

ディーセント・ワーク実現に向けて求められる障害者就労支援施策のあり方

—A型事業所利用者へのヒアリング調査結果をもとに—

法政大学名誉教授

松井亮輔

はじめに

最近、就労継続支援A型事業の事業所数および利用者数が急増していることにも象徴されるように、同事業所は障害者の働く場として大きな役割を果たしている。今回の調査は、主として精神障害のある利用者の方々へのヒアリング調査を通して、A型事業所の役割や課題、ならびにその課題を解決し、利用者の多様なニーズに沿ったより適切な就労支援サービスを提供する上でどのような取組みが求められるのか、そして、さらには、障害者のディーセント・ワークを実現する上で求められる施策のあり方について検討することを目的としたもの。

1. 調査の概要(1)

- (1) 調査期間: 2018年3月～9月
- (2) 調査方法: 研究会のメンバーである調査員等が、各地のA型事業所を訪問し、あらかじめ送付してあった質問項目に沿って、利用者に直接ヒアリングを実施。
- (3) 調査研究会の構成
研究会は、有識者およびA型事業所を構成員にもつ障害者就労支援関係団体(全Aネット、ゼンコロ、やどかりの里、およびきょうされん)関係者8名で構成。
- (4) 調査対象事業所および調査対象者の選定方法等
都道府県と、その地域におけるA型事業所数、事業所の経営主体のバランス等を考慮し、本研究会を構成する各団体に属するA型事業所を中心に39事業所に調査依頼。そのうち、事業所および精神障害のある利用者自身から協力可能と回答があった19事業所の47人にヒアリング調査を実施。

1. 調査の概要(2)

(4) 調査対象事業所の経営主体別内訳

	依頼事業所	実施事業所
社会福祉法人	19か所	13か所
NPO法人	10か所	1か所
株式会社	6か所	3か所
一般社団法人	3か所	1か所
公益社団法人	1か所	1か所
合計	39か所	19か所

2. A型事業所の推移と現状(1)

(1) A型事業制度の推移

- ・2006年10月 障害者自立支援法の全面施行により各種障害者授産施設および福祉工場は、障害者就労継続支援A型事業とB型事業に再編。当時の福祉工場数は123か所、利用者数は、3,531人
- ・2010年4月 授産施設・福祉工場は、A・B型事業所に完全移行。
- ・2012年10月および2015年10月 短時間減算措置
- ・2015年9月 「A型事業における適正な事業運営に向けた指導について」(通知)
- ・2017年2月 厚労省令「障害者総合支援法の施行規則の一部改正について」: A型の運営基準が改正され、生産活動収入から経費を除いたものが賃金総額をうわまわらなければならないことが明文化された。
- ・2017年3月 「A型の運営基準の解釈通知について」、「A型における適正な運営に向けた指定基準の見直し等に関する取り扱い及び様式例について」(通知): A型のうち、改善が見込まれるところは経営改善計画の提出、改善が見込まれない場合は、勧告・(指定の)取り消しの命令が発動されることになった。
- ・2017年 岡山県などで、A型事業所の廃止と利用者の大量解雇が発生
- ・2018年4月 障害福祉サービス報酬の見直し(A型事業については基本単価が平均労働時間によって算定されることになる。)

2. A型事業所の推移と現状(2)

(2) A型事業所の現状

2017年12月現在、全国のA型事業所数は3,768か所、利用者数は68,801人である。

2018年3月厚労省発表によれば、「A型の運営基準の解釈通知について」、「A型における適正な運営に向けた指定基準の見直し等に関する取り扱い及び様式例について」の通知に基づき、経営改善計画の提出の必要があるA型事業所は2,157か所(全体の71.0%)とされる。

3. ヒアリング対象者の属性(1)

1) 性別

男性 35人(74.5%) 女性12人(25.5%)

2) 年齢層

29歳以下 2人(4.3%)

30歳～49歳 28人(59.6%)

50歳以上 17人(36.2%)

3) 住まいの状況

	全体	未婚者
一人住まい	12人(25.5%)	8人(25.2%)
家族と同居	32人(68.1%)	21人(65.6%)
グループホーム	3人(6.4%)	3人(9.4%)

4) 居住地域

首都圏 30人(63.8%)

近畿圏 9人(19.2%)

その他 8人(17.0%)

5) 最終学歴

大卒以上 8人(17.0%)

短大・専門学校 11人(23.4%)

高卒 25人(53.2%)

中卒 3人(6.4%)

3. ヒアリング対象者の属性(2)

6) 職歴状況

- ・20歳代のはじめ、または、それ以前に発症した人は、定職につけず、パートやアルバイト先を転々としていた人が多い(事例7参照)。
- ・学校(高校・短大・専門学校・大学など)を卒業し、企業などに就職した後発症した人は、その後離職(事例5、事例8参照)
いずれも就労支援機関などの支援でA型事業所へ。

7) 発症年齢

19歳以下 13人(27.7%)

20歳～29歳 18人(38.3%)

30歳以上 16人(34.0%)

- ・10歳代および20歳代を合わせると全体の約3分の2に上る31人で、その4割弱が統合失調症圏の人で占められる。

8) 精神障害者保健福祉手帳の障害等級

2級 29人(61.7%) (うち22人は、障害基礎年金を受給)

3級 18人(38.3%)

4. A型事業所利用者の生活状況

(1)日々の暮らしで困っていることの有無

①有り 34人(72%) なし 13人(28%)

②困っていることの内容

○経済的な不安(12人)

- ・賃金だけでは生活できない
- ・賃金と年金では生活できない。
親の遺産などを取り崩して補っている。

○家族関係や人間関係の悩み(7人)

- ・職場の人間関係の悩み
- ・祖父の介護や高齢の親の食事づくりなどの悩み

○健康上の悩み(7人)

○仕事上の悩み(3人)

○金銭管理上の悩み(3人)など

(2)困っていることへの支援の有無

困っていることがある34人中、22人(67%)が支援有りと回答。その半数以上の12人が、利用している事業所で支援を受けているという。

5. A型事業所利用者の就労状況(1)

(1)いまの事業所を利用するようになった理由

- ・収入を得るため 8人
- ・企業就労が困難になったため 4人
- ・過去の経験が生かせるため 3人
- ・B型よりも最賃を保証しているA型がよいと思った。
- ・一般就労よりは、自分にあつた働き方ができること。

(2)いまの事業所への紹介者・機関など

- ハローワーク 16人(34.0%)
- 就労支援事業所 13人(27.7%)
- 医療・保健機関 11人(23.4%)など

(3)いまの事業所での主な仕事内容

- クリーニング関連 8人
- 飲食関連 8人
- ベーカリー関連 5人
- 印刷関連 5人
- PCデザイン 4人
- システム開発 3人など

(4)「やりがい」の有無

- やりがいがある 33人(74.2%)
- まあまあやりがいがある 13人(27.7%)
- やりがいがない 1人(2.1%)

- ・社会に役に立っている感があること。
- ・仕事が評価され、職員に認められていること。
- ・家でごろごろしていることを思えば、天国のよう。 ・仕事をしていると精神的に助かる。

5. A型事業所利用者の就労状況(2)

(5) 1週間あたりの就労日数

週5日以上 38人(うち5日が37人(78.7%))
4日以上5日未満 8人(うち4日が7人)

(6) 1日の労働時間

6時間以上 22人(うち7時間以上 10人)
5時間以上6時間未満 18人
4時間以上5時間未満 6人

(7) 1週間の就労時間が30時間未満の場合の理由

○利用者側の事情

- ・自分の希望。収入的にはもっと増やしたいが、今の生活にあっているので、時間延長は望んでいない。
- ・体力に問題があるので、無理に長く働くことができない。
- ・通院・カウンセリングのため。
- ・30時間以上働くと社会保険や年金などの負担が増えてしまう。

○事業所側の事情

- ・仕事量が減ったため。自分としてはもっと働きたい。
- ・1日の仕事量が確保できないため。
- ・事業所には勤務時間の長い人はいない。

5. A型事業所利用者の就労状況(3)

(8) 賃金(月額)の状況

7万円未満 5人(10.6%)
7万円以上10万円未満 22人(46.8%)
10万円以上13万円未満 13人(27.7%)
13万円以上 7人(14.9%)

(9) 社会保険への加入の状況

加入 19人(40.4%)
未加入 26人(55.3%)
不明 2人(4.3%)

(10) 退職金制度の有無

有り 5人(10.6%)
なし 38人(80.9%)
不明 4人(8.5%)

(11) いまの事業所で継続して働きたいか

継続して働きたい 35人(74.5%)
別のところで働きたい 9人(19.1%)

- ・給料が15万円程度もらえて、福利厚生が整った会社で働きたい。
- ・一般就労したい。
- ・フルタイムの仕事で、社会保険があるところで働きたい。

(12) 一般就労の希望の有無

有り 18人(38.3%)
なし 29人(61.7%)

希望しない理由: 体力面の不安、一般就労のきつさを考えると不安、同じ病気の仲間がいるところがよい、など。

6. A型事業所利用者の所得状況

(1) 賃金以外の収入の有無

有り 35人(複数回答)(74.5%) なし 12人(25.5%)

障害基礎年金(2級) 22人
障害厚生年金 6人
特別障害給付金 1人
家族からの支援 10人
生活保護 5人
その他 5人

(2) 現在の収入で生活費を賄えているか

・賄える 39人(83.0%)

うち28人(72%)は、家族と同居。

うち26人(67%)は、公的年金を受給

・賄えない 8人(17.0%)

「賄える」と回答した人と比べ、公的年金も、家族からの支援も受けていない人が多い。

7. A型事業所利用者のその他の状況(1)

(1) いま仕事や生活で困っていることの有無

有り 24人(51.1%) なし 23人(48.9%)

○主に困っていること(複数回答)

・経済的な不安(賃金が低く、生活費が不足していること) 7人

・職場や近隣での人間関係 6人

・同居している親亡きあとの生活や住まい 4人

・健康上の不安 4人

・事業所での仕事 3人

・結婚についての悩み(結婚したいが収入や住まいの目処が見つからない) 2人

(2) 仕事や生活で困っていることで相談する人・機関の有無

有り 39人(83.0%) なし 8人(17.0%)

○主な相談先

・A型事業所・職員 24人

・医療機関の医師やケースワーカー 6人

・ハローワーク 3人

・保健所 3人

・市や区の障害福祉課 3人、など

7. A型事業所利用者のその他の状況(2)

(3) 将来の働き方や暮らし方

- ・事業所で継続して働くことを希望 16人
- ・一般就労を希望 10人

(4) 将来希望する働き方や暮らし方を実現するために必要なこと

1) A型事業所で継続して働くことを希望する人

- ・A型事業所での仕事を継続するために、病気が再発しないよう、健康の維持や体力づくりに努める 5人
- ・将来に備えるための貯金に努める 4人

2) 一般就労を希望する人

- ・ハローワークで障害者枠求人を探したり、パソコンで情報収集
- ・自転車整備士の免許をとるため専門学校に通う／自転車屋で働いて経験を積む。
- ・事業所でスキルを磨く
- ・新しい技術などの習得
- ・他者とコミュニケーションがとれるよう努力する

7. A型事業所利用者のその他の状況(3)

(5) その他(ヒアリングでの利用者の様々なコメント)

- ・自分の場合は、たまたま年金額が高かったので生活ができるが、周りの人たちは年金が少なかったり、年金のない人もいる。そうすると、この事業所の給料だけでは一人暮らしができない。40歳代、50歳代になっても親とくらしている。親が死んだらどうしようと思っている。ここでの仕事は地域の人たちのためにやっているのに給料が少ない。それでは自信がつかない。A型事業所の給料だけで一人暮らしができるようになってほしい。
- ・56歳で給料が12万円というのは厳しい。20万円程度の給料がほしい。親として情けない。娘の方が給料が高い。
- ・妻は給料をもっと稼いでほしいということがあるが、転職できないことはわかっている。
- ・いまA型事業所の問題がいろいろいわれているが、A型事業所はなくしてほしい。A型にくるしかない人もいる。
- ・この事業所に来るまでは、周りに病気の人がいなかった。孤独だった。ここにきて働くことで地域に住んでいるお年寄りに「ありがとう」といわれる。精神の病気があるけれども、役にたっていると感じられる。自分は存在していいんだと自信がついた。
- ・兄弟なし。父母もいない。この事業所に出会っていなければ、まだ入院していたと思う。
- ・働いているんだという気持ちを持てることは大きい。それは、10年くらい家に閉じこもっていたため。生活のリズムが作れ、読書もできるようになってきた。(病院でなく)自宅にいると人と接触することができて、全然気分が違う。

8. A型事業所で働く人たちの姿

- 事例1「フルタイムで調理に挑戦するAさん」
- 事例2「IT技術を生かしてシステム開発に従事するBさん」
- 事例3「事業所でスキルを磨き、次のステップを目指すCさん」
- 事例4「就労支援機関等の利用を経て、事業所で充実した職業生活を送るDさん」
- 事例5「高学歴だが一般就職後発症したため、福祉的就労を選んだEさん」
- 事例6「グループホームの仲間に支えられて働くFさん」
- 事例7「高校時代に発症、アルバイト等を転々とした後、現在の事業所につながったGさん」
- 事例8「定年退職後、再び大学で学ぶことを楽しみに、事業所で働くHさん」

9. 提言

～利用者の視点から見たA型事業所の意義と課題、課題解決に向けた取組み～(1)

(1) 意義

- ・健康上の理由などで、一般企業では就労が困難な多くの精神障害者等に雇用契約のもとで、やりがいのある仕事を提供してきたこと。
- ・障害基礎年金や家族からの支援だけでは地域での生活が困難だった障害者が、事業所での賃金とあわせ、自活できるようにしたこと。
- ・事業所で賃金を得ながら就労経験をすることで、一般就労への(再)チャレンジにつながっていること。
- ・企業等での就労が難しい障害者や、疾患からの回復途上でB型事業所や生活介護事業所を利用する人に対して、雇用契約のもとで働ける、就労の場の選択肢を提供していること。

9. 提言

～利用者の視点から見たA型事業所の意義と課題、課題解決に向けての取組み～(2)

(2) 課題

1) 就労上の課題

- ・健康上の理由などにより週30時間未満で就労している利用者が少なくないこと。その結果、時給では最低賃金が保証されていても、月額では、最低賃金(全国加重平均約14万円(2017年))をはるかに下回る人が少なくないこと。
- ・しかし、週30時間未満の就労が利用者本人の事情(健康等)によるのか、あるいは事業所の事情(必要な仕事量が十分確保できないこと等)によるのかは、必ずしも明らかではないこと。また、週30時間以上就労している利用者についても月額では最低賃金をかなり下回る賃金となっている人が少なくないこと。理由も必ずしも明らかではないこと。したがって、こうした理由の解明が求められること。
- ・同事業所では、利用者のニーズにあった多様な仕事(作業)の確保が困難なことから、仕事(作業)の選択肢やキャリアアップの機会が限られていること。
- ・人的体制などで良質の仕事(作業)の安定確保ができないことや同事業所の経営基盤が脆弱なため、利用者に最低賃金以上の賃金や賞与などを支給することが困難な事業所が少なくないこと。

2) 生活上の課題

- ・同事業所での短時間就労による収入だけで、他の収入(年金等)がない場合には、自活できないため、40歳代、50歳代になっても親との同居生活を継続せざるを得ず、また、親がなくなったあとの住まいや生活のやりくりに不安を抱えながら生活していること。
- ・その一方で、利用者の中には高齢の親の生計維持や介護等、生活支援のため家を出て、一人暮らし(自立生活)ができない人もいること。
- ・収入が少なく、住まいの確保もできないため、一人住まいも結婚もできない人が少なくないこと。
- ・一人暮らしやグループホームなどでの生活を支える支援が十分でないこと。

9. 提言

～利用者の視点から見たA型事業所の意義と課題、課題解決に向けた取組み～(3)

3) 制度上の課題

- ・同事業所の賃金で生活費が賅えず、かつ、障害基礎年金の対象とはなっていない利用者に対する所得保障制度がないこと。
- ・短時間(週20時間以上、30時間未満)就労のため、社会保険の対象とはなっていない利用者が、社会保険に加入できるような支援の仕組みがなく、労働者保護として不備があること。
- ・同事業所には、中小企業に準じた退職員制度がないところが多い等、利用者の退職後の生活不安を軽減する仕組みが欠如していること。
- ・利用者が同事業所から一般就労へ、または一般就労から同事業所への双方向の移行がスムーズにできるような仕組みがないこと。

9. 提言

～利用者の視点から見たA型事業所の意義と課題、課題解決に向けた取組み～(4)

(3) 課題解決に向けた取組みにかかる提言

1) 同事業制度の改革

- ・本調査では、生活状況に関して対象者47人中12人が経済的不安を明示的に訴えており、また就労状況に関して月額賃金が10万円以下の人が全体の6割弱に及ぶ等、A型事業所で働く障害のある人の厳しい生活状況が示されていること。
また、国際労働機関(ILO)第99号勧告(「障害者の職業リハビリテーションに関する勧告」、1955年)は、労働者性を尊重する視点から、障害のある人に無料の職業リハビリテーション・サービスを提供することとしていることから、A型事業所で働く際の利用料制度を廃止すること。ただし、同事業で就労する人には、労働施策と福祉施策の双方による支援が必要であり、そのような観点から新たな総合的な支援政策を整備すること。
- ・現在の障害福祉サービスの利用対象者は、主として、機能障害をベースとする障害者手帳の所持者となっているが、同事業所で就労する人については、働きにくさに焦点を当てた、第三者機関による就労支援ニーズに関するアセスメントの仕組みを構築すること。
- ・短時間就労に従事する利用者も社会保険に加入できるような仕組みを整備すること。
- ・同事業所利用者にも、退職時に、退職金が給付されるような支援制度を創設すること。
- ・官公需の優先発注制度に加え、民間企業から同事業所等への一定以上の業務の発注額を障害者雇用率にカウントできる「みなし雇用」を制度化すること。
- ・同事業所の経営基盤の安定確保をはかり、障害のある人のニーズに応じた適切かつ良質な支援を提供できるようにする観点から、労働時間に応じて基本報酬に段階を設ける仕組みを変更する等、現行の報酬制度を抜本的に改正すること。
- ・同事業のあり方を見直す上でも、就労継続支援B型事業や生活介護事業、地域生活支援センター等を含む、障害のある人の福祉的就労の場のあり方や一般就労との役割分担のあり方等について、総合的に検討する場を設けること。

9. 提言

～利用者の視点から見たA型事業所の意義と課題、課題解決に向けた取組み～(5)

2) 障害者就労施策全般の改革

- ・労働施策と福祉施策を一体的に展開することで、障害者がどこで働いても(通勤途上を含む。)必要な支援や合理的配慮の提供が受けられるような仕組みを整備すること。
- ・一般就労がすすまない理由の解明とその改善に向けた取組みを進めるため、障害者とそれ以外の者との比較可能な雇用・就労実態調査を定期的を実施すること。その結果を踏まえ、障害者とその他の者の就業率や賃金等の労働条件の格差を是正するための施策を整備すること。
- ・近年非正規雇用労働者が、労働者全体の4割近くを占めるなどに象徴されるように、働いても生計を維持することが困難な労働者が増えるなど、障害者の一般就労の受け皿となる労働市場そのものが劣化していることが、同事業所利用者等の一般就労への移行が進まない理由の一つと考えられる。したがって、労働市場の基盤の強化を図ること。
- ・同事業所から一般就労へ、または一般就労から同事業所への双方向の移行がスムーズにできるような仕組みを整備すること。

3) 障害者政策全般の改革

- ・年金もなく、稼働収入だけでは自活が困難なため、親や家族等の支援に依存せざるを得ない利用者への所得保障制度を整備すること。
- ・親や家族等による支援への依存から脱却できるような社会支援制度を構築すること。