

平成29年度厚生労働行政推進調査事業費補助金
(厚生労働科学特別研究事業)
総括研究報告書

研究課題名(課題番号) : 障害者の福祉的就労・日中活動サービスの実態把握及び質の向上に関する調査研究 (H29-特別-指定-011)

主任研究者 : 原田 将寿 (独立行政法人国立重度知的障害者総合施設のぞみの園)

【研究要旨】

平成18年の障害者自立支援法施行以後、障害福祉サービスを提供する事業所数ならびに利用者数が急激に増えており、なかでも通所による日中活動を提供する、生活介護事業ならびに就労継続支援B型事業の事業所数及び利用者数の伸びは大きく、平成28年時点で両事業の利用者数は障害福祉サービス全利用者数の50%を超えている。本研究では、生活介護事業ならびに就労継続支援B型事業の事業所を利用している利用者の状態像やサービス内容等の実態を明らかにし、両事業の現状や課題について考察することを目的として調査を行った。

具体的には、2つの調査を行った。①福祉的就労・日中活動サービスの時代背景についての考察では、就労継続支援B型事業、生活介護事業の制度創設の経緯や社会的背景の変化等について先行文献等によってまとめた。②生活介護事業所ならびに就労継続支援B型事業所の利用者及びサービス内容等の実態に関する調査では、全国の生活介護、就労継続支援B型事業所を対象とした実態調査を行い、現状の利用者像やサービス内容、課題等を把握することができた。また、②の調査結果を踏まえた二次調査として、生活介護事業所ならびに就労継続支援B型事業所のヒアリング調査を実施し、事業所が直面している課題や地域の状況等について把握することができた。以上の調査結果を踏まえて、生活介護事業ならびに就労継続支援B型事業の運営、支援等の指標となるガイドラインの検討を研究検討委員会等において実施し、素案を作成した。

以上の結果から、生活介護事業、就労継続支援B型事業の実態を踏まえて現状での課題を整理し、今後のガイドライン作成のための提言等障害福祉施策の推進に資するための基礎研究とする。

分担研究者			
大村美保	筑波大学人間系助教	熊川嘉一郎	社会福祉法人ライン工房 社会就労センターライン工房 統括施設長
相馬大祐	福井県立大学看護学部講師	中村公昭	社会福祉法人緑の風 千代田区立障害者就労支援施設ジョブ・サポート・プラザちよだ 所長
研究協力者		ボーン・ク	NPO 法人カラフル・コネクターズ 代表
岸田隆	社会福祉法人森と木 統括センター長	松本真悟	社会福祉法人電機神奈川福祉センター 常務理事・管理部長
石井貴之	社会福祉法人昴 デイセンター ウィズ 主任	藤村昌之	ハローワーク飯田橋
妹尾雅史	社会福祉法人訪問の家	田中正博	国立重度知的障害者総合施設のぞみの園 参事
辻佳子	社会福祉法人万葉福祉会 かたかご苑 支援課長	志賀利一	国立重度知的障害者総合施設

古川慎治	のぞみの園研究部研究部長 国立重度知的障害者総合施設 のぞみの園事業企画部事業企 画・管理課長
清水清康	国立重度知的障害者総合施設 のぞみの園事業企画係長
村岡美幸	国立重度知的障害者総合施設 のぞみの園研究部研究係
信原和典	国立重度知的障害者総合施設 のぞみの園研究部研究係
古屋和彦	国立重度知的障害者総合施設 のぞみの園研究部研究係
岡田裕樹	国立重度知的障害者総合施設 のぞみの園研究部研究係

A. 研究目的

本研究では、障害福祉サービスの日中活動において事業所数、利用者数ともに多くを占める生活介護事業所ならびに就労継続支援B型事業所について、事業所の基本情報や利用者の状態像、サービス内容の実態等を把握し、現状と課題を明らかにすることを目的とした。具体的には、生活介護事業所ならびに就労継続支援B型事業所について、運営主体や契約者数、実利用者数等の基本情報や、利用者の年齢や障害支援区分等の利用者の状況を把握することで、両事業の運営状況や利用者の実態等を明らかにし、さらに、生産活動の内容や、利用者の工賃、送迎支援、入浴支援等のサービス内容を調査することで、両事業の支援の現状や課題を把握する。また、平成28年度の退所者と新規利用者について把握し、直近の利用者の状態像やニーズ等を明らかにする。

上記の目的を達成するために、具体的には以下の2つの調査・研究を行う。

①就労継続支援B型事業、生活介護事業の制度創設の経緯や社会的背景の変化等について先行文献等によってまとめ、アンケート調査及びヒアリング調査等を行ううえでの基礎資料とする。

②全国の生活介護事業所ならびに就労継続支援B型事業所を対象としたアンケート調査を行い、現状の利用者像やサービス内容

等の実態を把握する調査を実施する。

また、②のアンケート調査結果を踏まえた二次調査として、生活介護事業所ならびに就労継続支援B型事業所のヒアリング調査を実施し、アンケート調査結果の内容を補足する。

以上、生活介護事業、就労継続支援B型事業の創設時の状況と以降の社会的背景の変化について整理し、全国規模のアンケート調査等を実施することで両事業の実態を把握し、それを踏まえてガイドラインの素案を作成することにより、今後の障害福祉施策の推進に資すると考えられる。

B. 研究方法

平成29年度は、以下の2つの調査研究を実施した。

1) 福祉的就労・日中活動サービスの時代背景についての考察

■調査方法：文献研究

■調査内容：就労継続支援B型事業、生活介護事業の制度創設の経緯や創設以降の社会的背景の変化等について。

2) 生活介護事業所ならびに就労継続支援B型事業所の利用者及びサービス内容等の実態に関する調査

■調査対象：全国の生活介護事業所、就労継続支援B型事業所4,000事業所

■調査期間：平成29年10月10日～10月31日

■調査方法：郵送方式によるアンケート調査

■調査内容：基本情報（運営主体、定員数、契約者数、事業開始時期など）、利用者・支援の状況（利用者の年齢、障害支援区分、日中活動の内容、利用者の工賃、送迎支援、入浴支援、医療的ケア、年間退所者など）、平成28年度新規利用者（年齢、障害支援区分、利用経路、利用前の日中の場など）等

C. 研究結果

1) 福祉的就労・日中活動サービスの時代背景についての考察

2006年10月より施行された障害者自立支援法（以下、自立支援法）により、この2つの日中支援事業は誕生している。ここに至る背景として、ひとつは、いわゆる社会福祉基礎構造改革であり、もうひとつは、国際障害者年（1981年）以降ノーマライゼーションの理念が普及・定着するに伴い、障害福祉の分野も次第に入所施設から地域生活への移行に必要な基盤整備が徐々に進展したことである。両事業の歴史経過について以下の3点にまとめる。①戦後、社会福祉の発展に伴い、障害種別に複雑に分立してきた日中支援を、利用者ニーズに応じた、機能別のシンプルな体系の確立を目指してきた。②機能別の分類には、その境界の線引に難しさがあり、改革のグランドデザイン案、自立支援法の体系（現在の総合支援法の体系と同様）、骨格提言案それぞれ、異なる線引を行っている。③就労については、利用者のニーズを中心とした機能だけでなく、障害者の権利擁護（労働者保護）の視点からも検討が必要である。

2) 生活介護事業所ならびに就労継続支援B型事業所の利用者及びサービス内容等の実態に関する調査

2,037事業所より回答があり（回収率50.9%）、そのうち生活介護は1,128事業所（回収率56.4%）、就労B型は909事業所（回収率45.5%）であった。

●運営主体は、生活介護全体では「社会福祉法人」が74.0%、「NPO法人」が14.5%、「営利法人（株式会社、合同会社等）」が7.4%で、就労B型は、「社会福祉法人」が48.8%、「NPO法人」が34.3%、「営利法人」が10.5%であった。

●事業の開始時期では、生活介護入所系は「障害者自立支援法施行以前」からが50.4%、生活介護通所系では「障害者自立支援法施行以降」からが37.4%、と最

も多く、就労B型は、「障害者自立支援法施行以降」からが43.2%であった。

定員数に対する契約者数の割合では、生活介護全体では、100%以上が59.2%、80%未満は10.8%で、就労B型は、100%以上が57.3%、80%未満は20.4%であった。

●生活介護の定員数に対する1ヶ月ののべ利用者数を開所日数で除した数の割合（1日当たりの利用率／平成29年9月分）では、生活介護全体では100%以上が15.1%、80%未満が32.2%、就労B型では100%以上が17.7%、80%未満が49.8%であった。

●契約者数に対する自法人内でサービス等利用計画を作成している利用者数の割合では、生活介護全体では「0%」が27.5%、「100%」が24.0%で、就労B型は、「0%」が37.4%、「100%」が22.7%であった。

●利用者の年齢では、生活介護全体では「18～64歳」が87.6%、「65歳以上」が11.8%で、「65歳以上」では、入所系は20.4%、通所系は4.7%であった。就労B型は、「18～64歳」が93.2%、「65歳以上」が6.3%であった。

●利用者の障害支援区分では、生活介護は、区分5以上の割合が、全体では66.4%、入所系では75.2%、通所系では59.1%であった。就労B型は、「区分なし」が47.9%で、区分5以上の割合は4.6%であった。

●利用者の手帳別所持者数では、生活介護全体では「療育」が79.4%、「身体」が36.4%、「精神」が4.0%で、就労B型は、「療育」が65.1%、「精神」が30.2%、「身体」が14.3%であった。

●送迎支援の送迎距離数（事業所で実施している送り、迎え含めた1週間の送迎支援全てののべ距離数）では、生活介護は、平均値は全体では546.4km、就労B型は、平均値は449.8kmであった。

●平成28年度の年間退所者数は、生活介護は、全体では1.6人で、退所者の退

所後の日中生活の場は、入所系では「死亡」が36.7%、通所系では「他の生活介護」が27.1%であった。就労B型は、平均値は2.4人で、退所者の退所後の日中生活の場は、「他の就労B型」が20.3%であった。

●平成28年度新規利用者は、生活介護は、有効回答数は全体では2,326人、入所系では627人、通所系では1,699人であった。平均値では、全体では2.1人であった。就労B型では、有効回答数は2,707人で、平均値は、3.1人であった。利用開始時の年齢では、生活介護は、平均値は全体では34.9歳で、最大値は88歳であった。就労B型では、平均値は37.9歳で、最大値は85歳であった。

●利用開始時の障害支援区分では、「区分6」が入所系では32.7%、通所系では27.7%、就労B型では、「区分なし」が64.1%で最も多かった。

●利用者の所持手帳では、「精神」が、生活介護全体では9.8%、就労B型では、41.2%で、利用者全体よりも高い割合であった。

●利用前の日中の場は、入所系では「在宅」が23.8%、通所系では「特別支援学校」が35.3%で、就労B型では、「在宅」が36.5%であった。

●事業運営で課題と感じていること（自由記述）では、生活介護は、「人材確保（支援員、看護師等の専門職）」「高齢の利用者の支援」「重度の利用者の支援」、就労B型では、「利用者の工賃」「生産活動（仕事の改善、仕事の確保、新規開拓等）」「利用者の確保」の回答数が多かった。

●就労B型の平成28年度の平均工賃（月額）では、「1万～1万5千円未満」が25.1%で最も多く、平均値は14,573円であった。1万円未満の割合は全体の32.1%であった。

また、アンケート調査の結果を踏まえ、利用者像や実践内容に特徴のある事業所を訪問し、ヒアリング調査を行った。

対象事業所は、生活介護2事業所（障がい者支援施設陽風、障がい福祉サービス事業所大地）、就労B型1事業所（障害福祉サービス事業所みどりの家）であった。本調査では、主に送迎支援の距離数が大きく広範囲化している事業所を対象とし、実際の状況や地域との関係等について調査を行った。

D. 考察

1) 福祉的就労・日中活動サービスの時代背景についての考察：

●利用者が偏在する事業：現行の日中支援サービスの事業体系が開始された当初、措置施設における日中支援（通所あるいは入所施設における日中活動）の利用者数を概ね28.0万人、小規模作業所利用者数が8.0万人、障害者を対象としたデイサービス利用者が2.0万人で、合計38.0万人と見込まれていたが、2017年12月時点で、就労継続支援B型利用者数が236,487人、生活介護利用者数が276,345人（障害者支援施設の日中支援含む）である。就労継続支援B型と生活介護の2つの事業の利用者数が圧倒的多数であり、利用者のニーズに応えた、機能別の事業体系を目指してきたものの、事業別の利用者数の偏りは大きく、この傾向はさらに続くものと推測される。

●事業の目的にマッチした利用者：生活介護事業、就労継続支援B型ともに、現実には、各事業が想定する対象者像や目的とニーズがほぼ合致する障害者は、必ずしも大多数とは言えない。さらに2018年度の報酬改定により、就労継続支援B型と生活介護の中間に存在する、それぞれの事業目的にマッチしない対象者が、さらに増える可能性が生じている。現在のサービス体系の企画が出来上がった2005年から既に12年以上が経過し、その間に、利用者数は2倍を遥かに超える数に増え、企画当時の利用者よりも、遥かに多い数の障害者が、日中支援の対象

になっている。その間、サービス体系全体について、様々な立場からの意見を集約し、新しい体系作りを目指した議論は骨格提言の一度だけであり、実際に日中支援サービス体系の改訂は行われていない。制度全体のグランドデザインを再度考える時期に来ていると思われる。

●労働者性の保障：障害者自立支援法施行後、障害者基本法の改正や、障害者虐待防止法、障害者差別解消法の成立など、障害者の権利利益をより尊重する時代に変化しており、1992年のILO159号批准、2008年の労働者性に関する留意事項、そして2011年の骨格提言において問題提起された、就労継続支援事業の労働者性に関して、障害者と他の者の平等を基礎とする今、再度議論する必要があると考えられる。実際に、多くの就労継続支援B型では、多様なニーズの障害者が通所しているため、生産活動のパフォーマンスに大きな幅が存在するものであるが、労働契約はなく、法律で保障されている労働者としての権利は持っていない。就労継続支援事業を含め、働くすべての障害者の就労の質を高めることが、より多くの障害者の労働者性の保障に結びつく戦略であることは間違いない。しかし、企業等における障害者雇用が大幅に拡大しており、法定雇用率も急激に上昇し始めている現在、また労働者性が担保される就労継続支援A型事業の利用者数も増えた現在、サービス体系としての就労支援の見直しを、労働者性をキーワードに再検討する時期に来ていると思われる。

●この12年の間に、民間企業等における障害者雇用の急激な拡大や高齢化など社会は大きく変化している。これにより、①日中支援を希望する障害者の増加に反して、支援を提供する支援者等の人材確保が難しくなっている、②都市部とは違い、人口縮小が顕著な地方では、通所圏内で生活する障害者が少なく、多機能型であっても最少人員数を確保する

ことが困難になっている。結果的に、事業所の送迎距離の過剰な延長、若年の障害者が高齢者施設等における基準該当事業所の利用が増加している。この12年で、日中支援サービスでは2倍を遥かに超える障害者が利用しており、この2つの事業を利用している障害者のニーズは、2005年の企画段階と大きく異なっていると推測される。さらに、この12年間に、障害者の権利利益を重視する社会に変化している。就労継続支援B型と生活介護の利用実態や利用者のニーズを詳細に調査し、日中支援の在り方について検証することが求められる。

2) 生活介護事業所ならびに就労継続支援B型事業所の利用者及びサービス内容等の実態に関する調査：

●新規事業所の増加と利用状況：生活介護通所系、就労B型で、ここ数年で、新規で事業を開始したNPO法人や営利法人を運営主体とした事業所が増加していることがわかった。また、特に就労B型で、利用者数が定員に満たない事業所や、利用率が不安定な事業所が少なくなることが示された。

●利用者の高齢化：生活介護では65歳以上の利用者の割合が増えており、全体的に高齢化が進行していると言える。就労B型では、65歳以上の利用者が1人以上あった事業所は429事業所（47.2%）で、平成28年度新規利用者の利用開始時年齢は「40～50歳未満」が22.5%で最も多く、全体の23.8%が50歳以上であり、就労B型においても高齢の利用者の割合が高いことがわかった。

●重度、多様な障害の利用者：利用者の障害支援区分5以上の割合は、生活介護全体では66.4%であり、障害支援区分において重度化の傾向が見られており、就労B型では、障害支援区分5以上の重度の利用者が利用している事業所が全体の3割以上であり、行動障害等の支援が必要な利用者の利用も一定数あること

から、就労B型においても、重度の利用者の割合が低くないことが示された。また、平成28年度新規利用者の利用開始時の所持手帳「精神」の割合が、利用者全体の割合よりも多く、精神障害者に加えて発達障害者の利用が増加していることが推察された。

●工賃向上の課題:就労B型の平成28年度の平均工賃(月額)で、1万円未満の事業所の割合は全体の32.1%であり、工賃向上が就労B型事業所の重点課題となっているが、一方で、利用者の高齢化や送迎支援のニーズの対応、利用者確保等の課題を抱えている現状のなかで、その達成に困難さを抱えている事業所が多いことがうかがえた。また、就労支援を中心とした事業所の平均工賃は全体の平均工賃を上回り、障害支援区分が高い利用者や医療的ケアが必要な利用者等の重度障害者が利用している事業所の平均工賃は全体の平均工賃を下回る傾向が見られた。

●自法人内サービス等利用計画の作成:利用者のサービス等利用計画では、生活介護入所系では約30%、生活介護通所系、就労Bでは約22%が、自法人内の相談支援事業所で全利用者分作成し、特に生活介護入所系では約60%が利用者の約8割を自法人内の相談支援事業所で作成しており、利用者の権利擁護の観点からも課題となっていると言える。

●広範囲の送迎支援と地域性:送迎支援について、送迎距離数(事業所で実施している送り、迎えを含めた1週間の送迎支援全てのべ距離数)では、500km以上実施している事業所が生活介護、就労B型ともに約3割であり、都道府県別での割合においても、概ね、都市部よりも地方部の方が送迎距離数は長距離となっている傾向があり、広範囲の送迎支援を実施していることが示された。

●本研究でのアンケート調査結果より、利用者の高齢化や重度化、送迎支援の長距離化等、生活介護と就労B型で共通す

る課題があり、事業は違えども利用者の状態像や支援内容等が類似している状況があることがわかった。本調査の結果を踏まえて、生活介護、就労B型の現状の利用者像や支援内容等の特性に応じたものとして類型化を試みると、地域作業所型、重度重複支援型、行動障害支援型、就労機能重視型、地域継続支援型、となる。また、広範囲の送迎支援は、特に都市部よりも地方部において表面化しており、地域の社会資源の不足や、過疎地域、山間部、僻地等の地理的な要因が背景としてあることが推察された。

また、アンケート調査結果を踏まえた二次調査として実施したヒアリング調査では、生活介護2事業所(障がい者支援施設陽風、障がい福祉サービス事業所大地)、就労B型1事業所(障害福祉サービス事業所みどりの家)の訪問調査を実施した。調査を実施した3事業所はいずれも送迎支援の距離数が1週間2,000km以上であり、毎日長距離の送迎支援を行っており、支援員の負担や車両の維持費、燃料費等による経営面での影響が顕在化していた。背景として、地域の社会資源が不足しており、かなり広範囲に遠方の利用者を受けている実態があり、送迎支援の長距離化につながっていることがわかった。

さらに、調査・研究の結果等を踏まえて、生活介護事業ならびに就労継続支援B型事業の運営や支援の指標となるガイドラインの素案を検討し、作成した。作成にあたっては、アンケート調査の結果を参考に、研究検討委員会にて検討を行い、研究分担者、検討委員の意見等を踏まえて作成した。また、先行資料として、「放課後等デイサービス」のガイドラインを参考とし、さらに虐待・差別防止や意思決定支援等の権利擁護の観点を明記した。大項目として、「1. 総則」「2. 設置者・管理者向けガイドライン」「3. サービス管理責任者向けガイドライン」「4.

従業者向けガイドライン」とし、各項目に中項目、小項目を設定した。

【文献】

- 1) 厚生労働省：障害福祉サービスの内容 <http://www.mhlw.go.jp/bunya/shougaihoken/service/naiyou.html#5> (2018年4月1日閲覧)
- 2) 厚生労働省：平成28年社会福祉施設等調査の概況 <http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/fukushi/16/index.html> (2018年4月1日閲覧)
- 3) 厚生労働省：障害福祉サービス等の利用状況について(平成28年4月～) http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/shougaihashukushi/toukei/index.html (2018年4月1日閲覧)
- 4) 遠藤浩：国立コロニー解説に至る道のり 国立のぞみの園10周年記念紀要 2014 p1-36.
- 5) 厚生労働省：今後の障害保健福祉施策について—改革のグランドデザイン案—(説明資料) 社会保障審議会障害者部会第18回資料 2004 <http://www.mhlw.go.jp/shingi/2004/10/s1012-4a.html> (2018年4月1日閲覧)
- 6) 厚生労働省：障害者総合福祉法の骨格に関する総合福祉部会の提言—新法の制定を目指して— 2011 <http://www.mhlw.go.jp/bunya/shougaihoken/sougoufukusi/dl/0916-1a.pdf> (2018年4月1日閲覧)
- 7) 厚生労働省：授産施設、小規模作業所等において作業に従事する障害者に対する労働基準法第9条の適用について 2007 http://www.pref.tottori.lg.jp/secure/307584/H190517_0517002.pdf (2018年4月1日閲覧)
- 8) 厚生労働省：就労継続支援事業利用者の労働者性に関する留意事項について 2001 http://www.pref.fukuoka.lg.jp/uploaded/life/287084_52926395_misc.pdf (2018年4月1日閲覧)
- 9) 松井亮輔・岩田克彦編著：障害者の福祉的就労の現状と展望—働く権利の拡大に向け

て— 中央法規 2011

- 10) 厚生労働省：平成24年社会福祉施設等調査の概況 <http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/fukushi/12/index.html> (2018年4月1日閲覧)
- 11) 日本知的障害者福祉協会：平成25年度全国生活介護事業実態調査報告 <http://www.aigo.or.jp/choken/pdf/25seikatukaigo.pdf> (2018年4月1日閲覧)
- 12) 日本知的障害者福祉協会：平成26年度生活介護(通所型)実態調査報告 <http://www.aigo.or.jp/choken/pdf/26seikailchosa.pdf> (2018年4月1日閲覧)

G. 研究発表

なし

H. 知的財産権の出願・登録状況

なし