

【論文】

障害者自立支援法に基づく就労支援の問題点

立石 宏 昭

The Problems of Support for Work by Law to Support Independence of the Persons with Disabilities

Hiroaki Tateishi

アブストラクト

障害者自立支援法における就労支援の質の向上に伴う工賃アップは不可欠な課題である。そこで精神障害者社会復帰施設協会に属するすべての就労関連事業所に対し、就労移行の状況を把握するためのアンケート調査を行った。その結果、平均工賃は、授産施設で251円、福祉工場で624円、就労継続支援B型は203円、B型と就労移行支援を行っている所では181円であった。法制度、支援者の質、雇用環境などについて不十分な事柄が指摘され、職場開拓に係るノウハウが脆弱であることがわかった。

キーワード：障害者自立支援法、就労支援、工賃、職場開拓

1 はじめに

平成18年10月に施行された障害者自立支援法による障害福祉サービスの質の向上は、利用者の満足度を向上することに直結する。それは、福祉サービスの根幹に据えられべき課題であるが、ことに新体系事業が目指すサービス機能の明確化は、サービス内容とその質に規定されるといってよい。それは、新体系事業によるサービスの在り方ないし方向性を問うものであり、改革のグランドデザインに示された方向性を、障害者自立支援法による新体系事業がどのようなサービス内容を持って実体化されることが大きなことなのかを問う作業の必要性を示している。

その作業に不可欠な課題は、障害福祉サービスの媒介となるプログラムの設定と、その活用成果に係わる評価の在り方である。特に、就労支援サービスは地域の就労環境との関連において、その成果が見込まれると予測される。すな

わち、利用者ニーズに合致した就労サービスが、その利用によって社会経済活動への参加を促進するものとなることであり、付加すべき課題は就労を継続的に支援する事業所利用に係わる満足度を高めるために重要な要素となる工賃の高額化が図れる環境の形成である。

ここで得られた成果は、サービス利用に伴う成果へと直結し、その成果を情報開示することで事業者間の質の向上を促しつつ、市民レベルで障害者就労支援に係わる理解を深めさせ、障害者就労支援を良方向に循環させることが求められるといえよう。それは少なからずサービス利用によって障害者の地域移行が促進され、地域社会での暮らしを維持する環境が整うことを意味する。併せて、地域理解の促進は、地域の支援機能を充実させ、地域社会の経済活動などによる支援を受けながら新体系事業における地域移行支援および工賃アップといった命題に近づくことを可能にする。

このことを明らかにして行くには、サービス

提供機関がサービスに係わるコンセプトを持ち、サービスの質と量を高めるための連携などを通じて、利用者にとって最も効果的施設環境および地域環境を形成する努力がなされているのかどうかを検証する作業が必要となる。その具体的課題が多様なニーズに対応する支援プログラムの提供実態を把握することである。また、そのサービス事業者が事業者を取り巻く社会資源の活用、とりわけ企業を含めた関係機関および近隣社会との連携がうまく進められ、利用者ニーズに沿って活用されているのかなどといったことである。

本研究の目的は、就労支援事業の利用者満足度を高めるサービス提供のありようを求めるために、利用者の満足度を向上させる上で欠かせない高工賃提供につながるベクトルと雇用支援を軸に、就労支援の質の向上と工賃アップに係わる課題を見いだすことである。

2 研究方法

精神障害者社会復帰施設協会に属するすべての就労関連事業所に対し、就労支援の現状を新体系事業が求める工賃アップとの関連で質問紙による調査を行うことにした。障害者自立支援調査研究プロジェクト立場からすれば、障害者自立支援法による新体系事業への移行事業者を対象とすべきだが、精神障害者社会復帰施設の内、就労支援を担っている施設への全数調査を実施した。全数調査は、新体系事業への移行状況が不明確なためであり、新体系事業との関連で調査することで、新体系事業への移行状況把握と移行可能性が把握できるのではないかと予測したためである。この調査によって高工賃を支給している事業所の中から、事業コンセプトや企業との連携、地域との連携および地域特性などを勘案して選定した事業所の中から事業概要、高工賃を可能にしている要因、利用者に対する配慮事項とその効果、就労継続支援事業の効果的プログラムに関する意見などについての検証を試みようとした。

1. 調査対象者

全国精神障害者社会復帰施設協会会員を軸に、就労支援系の新体系サービス事業に取り組んでいる施設・事業所を対象とした。

2. 調査方法

FAXによる郵送調査

新体系事業への移行状態が把握できないため本協会加盟の全施設に質問紙を郵送しその対象施設から回答を得る方法をとった。

3. 調査期間

2008年10月24日～11月7日

4. 回収率

264箇所の施設・事業所に送付し103箇所から回答を得た。

回収率39.0%

3 結 果

調査対象は、全国精神障害者社会復帰施設協会に加盟する事業所の内、就労支援に係わる日中活動を担う事業所（施設）に対して調査票を送付した。そのうち、新体系事業に移行ないし移行への取り組みを行っているといなされる264箇所中103箇所の事業所から回答を得た。この回答数は前年度に行った新体系事業への移行状況および移行準備施設・事業所の数値（前年度回答施設105箇所＝平成18年度厚労省社会復帰促進研究等事業：主任研究者、新保祐元）とほぼ一致し、現時点で新体系事業に移行および移行準備をしている就労支援系社会復帰施設は、その総数対比で2008年11月現在約40%といえる。

1. 基本属性

実施している事業および利用定員について尋ねたところ次のような回答を得た（複数回答）。

(1) 授産施設の利用定員

授産施設の利用定員について67箇所から回答があった。最も多いところは「20人」の34箇所（50.7%）であり、次いで、「30人」の14箇所（20.9%）、「19人」の7箇所（10.4%）と続い

た。

(2) 福祉工場の利用定員

福祉工場の利用定員は、1箇所の「30人」であった。

(3) 就労継続支援A型の利用定員

就労継続支援A型の利用定員は、1箇所の「10人」であった。

(4) 就労継続支援B型の利用定員

就労継続支援B型の利用定員について35箇所から回答を得た。最も多い利用定員は「20人」の12箇所(34.3%)であり、次いで、「10人」の7箇所(20.0%)、「14人」、「15人」、「30人」の3箇所(8.6%)と続いた。

(5) 就労移行支援の利用定員

就労移行支援の利用定員について20箇所から回答があった。最も多い利用定員は「6人」の7箇所(35.0%)であり、次いで、「12人」の7箇所(20.0%)、「10人」の3箇所(15.0%)と続いた。

2. 事業実態

(1) 平均時給額

利用者の平均時給額(2006年度の平均)について尋ねたところ95箇所の施設・事業所から回答を得た。そのなかで「101-150」が最も多く22箇所(23.2%)であった。次いで、「151-200」の21箇所(22.1%)、「201-250」の14箇所(14.7%)、「151-200」の11箇所(11.6%)と続き、全体の71.6%を占めている。なお、最も低いのは「0-50」であり、最も高いのは「751-800」であった。

回答した事業および利用定員別で見ると以下の通りであった。ただし、複数回答で求めているため、あくまで目安の数字である。

a. 授産施設

回答を得た67件のうち64件の平均は、約251.4円であった。残り3件は、「軽作部：平均65円/時、喫茶部：平均294.1円/時、清掃部：平均10,543.4円/月」、「3,100円/月」、「無回答」であった。

b. 福祉工場

1件で624.6円であった。

c. 就労継続支援A型・就労継続支援B型

就労継続支援A型および就労継続支援B型を実施している1件は300円を支給していた。

d. 就労継続支援B型

回答を得た14件のうち11件の平均は、約203.9円であった。残り3件は、「1,500円/月」、「内職事業：160円/時、宅配弁当事業：180円/時」、「無回答」であった。

e. 就労継続B型・就労移行支援

回答を得た20件のうち18件の平均は、約181.1円であった。残り2件は、「270円(2005年度は430円/時、転職者が多数出ると、平均工賃が下がります)」、「出来高制」という回答であった。

(2) 事業内容

事業内容について、事業別に日本標準産業分類の項目で大きく分類すると以下の通りであった(一部抜粋)。

a. 授産施設

・農業関係

農業、花苗生産、野菜生産、植木の剪定、果樹園、椎茸栽培、造園作業、除草作業

・製造業関係

刺繍製品作成、自主製品(縫製・編み物・木工等)、工業部品加工・検査・組立、自主製品製造販売、野菜販売、製菓製造・販売、パン製造・販売、製麺製造、手芸製品、木工製品製造・販売、手作り石けん製造、みやげ品加工、工業製品製造、ポリ袋製袋加工

・卸売・小売業関係

喫茶店、軽食、リサイクルショップ

・サービス業関係

清掃、商品の袋詰め・仕分、消耗品の計量・梱包、資源回収作業、箱折作業、シール貼り、電子基盤組立、会議資料のホッチキス留め、名刺印刷、洗車、お茶の袋詰め、配食サービス、クリーニング、資源回収作

- 業, 食器洗い, パソコン教室, 木工陶芸教室
- ・運輸業関係
 - メール便配達, ポスティング, 宅配サービス
- b. 福祉工場
 - ・製造業関係
 - コンクリート部品(スパーサー)製造
- c. 就労継続支援A型・就労継続支援B型
 - ・製造業関係
 - パン製造
 - ・サービス業関係
 - 洗車, クリーニング
- d. 就労継続支援B型
 - ・農業
 - 農業
 - ・製造業関係
 - 箱折, 工業部品加工・検査・組立, パン製造・販売等, 革細工製造
 - ・運輸関係
 - メール便配達, 宅配サービス
 - ・サービス業
 - 清掃, 草刈, 樹木手入れ, 古紙等の分別, 名刺印刷, パンプ印刷, 箱折作業, 自主製品製造販売, リサイクル回収作業, 商品の袋詰め・仕分等
- e. 就労継続支援B型・就労移行支援
 - ・農業
 - 花苗, 野菜生産, 園芸生産, 除草作業
 - ・製造業関係
 - 工業部品加工・検査・組立, パン製造・販売, 製菓製造・販売, 木工製品製造・販売, 工業製品製造, 革細工製造, 箱折
 - ・運輸関係
 - 宅配サービス
 - ・サービス業
 - 清掃リサイクル回収作業, クリーニング

(3) 事業コンセプト

事業コンセプトについては, ①環境保護, ②健康志向, ③官公需, ④委託事業, ⑤リサイク

ル, ⑥地産地消, ⑦オーガニック, ⑧自主事業, ⑨起業, ⑩高級品志向, ⑪その他の中から複数回答で選択を求めた。その結果, 委託事業を実施している事業所が28.8%, 自主事業21.8%, リサイクル事業13.0%, 健康志向事業9.1%, 地産地産事業8.0%, 以下環境保護, 官公需の順であり, 官公需はおよそ0.8%に過ぎなかった。こうした実態は企業との連携にも顕著に表れ, 事業の委託および請負契約等が全体の70%を占め, 企業内訓練ないし企業内授産が続き, 企業からのコンサルテーションはわずか2件にとどまった。

(4) 企業との連携

企業との連携状況として, ①事業の委託および請負契約等, ②企業内訓練(企業内授産), ③企業からのコンサルテーション, ④企業からの技術支援, ⑤その他で回答を求めた(複数回答)。その結果, 「①事業の委託および請負契約等」が最も多く82件であり, 全体の7割を委託・請負契約等が占めていた。次いで, 「②企業内訓練(企業内授産)」21件, 「④企業からの技術支援」8件と続いた。

(5) 利用者への配慮

利用者への配慮も自由記述としたところ, ①就労環境に関する配慮, ②出勤日数や利用時間の設定などに関する配慮, ③個別状況に照らした作業工程の設定や個別支援計画による対応, ④作業のマニュアル化や雇用に向けた支援プログラムおよび就労支援機関との連携, ⑤定期的な相談支援および職場定着に係わる相談支援など, 多様な支援が展開されていた。

(6) 就労移行支援に係わる評価方法

就労移行支援に係わる評価方法は, 回答を得た66施設のうち能力評価を実施している施設が38施設, していない施設が28施設であった。評価を行っている施設のうち「就労移行支援のためのチェックリスト」を使用しているが15箇所, ワークパーソナリティ評価票を用いている施設もあり, 評価を行っていないとする施設でも, ハローワークや地域職業センターを利用して職

業評価を受けるなど、職業評価に関する関心は高い。また、就労支援に関する具体的プログラムの中で雇用に向けた支援が、作業ツールだけでなく行われていた。例えば、SSTやロールプレイを含む就労準備の支援プログラムなどである。それは、関係団体との関係でも、障害者職業センター、就労・生活支援センター、ハローワークなどとの連携が実践されていることで理解できる。

(7) 職場定着に係わるフォローアップ

職場定着に係わるフォローアップについては、定期的な職場訪問、ジョブコーチの活用、障害者職業センターをはじめとする関係機関との連携、あるいは利用者の希望による面談など多様な取り組みが行われていた。多様な取り組みとは職場との関連だけでなく、憩いの場の活用や施設のレクリエーション行事に誘うなど、働くことの継続に向けた余暇活動への対応などが見られたことである。そこで、これまで見てきたアンケート結果による精神障害者就労支援の成果について聞いてみた。対象を平成18年度中に限って雇用に結びついた実績は、1年間で1人が20施設と最も多かった。以下、0人と2人が11施設、3人が7施設、5人が6施設の順であった。就労支援を実施して行くにあたり、今後の課題を自由記述で尋ねたとする。①精神障害者に理解ある雇用機会の拡大、②施設外支援などの具体的課題を含めた法制度の拡充、③支援者の量（マンパワーの不足）、④支援者の質、⑤雇用環境の改善、⑥職場開拓、⑦利用者を取り巻く環境支援と就労支援の充実などが主要な課題として取り上げられた。

4 考 察

1. 主体性を育む就労支援

本調査の目的は、授産施設、福祉工場、就労継続支援事業A型、就労継続支援B型、就労移行支援を行っている施設・事業所に対して、就労支援サービスのあり方やその評価方法について現状を把握することであった。調査の結果、

都市部、商業地域、工業地域、山間部、農・漁村など、地理的、経済的環境の相違により、その内容は異なっていることがわかった。例えば、授産施設の平均時給額は約251.4円、福祉工場は約624.6円、就労継続支援A型および就労継続支援B型は300円、就労継続支援B型のみは約203.9円、就労継続B型と就労移行支援を行っているところは約181.1円であった。

とはいえ、地域特性により活動内容は異なると思われるが、個人と社会を一体として捉えるという視点は共通している部分ではないだろうか。個人が社会のなかに埋没してしまうのではなく、個人は社会的存在でありつつ否定者であって、さらに自己を否定することによって共同体が成立する。個人と共同体は互いに極めて密接に関係し成長するものであり、互いに切り離すことができない一元論的なものである。それと同時に、現代社会において専門分業化が進展し、生活関連施策も開発されてきたとき、社会関係の主体的側面に着目する機能を持つのは社会福祉だけなのか、という疑問も持つ。就労支援を始めると、ハローワークとの関係を取り結ぶため、支援者は利用者の就職先を求めて情報収集や調整に携わるようになる。その際も、就職先が求める個人の側の条件を踏まえつつ、主体的に自分の能力を発揮できるような事業所を探すのである。これも、社会関係における利用者の主体的側面に立って、一般就労できるように支援していることに他ならない。

つまり、働くということは、社会生活の中で大きな位置を占め持続的な行動を生み出すことになり、対人関係の形成を学ぶ有効な手段である。前述した平均時給額の高低だけで働くことに対する意義を論じることはできないが、工賃アップにつながるプログラムサービスの充実とそれを地域社会と主体的に関係を取り結ぶ障害者自立支援法のあり方が重要となってくる。

2. 支援プログラムの充実

就労支援の推進を図るためのツールとして、

高齢・障害者雇用支援機構の就労移行支援のためのチェックリスト、障害者職業センターの評価表などが用いられ、独自で評価項目を作成しているところもあった。さらに、施設・事業所では評価を行わず、ハローワークの職業評価、障害者職業センターの職業評価など、外部の専門機関を利用するところもあった。しかし一方では、施設内の訓練に限界を感じていたり、実際に就労は難しいと判断し訓練や実習先を開拓しない、支援の方法が解らないために無理をしない、フォローアップが挨拶に終わってしまうという声も多かった。つまり、施設内で就労移行に関する支援方法が普遍化しておらず、支援者側にも指導能力を測る基準が明確になっていない。障害者雇用に関する各種情報・ノウハウを共有し、就労支援機関が共通に利用できる評価項目の設定が求められる。就労支援の質の向上を目指すためにも、プログラムサービスを評価できる指標を作ることが喫緊の課題と考える。さらに、工賃アップを目指した支援体制を強化するには、働くことは一般就労であると直結せず、工賃アップにつながるプログラムサービスの充実を図りつつ、個々のニーズに応じた知識と経験を身につけ、社会復帰の課題を果たしながらステップアップしていくサービス向上モデルも必要と考える。

3. 支援体制の強化

一般就労への移行後の継続支援について、①職場：定期的な職場訪問、担当者との電話連絡、②家庭：家庭訪問、家族との連絡による近況報告、③専門機関・団体：障害者職業センターによるジョブコーチ支援、ワーカーズグループの紹介、④施設：本人からの相談、施設行事への参加など、関連機関や社会資源との連携が重要な要素であることがわかった。また、関係機関・団体としては、市町村福祉課、ハローワーク、障害者職業センター、就労・生活支援センター、職業訓練校、保健所、病院、社協、商工会、知的障害者施設、他施設との連

携、シルバー人材センター、NPO、精神保健ボランティアグループ、支援の会であった。

就労生活を送るということは、社会の一員としての存在意義が明確になること、賃金を得ることにより経済的に自立すること、職場での人間関係の関わりから適度な社会的相互援助をおくこと、家族の承認が得られ家庭内の役割が明確になるなど、継続的な生活のリズムを送ることである。そこで、就労生活の安定や維持を図るには、ジョブコーチ以外のソーシャルワーカーが職場環境を作り、フォローアップ体制を充実させる必要がある。そして、継続的な雇用に結びつけるための家族や事業所の求めに応じた継続支援できる障害者自立支援法を始めとする制度・施策を充実するとともに、関係機関・団体の理解や受入れ能力を高めることが望まれる。

4. 今後の課題

地域社会において労働・福祉・産業行政が連携を強めていきながら、障害者雇用への移行促進に向けてそれぞれの役割を果たすことが重要となる。本調査を終えて、障害者自立支援法の充実を図るための工賃アップへの取り組みとして次のような課題が見えてきた。

第一に、法制度の課題として、精神障害者の雇用機会の確保、障害者雇用助成制度の整理、施設外支援のカウントの問題、フォローアップ期間の制限など、工賃アップにつなげるための整備が望まれる。そのとき、支援者側の問題として、就労支援を行う人材不足、支援者の動ける時間の確保、ジョブコーチの配置、労働に関するスキル不足、個別支援を行うマネジメント力の無さなど、支援者の知識・能力・人員配置を是正する継続的な支援策が求められる。

第二に、雇用環境という視点では、障害者雇用の求人がない、精神疾患に対する企業の無理解、利用者の就労訓練が工賃につながらない、意欲があっても採用側のレベルに届かない、オープンにした場合の就労先が少ないという傾

向が見受けられた。施設・事業所の設立までの経緯や地域特性により雇用環境は異なるが、関係者全員が参画する工賃アップを支えるための地域ネットワークの創出と充実を図り、社会の意識変革につながる働きかけを強化する必要がある。

第三に、就労支援のあり方として、障害特性に応じた仕事を切り出す方法、利用者のニーズに合った個別計画の立て方、訓練と就労の間でステップアップするためのプログラム、アセス

メントを図るためのツールが不十分である。今後は、就労支援に関する市場経済に立ち向かうための知識と技術をテーマにした Off-JT・OJT による実践的な教育プログラムや工賃アップをサポートするシステムを開発することが成功の鍵となる。

本研究は、平成19年度障害者保健福祉推進事業（障害者自立支援調査研究プロジェクト）の一環として実施した研究成果の一部である。

資料

施設名・事業所名	
ご担当者名	ご連絡先
実施している事業および利用定員を教えてください。 (あてはまるものすべてを○で囲み、()内に人数をご記入ください。)	
①. 授産施設(利用定員 人) ②. 福祉工場(利用定員 人)	
③. 就労継続支援事業A型(利用定員 人) ④. 就労継続支援B型(利用定員 人)	
⑤. 就労移行支援(利用定員 人)	

1：利用者に支払っている平均時給額を教えてください。

平均 円／1時間 (2006年度の平均)

2：事業内容について教えてください。(例：パン製造・販売、清掃、部品製造など)

2-1 そのコンセプト(特色・目的等)を教えてください。(あてはまるものすべて○で囲んでください)

- ①. 環境保護 ②. 健康志向 ③. 官公需 ④. 委託事業 ⑤. リサイクル ⑥. 地産地消
- ⑦. オーガニック ⑧. 自主事業 ⑨. 起業 ⑩. 高級品志向 ⑪. その他 ()

3：企業との連携について教えてください。(あてはまるものすべてを○で囲んでください)

- ①. 事業の委託および請負契約等
- ②. 企業内訓練(企業内授産)
- ③. 企業からのコンサルテーション
- ④. 企業からの技術支援
- ⑤. その他 ()

4：地域との連携の具体的実践について教えてください。

例：単身高齢者宅への宅配等を通じて見守りをおこなっている。学校教育現場に出向き
人権教育に協力している。 など

()

5：精神障害に対する配慮について教えてください。

例：体力に応じた時間数の設定。一般就労を見すえた訓練 など

()

6: 貴施設の特徴的な活動, 独自性があればご紹介ください。

[]

※ここからは就労支援に取り組んでいる, もしくは就労移行支援事業に取り組んでいるところのみお進みください。

7: 就労支援を開始する前の利用者の能力評価 (『就労移行支援のためのチェックリスト』の活用, 独自の作業評価基準を持っているなど) を実施していますか。

7-1 はい (方法:)

7-2 いいえ (理由:)

8: 一般就労 (雇用) に向けた具体的なプログラム内容を教えてください。

例: 持久力・集中力向上のための○○○○。コミュニケーション能力向上のための○○○○。など

[]

9: 企業との連携について教えてください。

9-1. 企業内訓練・職場実習など連携できる企業が ある ・ ない
訓練または就労を見越した企業を開拓する際の方法はどのようにしていますか?

[]

9-2. 一般就労 (雇用) 移行後のフォローアップの内容は?

例: 家庭訪問・職場訪問・ワーカーズグループ (利用者のセルフヘルプグループ) ・相談など

[]

9-3. 就労支援のために実践しているネットワーキング (地域の他の関連機関や社会資源との連携) があればその方法を教えてください。

[]

10: 過去1年間の一般就労 (雇用) への移行の実績は何人ですか?

_____人

11: 就労支援を実践するにあたり課題だと思うことがあればお書きください。

[]

ご協力ありがとうございました。