

就労支援における福祉的労働に関する一考察

—精神障害者を中心に—

田上博幸

(総合福祉学科)

要 約

障害者自立支援法が 2006(平成 18)年より施行されてから障害者の福祉的支援において就労支援に大きな焦点があてられはじめたが、その障害者自立支援法の骨格をそのまま継承する現行法の 2012(平成 24)年障害者総合支援法に移行後も就労支援を担う障害者福祉サービス事業所は増加し、当事者の就労の機会が提供されている。本稿ではその障害福祉サービス事業のうち、雇用の就労支援を行う就労継続支援 A 型に着目し、岐阜市内で精神障害者を支援する就労継続支援 A 型事業所と就労継続支援 B 型事業所の利用者にアンケート調査を行い当事者の障害福祉サービスを提供され就労に取り組むときの意識の一端を明らかにしつつ福祉的労働に関する考察を行った。

キーワード：福祉的労働、就労継続支援 A 型、就労継続支援 B 型

(2019. 9. 12 受稿 査読審査を経て 2019. 11. 15 受理)

はじめに

精神保健福祉法が成立した 1995(平成 7)年以前のわが国における精神障害者への就労支援は、無認可の共同作業所で行われた福祉的労働であり、その福祉的労働の内容の多くは内職作業であった。労働とは、労働法では賃金を支払われるものであり、福祉的労働は訓練と位置づけられてきた。一般就労における対価労働ではない福祉的労働では利用者と事業者との間には雇用契約を結ぶ雇用関係がなく利用契約となり、また働いた賃金という捉え方はなく、訓練作業を行った工賃として利用者へ支給してきた。生産活動で得た収益から必要経費を控除し、その利益を訓練に参加した利用者に配分されてきたことから保護雇用ともいわれる。精神保健福祉法の成立後は精神障害者もさまざまな面で福祉的支援の対象となり、無認可の共同作業所が法人化することで認可施設へと移行していくが、この時期においても就労支援は共同作業所で行われた福祉的労働の内容を多くの施設では継承したものでその工賃額は対価労働よりは低いレベルのままであった。しかし障害者自立支援法(現在の障害者総合

支援法)の障害福祉サービス事業ではそれまでの福祉的労働のみでない雇用の就労継続支援 A 型事業が用意され、最低賃金法による最賃の金額が利用者に保証されることとなり、それまでの制度による就労支援とは異なる大きな制度的展開が図られた。一般企業への就職が困難なケースの精神障害者にとってもこの就労継続支援 A 型事業所の利用は、就労実現という側面で大変に有効なものではないかと筆者は考えている。これまでの福祉的労働という概念に対する考察を行うため、今回は社会福祉法人が運営を行う就労継続支援 A 型及び B 型事業所の各 1 事業所の利用者へアンケート調査を実施し、利用者の意識調査を行った。本来であれば複数の事業所へアンケート調査を行い、より多くの利用者に対する意識調査を実施すべきであるところを諸般の事情によりそれを行えなかったことによる少数の結果データに基づく内容であるが、今後の就労支援を考えるときの一助となることを願い福祉的労働に関し考察する。

1 就労継続支援 A 型事業

障害者総合支援法における障害福祉サービス事業のなかで、利用に際して就労継続支援 A 型事業のみ事業者は利用者と雇用契約を結び、しかも最低賃金法の最賃額以上を支給するという画期的な内容となっている。しかし表 1 のとおり、一般就労における賃金の支払いではなく、就労訓練という利用目的の下に支給される作業工賃である。利用者側からみて利用が可能かどうかの要件は、就労移行支援事業を利用したが、あるいは特別支援学校を卒業して就職活動を行ったが企業等の雇用に結びつかなかった者、又は企業等を就職した者等就労経験のある者で、現に雇用関係の状態にない者で、雇用契約に基づく就労が可能である者と定められている。このことから就労継続支援 B 型と同じ就労訓練のサービスを提供される就労継続支援 A 型の利用者の場合、サービス提供事業者と雇用契約を締結して就労訓練を受けることになる。雇用契約を結ぶことによって利用者にも就労に取り組む上での社会的責任が発生すると同時に労働基準法に則った従業者としての権利も有すると考えられる。その従事者の権利としては社会保険等の福利厚生面で根拠法に沿った待遇を受ける等があり、社会的責任の具体的なものとしては就業規則等を厳守し、それに反すれば解雇対象となるなどの責務が発生する就労継続支援 A 型事業所では、利用者が欠勤その他の事由で解雇されることを含め、より本格的な就労の訓練というサービスの提供があるというように就労継続支援 A 型事業の支援にはそれまでの制度による就労支援になかった特質を有していると筆者は捉えている。

しかしいくつかの問題点もあると考えている。その一つに利用者滞留があるが、それについて(※1)大島は、「就労移行支援事業の主な収入が利用者の利用日数に応じて支給される補助金であることから、利用開始から一般雇用への就労移行までの期間を必要以上に長く設定し、利用者には、なるべく長く事業所を利用してもらうことを方向づける財政的な圧力が働く可能性も考えられ

る。」と述べている。就労継続支援 A 型事業所、及び就労継続支援 B 型事業所も就労移行支援と同じ給付事業であるため利用者の利用日数に対して国保連合会へ請求を行い給付金が支給されることから、事業そのものや 1 件あたりの支援成果に対して支給される相談支援事業等の交付事業とは財政面での事業運営の実態が異なってくる。就労継続支援 A 型事業、B 型事業では就労移行支援事業のように利用期間が原則 2 年(延長の場合でも最大 3 年)という利用期間制限がないため、利用者の就労能力が乏しい、或いは利用者に就労意欲がない場合や、その事業所でのサービス提供を強く望んでいない場合であっても利用者の状態や希望に反して利用継続を促して他のサービスへの移行や他の事業所へ利用先を変えることを踏み留まらせて利用を継続させているケースがあるのではないかと考える。企業等が障害福祉サービス業に参入し、障害福祉サービス事業をビジネスとして営業する就労継続支援 A 型だけでなく、利用者の獲得に対する問題は社会福祉法人等の公益法人であっても財政面における経営上には同じ状況であることから法人種別に関係なく起こりえる。

問題と考えるもう一つは、就労の機会が提供されているその内容である。例えば就労継続支援 B 型事業所で行われる簡易な内職作業を就労継続支援 A 型でも同様に就労訓練の主なものにする、訓練に従事する時間が少ないなどである。個別支援計画による支援経過に実質的な何らの進捗がうかがえないまま何年も支援を継続してしまう例である。利用者ニーズに添うことも必要ではあるが、雇成型である就労継続支援 A 型事業に見合った就労の機会の提供が望まれる。これらの課題について大島は、「このような状況に対して、国際動向に目を向ければ、アメリカ連邦政府などの欧米諸国では、保健・医療・福祉・教育などの政府各部署に EBP を含む効果的な対人サービスに関する情報を評価・統合して、蓄積された情報を関係者に体系的に整理し、提供する仕組みが構築されつつある」と述べている。

表 1

障害者総合支援法における就労系障害福祉サービス

	就労移行支援事業	就労継続支援A型事業	就労継続支援B型事業
事業概要	就労を希望する65歳未満の障害者で、通常の事業所に雇用されることが可能と見込まれる者に対して、①生産活動、職場体験等の活動の機会の提供その他の就労に必要な知識及び能力の向上のために必要な訓練、②求職活動に関する支援、③その適性に応じた職場の開拓、④就職後における職場への定着のために必要な相談等の支援を行う。 〈利用期間：2年〉 ※ 市町村審査会の個別審査を経て、必要性が認められた場合に限り最大1年間の更新可能	通常の事業所に雇用されることが困難であり、雇用契約に基づく就労が可能である者に対して、雇用契約の締結等による就労の機会の提供及び生産活動の機会の提供その他の就労に必要な知識及び能力の向上のために必要な訓練等の支援を行う。 〈利用期間：制限なし〉	通常の事業所に雇用されることが困難であり、雇用契約に基づく就労が困難である者に対して、就労の機会の提供及び生産活動の機会の提供その他の就労に必要な知識及び能力の向上のために必要な訓練その他の必要な支援を行う。 〈利用期間：制限なし〉
対象者	① 企業等への就労を希望する者	① 就労移行支援事業を利用したが、企業等の雇用に結びつかなかった者 ② 特別支援学校を卒業して就職活動を行ったが、企業等の雇用に結びつかなかった者 ③ 企業等を離職した者等就労経験のある者で、現に雇用関係の状態にない者	① 就労経験がある者であって、年齢や体力の面で一般企業に雇用されることが困難となった者 ② 就労移行支援事業を利用(暫定支給決定における利用を含む)した結果、本事業の利用が適当と判断された者 ③ ①、②に該当しない者で、50歳に達している者、又は障害基礎年金1級受給者 ④ ①、②、③に該当しない者で、協議会等からの意見を徴すること等により、一般就労への移行等が困難と市町村が判断した者 〈平成27年3月末までの経過措置〉
報酬単価	742単位 ※ 利用定員が21人以上40人以下の場合	522単位 ※ 利用定員が21人以上40人以下の場合	522単位 ※ 利用定員が21人以上40人以下の場合

(※2 厚生労働省資料より引用)

2 福祉的労働の概念

現在の障害者総合支援法におけるさまざまな働き方支援に関して(※3)加藤は次のとおり述べている。「障害者の働くことを大きく分けると、福祉的就労と一般就労に大別することができる。(中略)具体的には就労継続支援と就労移行支援への再編であって、福祉的就労については、前者のように、一般企業での就労が困難な障害者を対象とした、働く場の保障ということができる。ただし福祉的就労における自立は、実質的にほど遠いものであって、工賃倍増5か年計画による福祉的就労の底上げとして取り組みを推進することになっているが、今後の課題と言わざるを得ない。」この加藤の福祉的就労という表現と筆者のいう福祉的労働は、障害者が作業工賃や報酬等を得るために働くということと同じ意味と捉えた上で考えを述べると、加藤は就労継続支援を福祉的労働であると述べている。つまり雇用の型としての就労継続支援A型事業であれ、一般企業での就労困難な者を対象とする働く場の保障であり、福祉的労働ということができる。その考えから最低賃金法における最賃額を支給され、経済的な自立が図られている場合でも就労継続支援A型での就

労訓練ではあくまで福祉的労働と捉えることができる。一般企業で障害者雇用促進法における障害者雇用補助金の雇用対象者が就労している場合は一般就労であり福祉的労働にはならない。これは企業が障害者雇用法定率に対する義務を果たすため、或いは障害者を積極的に雇用し社会貢献を行うため等の目的があり、就労継続支援A型が障害者への訓練を目的に雇用するものとは異なる。今日までの、わが国における福祉的労働とは障害者総合支援法で定められた就労継続支援A型並びに就労継続支援B型事業等で行われる就労訓練を指すという概念である。

3 方法

3-1 調査対象者

岐阜市のD社会福祉法人が運営する、F就労継続支援A型事業所の利用者名9名、G就労継続支援B型事業所の利用者15名を対象としたアンケート調査を行った。F及びG事業所の利用者は概ねが精神障害をもち、一部のみ知的障害をもつ方である。

3-2 質問紙の構成

利用者が就労継続支援事業所で、その労働に対する意識の自己評価判断である。本尺度は、自己が取り組む労働に対して「一般就労の労働」「福祉的労働」「援助を受けている」という3つの要素の選択肢で構成される。年齢層を3段階に区分して分析の因子としている。

3-3 手続き

調査は利用者が通所する事業所で実施した。事業所で行われる支援プログラム「朝の朝礼」終了時にアンケートを事業所長より行われ、所長から本アンケートの趣旨と任意の協力で強制ではないこと、無記名で個人情報が公開されないことの説明を対象者全員に口頭で伝えられ、全員の了解を得た上で質問紙への回答を求め実施された。

3-4 結果と分析

本アンケート調査の集計結果を表2に示した。表2-1及び2-2はF事業所とG事業所を年齢層別3区分に別けて当該回答者数の数値結果を集計したもので、表2-3及び2-4は表2-1及び2-2を棒グラフ化したものである。まず、就労継続支援A型であるF事業所の利用者全体9名でみると、①一般企業の工場で働いているのと同じだと思って働いていると答えた者が最も多く5名、②福祉施設の就労訓練を受けていると働いていると、③福祉サービスを受けていると働いているが2名で、①の半数未満であった。年齢層別で見ると、18-29歳の1名は①と回答し、30-49歳の5名のうち3名が①とし、②と③は1名であった。50歳以上では①②③ともに1名であった。雇用型の就労継続支援A型であるF事業所では全体の多数が①の一般企業の工場で働いているのと同じだと思って働いているという意識をもっており、年齢層が若い層ほどその傾向が強いということが示された。次にG事業所の結果をみると、全体15名のうち①は2名で、②は7名、③は6名であった。年齢層区分別で見ると、18-29歳は①は2名、②は2名、③が0であった。30-49歳は①が0、②が3名、③が2名であった。50歳以上は①が0、②が2名、③が4名であった。就労継続支援B型であるG事業所では、全体15名の半数近くである7名が②の福祉施設で就労訓練を受けていると働いていると回答し、続いて③の福祉サービスを受けていると働いているという回答が

6名、①の一般企業の工場で働いているのと同じだと思って働いていると回答した者は2名であった。年齢層区分別で見ると、18-29歳では①が2名、②が2名、③が0であった。30-49歳では①が0、②が3名、③が2名であった。50歳以上は①が0、②が2名、③が4名であった。雇用契約でなく利用契約である就労継続支援B型のG事業所であっても若年層のみ①の回答が2名おり、50歳以上の者になると③と回答した者が最も多数であった。

表2-1及び2-2に付記したF及びG事業所で支給された工賃金額であるが、就労継続支援A型であるF事業所で利用者が受け取った月間工賃額(全員が同じ時給額で訓練時間数に応じて支給)の平均が124,665円で、就労継続支援B型であるG事業所の月間工賃額(月間の収益から必要経費を控除した利益を訓練時間に応じて支給)は平均19,320円(時給換算293円)であった。なお、G事業所においては厚生労働省が定めるところのG事業所における業者からの委託契約のもとで行う内職作業での最低工賃額となる月間3,000円を下回る利用者はいない。この実際に支給された金額からみて、F及びG事業所の利用者の作業量(利用者が取り組んだ時間)は現在における就労継続支援A型及びB型の訓練作業として、十分に成立していると考えられる。

本アンケート調査の結果から、全体的に年齢層が若いほど一般就労に就いている意識をもち、年齢が高くなるほど福祉的援助を受けている意識をもつ傾向があり、就労継続支援A型のF事業所では一般就労に就いている意識をもつ者が多く、就労継続支援B型のG事業所では福祉的労働と福祉的援助を受けている意識をもつ者に二分された。

表 2 - 1

F 就労継続支援 A 型事業所利用者 (計 9 名)

年齢	① 一般企業の工場で働いているのと同じだと思って働いている	② 福祉施設で就労の訓練を受けていると思って働いている	③ 福祉サービスを受けていると思って働いている
18-29 歳	1	0	0
30-49 歳	3	1	1
50 歳以上	1	1	1
(小計)	5	2	2
(合計)			9

(F 就労継続支援 A 型事業所の工賃支給額：平均 124,665 円/月 ※調査日の前月度の金額)

表 2 - 2

G 就労継続支援 B 型事業所利用者 (計 15 名)

年齢	① 一般企業の工場で働いているのと同じだと思って働いている	② 福祉施設で就労の訓練を受けていると思って働いている	③ 福祉サービスを受けていると思って働いている
18-29 歳	2	2	0
30-49 歳	0	3	2
50 歳以上	0	2	4
(小計)	2	7	6
(合計)			15

(G 就労継続支援 B 型事業所の工賃支給額：平均 19,320 円/月 ※調査日の前月度の金額)

表 2 - 3

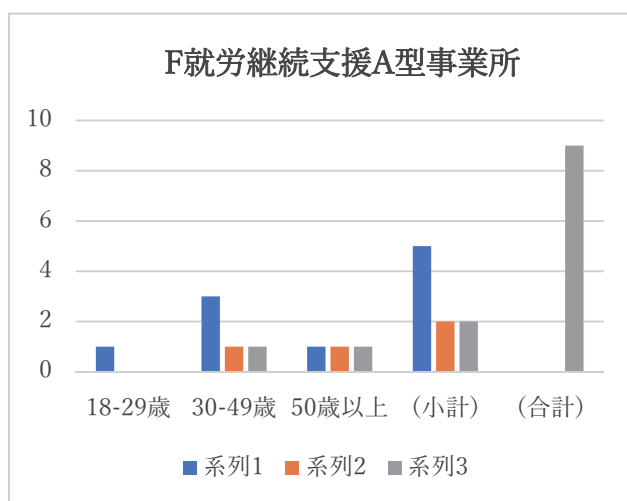
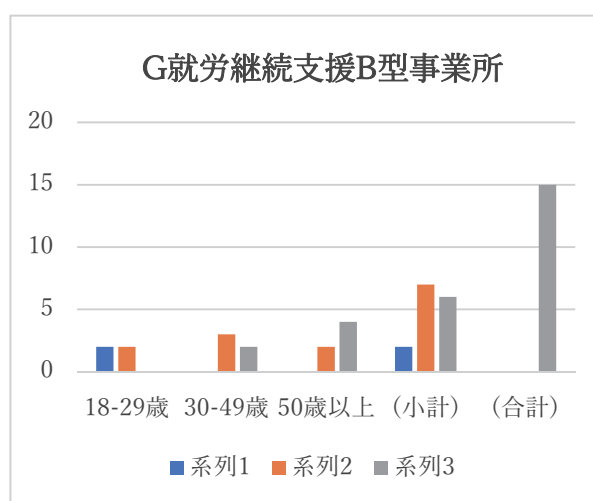


表 2 - 4



まとめ

現在における福祉的労働とは、障害者総合支援法に基づく障害福祉サービス事業で行われる就労訓練がそれに該当すると考える。ただ、そのうち就労継続支援 A 型だけは雇用型であり、最低賃金法による最賃支給が保障されること等から、就労継続支援 B 型や就労移行支援事業で行われる訓練作業、或いは交付事業の地域活動支援事業で行われる作業(創作活動)等とは異質な福祉的労働で、訓練としながらも一般就労的労働の性質が含まれる。今回の利用者の意識調査では、就労継続支援 A 型事業所の利用者の意識は一般就労の労働であるという意識をもつ者の割合が多く、就労継続支援 B 型事業所の利用者では福祉的就労に就いているという意識をもつ者と、福祉サービスの提供を受けているという者の割合が一般就労の労働の意識をもつ者より圧倒的に多かった。調査対象の事業所は A 型、B 型とも同じ敷地内の同じ建物内にあり、利用者同士は日常的に交流を行う事業所であったにもかかわらず A 型と B 型の利用者の意識の違いは明らかであった。今回の調査ではその違いの原因が工賃金額の差異から起こるものか、訓練作業のレベル等の違いなのかについては判明しないが、本調査の結果のみで断定はできないものの、就労継続支援 A 型による訓練は、利用者にとってより一般就労に近づいたものであると筆者は考える。調査対象となった事業所の利用者の多くは精神障害者であり、事業所には PSW(精神保健福祉士)が 2 名配置されている。PSW の専門性として、精神障害をもつ利用者たちとの協働を図る能力を有することから、利用者側の作業能力が就労継続支援 A 型ならでは高いレベルに達していることも加えられ、福祉的労働に対する意識の変化が実態として起こる当事者意識ではなかったと考える。本調査対象先の F 及び G 事業所では利用者の作業能力が高いことから、簡易な内職作業訓練を行う就労継続支援 A 型の利用者の場合にはまた違った結果になったかもしれない。そのことを踏まえた上で、これからの福祉的労働は、対価労働欲求と社会生活の満足を得ることが可能なものへと発展していくことが更に求められると考える。イタリアでの共同組合組織の構成員である正組合員となってソーシャルワーカーの支援を受けながら一般就労を継続する精神障害者のように、雇用型の就労継続支援 A 型では対価労働欲求と社会生活に対する

満足を得るという当事者ニーズに応えることが可能な資源であることから、障害者自立支援法(現在の障害者総合支援法)によって工賃への不満や自己の役割に対する不満感を覚える福祉的労働の時代から、当事者が働いているという意識をもつことができる福祉的労働への時代に移ってきたと筆者は考える。

(※4)向谷地は当事者ニーズについて次のように述べている。「回復や自分を助けるということは必ずしも自白のことではない。それらがクリアカットな輪郭を伴ったものとして、他のごちゃごちゃした感覚、認知、経験と切り離して考えられるようになるにはある程度の練習や時間が必要な場合がある。そこで従来よく語られてきたいわゆる回復や治療という言葉にある当事者ニーズとは、多くの場合、家族や専門家などが本人に代わって見立て、選択し、信号化してきたニーズである。しかし、それらのニーズとは当事者自身のなかにあらかじめ存在するものではない。それは事後的にまるで以前からずっとそこにあっただかのように仮象するのである。そのケアを行う側の人間は忘れない方がいいと思う。だからもし定量可能な自白な当事者ニーズなるものがあって、そこにジャストフィットする援助やサービスを提供すれば双方にとって満足のいくケアが成立するというようなアプローチを考えている人がいたとすれば、それはいつか行き詰まることになる。」この向谷地がいう当事者ニーズを理解した上で福祉的労働を考えると、一般就労に就いているという意識をもって働いているというニーズに当てているのが就労継続支援 A 型の福祉的労働ともいえるのではないかと考える。当事者のニーズに添った就労支援こそが福祉的労働であると考えている。

謝辞

最後に、本研究を進めるにあたり調査並びに資料提供にご協力をいただきました関係各位に心より御礼申し上げます。また、ご多忙の折、拙稿の査読の労をとってくださいました先生方に深謝申し上げます。

引用・参考文献

- ※1 大島巖 論文「障害者就労移行支援プログラムにおける効果的モデルの実践への適用可能性と効果的援助要素の検討—全国 22 事業所における 1 年間の試

行的介入研究の結果から—」社会福祉学 台 58 巻台
1号 57-70 2017 pp67

※2 厚生労働省インターネット資料より引用

<https://www.mhlw.go.jp/bunya/shougaihoken/service/surou.html>

2019年8月18日13時閲覧

※3 加藤博史 著「福祉とは何だろう」2013 ミネル
ヴァ書房

pp159

中山徹 編著「民間社会福祉事業と公的責任」2003 福
祉労働・福祉経営共同研究会 p56-58

麦の郷 編著「働く現場からの報告」2002 社会福祉
法人一麦会

※4 向谷地生良 著「レッツ！当事者研究Ⅰ」2016
地域精神保健福祉機構・コンボ

Consideration on welfare work opportunities
for the disabled in employment support
-Focusing on the mentally disabled-
Hiroyuki Tanoue

アンケート

次の質問を読んで、その答えの番号に○をつけてください。

質問1：あなたが働いているのは次のどれですか？

- ① 就労継続支援A型事業所
- ② 就労継続支援B型事業所

質問2：どういう思いで働いていますか？

- ① 一般の会社の工場で働いているのと同じだと思って働いている。
- ② 福祉施設で就労の訓練を受けていると思って働いている。
- ③ 福祉サービスを受けていると思って働いている。

質問3：あなたの年齢は？

- ① 18～29歳
- ② 30～49歳
- ③ 50歳以上