

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)

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)
分担研究報告書

分担研究課題名：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

研究主任者：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)
研究協力者：志賀 利一(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

本研究の目的は、就労継続支援B型と生活介護の実態把握ならびにサービスの質の向上に向けての調査を行う際の基礎資料を作成するため、現在の日中活動支援の体系が整備された経過やその後の実態ならびに時代背景に関する資料を整理することである。障害者自立支援法と同時に、利用者のニーズを反映した機能別の体系に改定された日中支援事業はその後12年間変わっていない。その間に、①日中支援の利用者数は倍以上に増えている、②多様なニーズの障害者がこの2つの事業を利用している、③障害者の権利利益の擁護が重視される時代に変化している等の社会的背景の変化があり、新たなサービス体系検討に向けての実態調査が必要な時期に来ている。

A. 研究目的

就労継続支援B型と生活介護を中心に、現在の日中活動支援の体系が整備された経過やその後の実態ならびに時代背景に関する資料を整理することで、実態把握ならびにサービスの質の向上に向けての調査を行う際の基礎資料とする。

B. 研究方法

本研究は、文献ならびに厚生労働省等のウェブ・ページに記載されている資料の収集整理を中心とした文献研究である。

C. 研究結果

1. 2つの事業

1) 就労継続支援B型事業

就労継続支援B型事業とは、厚生労働省のウェブ・ページにおいて表1の通り記されている¹⁾。

2016年10月1日時点における事業所数は10,214(2016年9月に利用者がいた事業所は8,604)²⁾、利用者数は216,915人(2016年9

月時点の国保連データ)³⁾である^{※1)}。

2018年度の報酬改定において、就労継続支援B型事業については、表2のような改定が行われた。2017年度までは、工賃の多寡については、目標工賃達成加算と目標工賃達成指導員配置加算として評価してきた。しかし、2018年度からは、加算ではなくサービス費として、前年度の平均工賃月額をシンプルに7段階に分けており、工賃額に対するインセンティブがより高いものになっている。これが最も特徴的な変化である。また、就労移行体制加算も増額されている。

2) 生活介護事業

生活介護事業とは、厚生労働省のウェブ・ページにおいて以下の表3の通り記されている¹⁾。

2016年10月1日時点における、障害者支援施設の昼間実施の生活介護を除く事業所数は6,933(2016年9月に利用者がいた事業所

表 1. 就労継続支援 B 型事業とは

<p>就労継続支援 B 型（非雇用型）</p> <p>通常の事業所に雇用されることが困難な障害者のうち、通常の事業所に雇用されていた障害者であって、その年齢、心身の状態その他の事情により、引き続き当該事業所に雇用されることが困難となった者、就労移行支援によっても通常の事業所に雇用されるに至らなかった者、その他の通常の事業所に雇用されることが困難な者につき、生産活動その他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、その他の必要な支援を行います。</p> <p>【対象者】</p> <p>就労移行支援事業等を利用したが一般企業等の雇用に結びつかない者や、一定年齢に達している者などであって、就労の機会等を通じ、生産活動にかかる知識及び能力の向上や維持が期待される者。具体的には次のような例が挙げられます。</p> <p>(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</p> <p>(2) 就労移行支援事業を利用（暫定支給決定での利用を含む）した結果、B 型の利用が適当と判断された者</p> <p>(3) 上記に該当しない者であって、50 歳に達している者又は障害基礎年金 1 級受給者</p> <p>(4) 上記に該当しない者であって、地域に一般就労の場や A 型の事業所による雇用の場が乏しく雇用されること又は就労移行支援事業者が少なく利用することが困難と区市町村が判断した者（平成 24 年度までの経過措置）</p>
--

表 2. 就労継続支援 B 型事業 2018 年度の報酬改定の特徴

(2018 年度改定)	(2015 年度改定)
<p>就労継続支援 B 型サービス費（Ⅰ）職員配置比率 7.5:1</p> <p>(1) 定員 20 人以下</p> <p>平均工賃月額 4.5 万円以上 645 単位</p> <p>〃 月額 3 万円以上 4.5 万円未満 621 単位</p> <p>〃 月額 2.5 万円以上 3 万円未満 609 単位</p> <p>〃 月額 2 万円以上 2.5 万円未満 597 単位</p> <p>〃 月額 1 万円以上 2 万円未満 586 単位</p> <p>〃 月額 5 千円以上 1 万円未満 571 単位</p> <p>〃 月額 5 千円未満 562 単位</p>	<p>就労継続支援 B 型サービス費（Ⅰ）職員配置比率 7.5:1</p> <p>(1) 定員 20 人以下 584 単位</p>
<p>就労移行体制加算（Ⅰ）職員配置比率 7.5:1</p> <p>(1) 定員 20 人以下 1 日につき 42 単位加算</p>	<p>就労移行体制加算</p> <p>1 日につき 13 単位加算</p>
	<p>目標工賃達成加算</p> <p>目標工賃達成加算（Ⅰ） 1 日につき 69 単位加算 前年度を上回り地域最賃の 1/2 以上</p> <p>目標工賃達成加算（Ⅱ） 1 日につき 59 単位加算 前年度を上回り地域最賃の 1/3 以上</p> <p>目標工賃達成加算（Ⅲ） 1 日につき 32 単位加算 前年度を上回り都道府県平均の 80%以上</p>
	<p>目標工賃達成指導員配置加算</p> <p>(1) 定員 20 人以下 1 日につき 89 単位加算</p>

は 5,724) であり、障害者支援施設等は 5,778 である²⁾。障害者支援施設の生活介護を含む利用者数は 270,959 人（2016 年 9 月時点の国保連データ／障害者支援施設の昼間実施の生活介護を含む³⁾）である³⁾。

2018 年度の報酬改定において、生活介護事業については、表 4 のような改定が行われた。特徴的な点は、65 歳を超えた障害者について、従来から利用してきた障害福祉サービスを継続して受けやすくすることを目的に共生型介護サービスを新設している（介護保険、障害福祉双方の基準を満たす事業所がⅠ型、介護保険のみを満たす事業所がⅡ型）。また、医療的ケア者受入のために看護職員 2 名以上配置を

評価する常勤看護職員等配置加算の拡張、四肢の麻痺等の状態にある者に対する訓練を評価するリハビリテーションの拡張と共に、これまで障害者支援施設、共同生活援助、短期入所といった夜間のサービス提供において加算を行ってきた重度障害者体制加算が新設されている。さらに、就労継続支援 B 型事業同様、就労移行体制加算も新設された。全体的に、医療的ケアやリハビリテーションを必要とする障害者、あるいは強度行動障害者等を受入、専門的な支援を行うことに対してインセンティブが働くような加算が設けられており、同時に就労による退所を評価する報酬体系に変わっている。

表 3. 生活介護事業とは

<p>生活介護</p> <p>障害者支援施設その他の以下に掲げる便宜を適切に供与することができる施設において、入浴、排せつ及び食事等の介護、創作的活動又は生産活動の機会の提供その他必要な援助を要する障害者であって、常時介護を要するものにつき、主として昼間において、入浴、排せつ及び食事等の介護、調理、洗濯及び掃除等の家事並びに生活等に関する相談及び助言その他の必要な日常生活上の支援、創作的活動又は生産活動の機会の提供その他の身体機能又は生活能力の向上のために必要な援助を行います。</p> <p>【対象者】</p> <p>(1) 地域や入所施設において、安定した生活を営むため、常時介護等の支援が必要な者として次に掲げる者</p> <p>(2) 障害支援区分が区分 3（障害者支援施設に入所する場合は区分 4）以上である者</p> <p>(3) 年齢が 50 歳以上の場合は、障害支援区分が区分 2（障害者支援施設に入所する場合は区分 3）以上である者</p> <p>(4) 生活介護と施設入所支援との利用の組み合わせを希望する者であって、障害支援区分が区分 4（50 歳以上の者は区分 3）より低い者で、指定特定相談支援事業者によるサービス等利用計画を作成する手続きを経た上で、利用の組み合わせが必要な場合に、市町村の判断で認められた者</p> <p>[1] 障害者自立支援法の施行時の身体・知的の旧法施設（通所施設も含む。）の利用者（特定旧法受給者）</p> <p>[2] 法施行後に旧法施設に入所し、継続して入所している者</p> <p>[3] 平成 24 年 4 月の改正児童福祉法の施行の際に障害児施設（指定医療機関を含む）に入所している者</p> <p>[4] 新規の入所希望者（障害支援区分 1 以上の者）</p>
--

表 4. 生活介護事業 2018 年度の報酬改定の特徴

(2018 年度改定)	(2015 年度改定)																																
<p>生活介護サービス費</p> <p>(1) 定員 20 人以下</p> <table> <tr><td>区分 6</td><td>1,283 単位</td></tr> <tr><td>区分 5</td><td>963 単位</td></tr> <tr><td>区分 4</td><td>683 単位</td></tr> <tr><td>区分 3</td><td>613 単位</td></tr> <tr><td>区分 2 以下</td><td>586 単位</td></tr> </table> <p>-----</p> <p>共生型生活介護サービス費</p> <table> <tr><td>共生型生活介護サービス費（Ⅰ）</td><td>694 単位</td></tr> <tr><td>共生型生活介護サービス費（Ⅱ）</td><td>854 単位</td></tr> </table> <p>-----</p> <p>常勤看護職員等配置加算（Ⅰ） （定員 20 人以下）1 日につき 28 単位加算</p> <p>常勤看護職員等配置加算（Ⅱ） （定員 20 人以下）1 日につき 56 単位加算</p> <p>-----</p> <p>リハビリテーション加算</p> <table> <tr><td>リハビリテーション加算（Ⅰ）1 日につき</td><td>48 単位</td></tr> <tr><td>リハビリテーション加算（Ⅱ）1 日につき</td><td>20 単位</td></tr> </table> <p>-----</p> <p>重度障害者体制加算</p> <table> <tr><td>体制を整えた場合</td><td>1 日につき 7 単位加算</td></tr> <tr><td>支援を行った場合</td><td>1 日につき 180 単位加算</td></tr> </table> <p>-----</p> <p>就労移行体制加算（定員 20 人以下） 1 日につき 42 単位加算</p>	区分 6	1,283 単位	区分 5	963 単位	区分 4	683 単位	区分 3	613 単位	区分 2 以下	586 単位	共生型生活介護サービス費（Ⅰ）	694 単位	共生型生活介護サービス費（Ⅱ）	854 単位	リハビリテーション加算（Ⅰ）1 日につき	48 単位	リハビリテーション加算（Ⅱ）1 日につき	20 単位	体制を整えた場合	1 日につき 7 単位加算	支援を行った場合	1 日につき 180 単位加算	<p>生活介護サービス費</p> <p>(1) 定員 20 人以下</p> <table> <tr><td>区分 6</td><td>1,278 単位</td></tr> <tr><td>区分 5</td><td>959 単位</td></tr> <tr><td>区分 4</td><td>680 単位</td></tr> <tr><td>区分 3</td><td>610 単位</td></tr> <tr><td>区分 2 以下</td><td>559 単位</td></tr> </table> <p>-----</p> <p>常勤看護職員等配置加算（定員 20 人以下） 1 日につき 28 単位加算</p> <p>-----</p> <p>リハビリテーション加算（※2012 年改定と同様） 1 日につき 20 単位加算</p> <p>-----</p>	区分 6	1,278 単位	区分 5	959 単位	区分 4	680 単位	区分 3	610 単位	区分 2 以下	559 単位
区分 6	1,283 単位																																
区分 5	963 単位																																
区分 4	683 単位																																
区分 3	613 単位																																
区分 2 以下	586 単位																																
共生型生活介護サービス費（Ⅰ）	694 単位																																
共生型生活介護サービス費（Ⅱ）	854 単位																																
リハビリテーション加算（Ⅰ）1 日につき	48 単位																																
リハビリテーション加算（Ⅱ）1 日につき	20 単位																																
体制を整えた場合	1 日につき 7 単位加算																																
支援を行った場合	1 日につき 180 単位加算																																
区分 6	1,278 単位																																
区分 5	959 単位																																
区分 4	680 単位																																
区分 3	610 単位																																
区分 2 以下	559 単位																																

3) 2つの事業の利用者数

就労継続支援 B 型と生活介護は、障害福祉サービスの日中支援（以下、障害者支援施設における昼間実施の生活介護も「日中支援」という用語に統一する）として最も利用者数の多い事業である。2017 年 12 月の国保連のデータ

では、就労継続支援 B 型利用者が 236,487 人、生活介護利用者が 276,345 人、合計 512,832 人である。同月の障害福祉サービスの全利用者数（実数）が 82.8 万人であることから、この 2つの事業の全サービスの利用者数の 62%を占めている。

2. 日中支援サービスの事業体系に関する歴史的経過

1) 措置から障害者自立支援法へ

2006年10月より施行された障害者自立支援法（以下、自立支援法と言う）により、この2つの日中支援事業は誕生している。

自立支援法に至る背景には、大きく2つの流れがあると考えられている。ひとつは、戦後に構築された社会福祉の在り方を大きく改革する、いわゆる社会福祉基礎構造改革である。間近に迫る高齢化社会に備え、1990年の社会福祉関係八法の改正により、在宅福祉、市町村がサービス主体、民間事業者の参加を認める等の方向性が定まり、2000年には介護保険が施行されている。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、1989年にグループホーム事業が制度化されるなど、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⁴⁾。

2003年に、措置制度のサービス体系そのままに、利用契約を締結した支援費制度を経て、3年間という短期間のうちに自立支援法による新たなサービス体系が構築された^{※4)}。サービス体系の見直し方針として、2004年10月に開催された第18回社会保障審議会障害者部会において、下記の2点が示されている。

- ① 「地域生活支援」、「就労支援」といった新たな課題への対応するため、自立訓練や就労移行支援等の地域生活への移行へ資する機能を強化するための事業を実施する
- ② 入所期間の長期化など本来の施設の機能と入所者の実態の乖離を解消するため、サービス体系を機能に着目して再編し、効果的・効率的にサービスが提供できる体系を確立する

また、この会議の資料（以下、改革のグランドデザイン案と言う）には、具体的なサービス体系の見直し案が図1の通り提案されている⁵⁾。つまり、これまで多様な制度で展開してきた、身体障害・知的障害・精神障害といった

障害種別の施設施策をすべて統合化し、日中活動と住まいに分割し、利用者にニーズに合わせた機能別の事業単位にサービスをまとめている。この時点では、就労継続支援B型や生活介護という事業体系は存在しない。

第18回社会保障審議会障害者部会以降、当部会の議論や関係団体等との意見交換等、様々な調整が行われ、サービス体系は自立支援給付（介護給付、訓練等給付）と地域生活支援事業に整理され、2005年10月に開催された第28回社会保障審議会障害福祉部会資料においては、概ね現在と同様の日中支援の体系が提案されている。自立支援法で採用されたサービス体系については、改革のグランドデザイン案と比較し、図2に示す。これにより、障害者の状態やニーズに応じた支援が効率的に行われるよう、障害種別ごとに分立した33種類の既存施設・事業体系を、6つの日中活動に再編されることになった。なお、改革のグランドデザイン案のサービス体系からの主な変更点は、要支援障害者雇用事業が、就労継続支援事業に変更となり、さらに施設に通う障害者と労働契約を行うことを前提とした雇用型と労働契約のない非雇用型の2つのタイプに別れた。そして、非雇用型の就労継続支援ができたため、生活福祉事業の機能は、生活介護と就労継続支援の両方が受け持つことになっている。このサービス体系は、就労継続支援については、A型（雇用型）とB型（非雇用型）に名称変更され、2006年10月より2012年3月までの経過措置期間を経て、現在に至るまで継続している。

2) 実現しなかった総合福祉部会の提言

社会保障審議会障害福祉部会に最初の案が出されてから現在（2018年4月）に至るまで、12年半、サービス体系の変更はない。しかし、2010年4月から2011年8月の間に開催された障がい者制度改革推進会議総合福祉部会において、障害者自立支援法における日中活動のサービス体系を、シンプルに「就労支援」と「日中活動等支援」の2つに分離し、それぞれ障害者就労センター、デイアクティビティセンター事業の創設を求める結論の報告書が提出されている。また、このような大規模なサービス

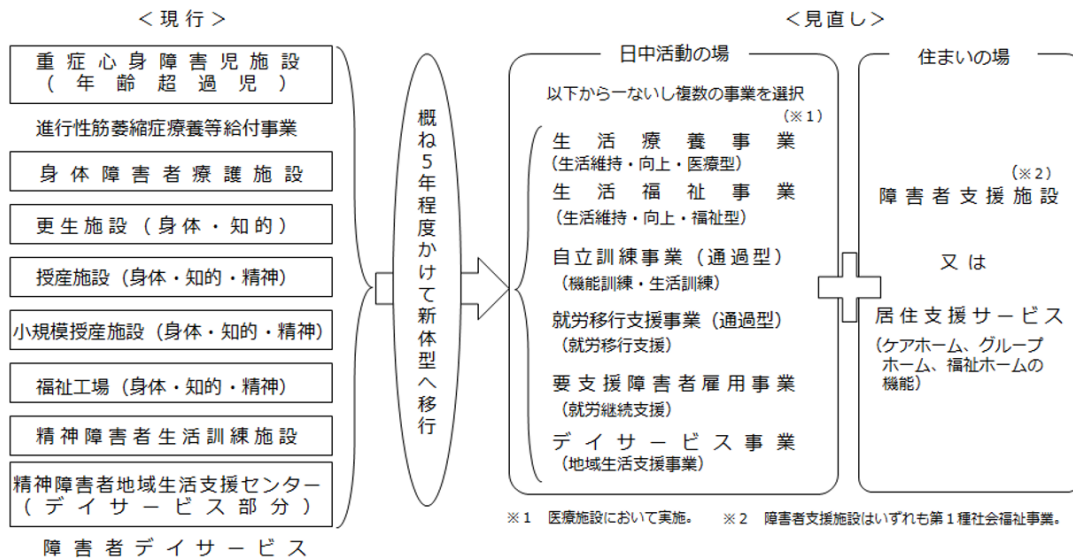


図1. 改革のグランドデザイン案 (2004年10月) におけるサービス体系の見直し案

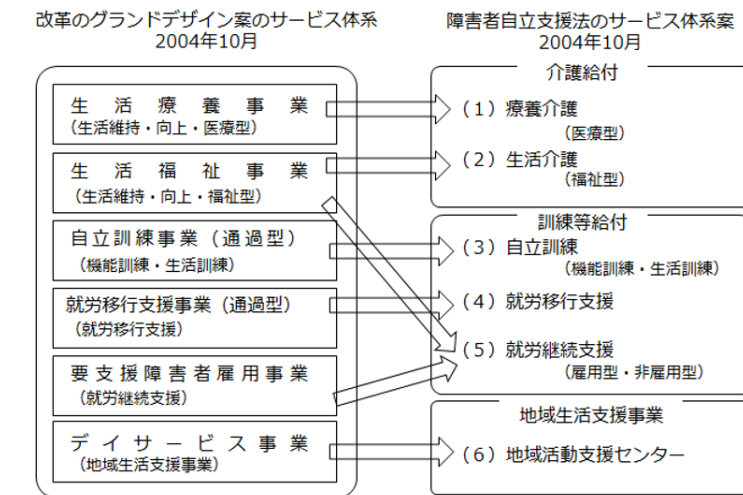


図2. 障害者自立支援法における新しいサービス体系案 (2005年10月)

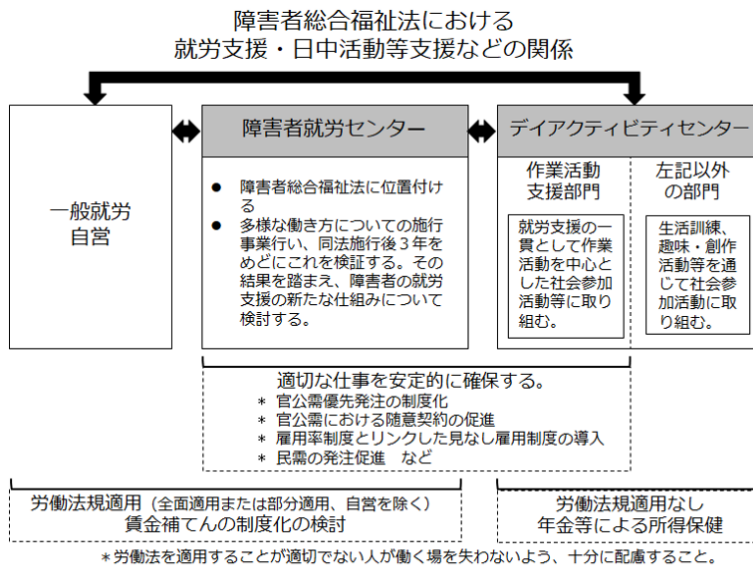


図3. 骨格提言における日中活動に関するサービス体系 (案)

体系への改革に際しては、モデル事例による先行事例の検証が必要だと記されている。障害者自立支援法から障害者総合支援法に改定

される際、この提言を受けた日中活動のサービス体系の見直しは実際には行われなかったが、図3に「障害者総合福祉法の骨格に関する

総合福祉部会の提言（以下、骨格提言と言う）」に記されている日中活動に関するサービス体系（案）を示す⁶⁾。

骨格提言に示されたサービス体系は、改革のグランドデザイン案同様、「就労」は利用者と事業所との労働契約が前提である。逆に、労働契約を行わない生産活動に従事する場合は、就労という用語を使わない。一方、「介護」という名称も消え、デイアクティビティセンターが、比較的広い範囲のニーズを受け止める事業として位置づけられている。ちなみに、本研究の対象である就労継続支援B型と生活介護は、概ねこのデイアクティビティセンターを指している（正確には、日中支援の自立訓練（生活訓練）がデイアクティビティセンターに含まれるが）。

3) 労働施策と福祉施策の分立

措置時代の授産施設や小規模作業所といった、いわゆる福祉的就労の場で働く障害者は、当初より「労働者」ではなく、労働法が適用されない「訓練生」と考えられてきた。つまり、労働基準法や最低賃金法等のいわゆる労働契約の対象外であった。一部、1972年創設の身体障害者福祉工場（知的障害者福祉工場は1985年から）は、事業所と利用者との間の労働契約が前提であった。「福祉的就労に労働者保護が無いことは人権上の問題である」と権利擁護の視点から福祉的就労の批判が登場したのは、日本がILO159号条約（職業リハビリテーションおよび雇用に関する条約）に批准した1992年前後からである。その後、障害者雇用促進法の複数回の改正により、企業等で障害者雇用数が順調に増え、さらに障害者自立支援法の施行後、就労継続支援A型利用者の数も急激に増え、労働契約を前提として働く障害者が飛躍的に増えているが、労働者保護のない就労の問題は未だ解決していない。

障害者自立支援法が施行された直後、神戸市内の知的障害者作業所が、最低賃金法と労働基準法に違反しているとして、神戸東労働基準監督署より改善指導を受けている^{*5)}。1951年に労働省労働基準局長から発出された「授産事業に対する労働基準法の適用除外について」（1951年10月25日基収第3821号）

に違反していると、労働基準監督署が判断したのである。これを受け、厚生労働省労働基準局長から全国の労働局長宛に2007年5月17日に「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」が発出されており⁷⁾、さらに2008年7月1日に厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部障害福祉課長より「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」が一部改正され、都道府県障害保健福祉主管部（局）長宛に発出されている⁸⁾。後者の通知において、労働契約の無い利用者に生産活動に従事させる際の留意事項が以下の4点に明確にまとめられている。

- (ア) 利用者の出欠、作業時間、作業量等が利用者の自由であること
- (イ) 各障害者の作業量が予約された日に完成されなかった場合にも、工賃の減額、作業員の割当の停止、資格剥奪等の制裁を課さないものであること
- (ウ) 生産活動において実施する支援は、作業に対する技術的指導に限られ、指揮監督に関するものは行わないこと
- (エ) 利用者の技能に応じて工賃の差別が設けられていないこと

労働施策と福祉施策の分立については、ILO第159号条約違反に関して「授産施設における障害者が行う作業を妥当な範囲で、労働法の適用範囲に収めることは、きわめて重要」と見解を示しており、この妥当な範囲については、障害者の就労や雇用等の正確な実態把握とともに、福祉と労働との総合的運用が期待されている⁹⁾。

4) 歴史経過の要旨

以上、社会福祉基礎構造改革以降の日中支援サービスの体系に関係する資料を駆け足で振り返った。要旨は、以下の3点にまとめられる。

- 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
- 機能別の分類には、その境界の線引に難しさがああり、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
- 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

D. 考察

1. 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。一方、2017 年 12 月時点で、就労継続支援 B 型利用者数が 236,487 人、生活介護利用者が 276,345 人（障害者支援施設の日中支援含む）である。これ以外の日中支援として、就労継続支援 A 型利用者数が 68,801 人、就労移行支援利用者数が 33,626 人（養成施設含む）、自立訓練（機能訓練・生活訓練含む）14,715 人あり、この 5 つの事業の利用者数合計は 629,974 人であり、2005 年度の推計数の 2.25 倍に増えている。そして、有期限利用が前提の就労移行支援や自立訓練、労働契約前提の就労

継続支援 A 型ではなく、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。

2. 事業の目的にマッチした利用者

利用者のニーズに応えた、機能別の事業体系である以上、その事業にマッチした対象者像や事業が目指すべき目的を明確にする必要がある。生活介護事業は、常時介護を要する障害者を対象に、入浴、排せつ及び食事等の介護、調理、洗濯及び掃除等の家事並びに生活等に関する相談及び助言その他の必要な日常生活上の支援、ならびに創作的活動又は生産活動の機会を提供することで、身体機能又は生活能力の向上を目指すことを目的としている。介護という名称が含まれているが、いわゆる日常生活動作における身体介護が必要な障害者のみを対象としている訳ではない。しかし、例え生産活動に参加しているにしても、経済的自立へ向けての支援ではなく、身体機能又は生活能力の向上を目指すものと定めている。一方、就労継続支援 B 型は、通常の事業所に雇用されることが困難な障害者のうち、生産活動その他の活動の機会を提供することにより、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を行うことを目的としている。1～2 年の間に、企業等への雇用の実現は難しく、また労働契約を行

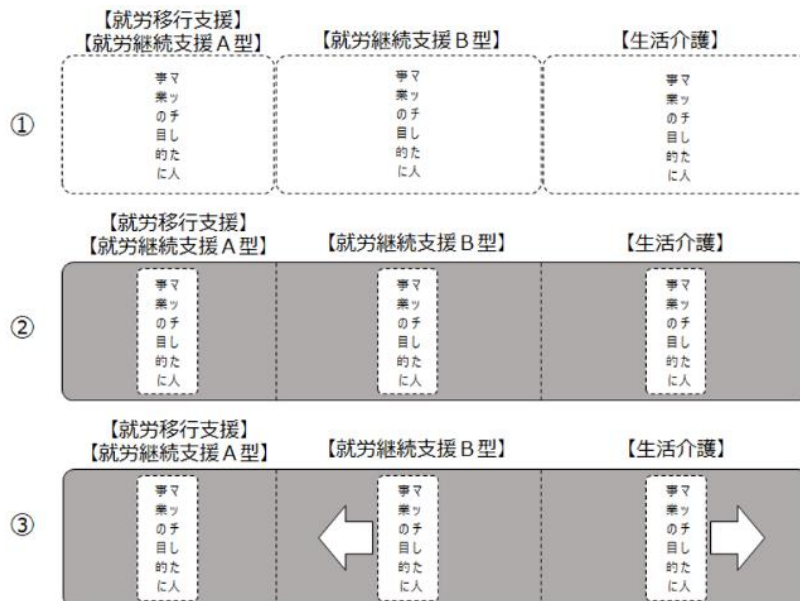


図 4. 各事業の目的や対象者像と実際の障害者のニーズとの関係を表す概念図

うA型の活躍も今すぐは難しいと判断された人を対象としているが、身体機能や生活能力の向上を目指す事業ではなく、あくまでも就労に必要な知識と能力の向上を追求する事業である。

実際に各事業を利用する障害者のニーズと、制度上の事業の対象者や目的との関係について、考えるツールとして図4を示す。図の①は、就労移行支援・就労継続支援A型と就労継続支援B型、そして生活介護の機能を、概ね社会参加の程度で単純な直線に表したものである(現実はこのような単純なものではない)。各事業が想定する対象者像や目的通り、実際の利用者が3つのタイプに別れば、制度と実際の障害者のニーズとに齟齬は生まれない。しかし、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。もしかすると、②の様に、事業目的にマッチした利用者はわずかしかなかったり存在しないかも知れない。もし、現実が②に近い状況であったなら、ニーズと事業がマッチしない多くの利用者(②のグレーの部分)が、かなりの割合存在すると考えられる。そして、2018年度の報酬改定により、就労継続支援B型は、より高いパフォーマンスの生産活動に従事する利用者、つまり高い工賃を得る利用者になり得る訓練成果を強く求めている。また、生活介護は、医療的ケアやリハビリテーション、強度行動障害者支援等の、より専門性の高い支援の提供にインセンティブをもたせている。明らかに、図4の③の矢印方向の利用者像を重視していると考えられる。つまり、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。

障害者自立支援法が目指した、利用者ニーズに応じた、機能別のシンプルな体系の確立は、当時も今も理にかなった方向性である。しかし、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年以上が経過している。その間に、利用者数は2倍を遥かに超える数に増えている。つまり、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のである。その間、事業体系毎に様々な調査研究が実施されており、それぞれより有

効な制度や運用方法について検討が行われ、改訂が何度か行われてきた。しかし、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。特に、現在50万人を超える利用者数が存在する、就労継続支援B型と生活介護の事業目的と実際の利用者のニーズとがどれくらいマッチしているのか、大規模な実態調査が待たれるところであり、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。

3. 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いる。1992年のIL0159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。

例えば、労働契約のない、ある就労継続支援B型事業所において、平均工賃が月額3万円であったとする。そして、この事業所が一人ひとりの生産性が単純に数値化出来る生産活動のみを行っていたとする。そして、一人あたりの数値化された生産額は、数千円～十数万円の格差があったとする。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(もちろん、生産活動を単純に数値化出来る事例は稀である)。もし、一人ひとりの生産額を工賃として支払った場合、もっとも高いパフォーマンスを示す利用者には、最低賃金を超える十数万円が支払われることになる。しかし、就労継続支援B型では、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。もし、一人ひとりの生産額ではなく、事業所全体の生産額をある程度平準化して、もっとも高いパフォーマンスを示す利用者に対して、3万円少々の工賃が支払われていたとしたなら、支援計画を早急に見直し、企業就労ないし就労継続支援A型への

移行を推奨すべきではないだろうか。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。

E. 結論

就労継続支援B型と生活介護は、2006年の障害者自立支援法により誕生したものであり、現在もこの日中支援のサービス体系は変わっていない。本稿では詳細に触れられなかったが、この12年の間に、社会は大きく変化している。例えば、民間企業等における障害者雇用が急激に拡大している。2005年に民間企業等で雇用されていた障害者は26.9万人であったが、2017年には49.6万人と2倍近くに増えており、内訳としても知的障害や精神障害の雇用件数が大きく伸びている。日中支援を考える上で、重要な変化である。また、この12年の間に、高齢化社会が一段と進んでいる。全人口に占める65歳以上の高齢者の割合は、2005年で20.0%、2016年には27.3%に増えている。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増加が増えている。

障害者自立支援法において、当時、障害種別に複雑に分立してきた日中支援を、利用者のニーズに応じた、機能別のシンプルな体系の確立を目指していた。その後、それぞれの事業については、様々な角度から調査ならびに関係団体からの意見を集約し、事業の在り方について修正している。しかし、日中支援のサービス体系について、包括的に見直し、変更することは無

かった。現在、就労継続支援B型と生活介護は、障害福祉サービスの日中支援として最も利用者数の多い事業である。利用者数は、50万人を超えており、すべての障害福祉サービス利用者の62%に相当する規模に成長している。そして、12年前に、利用者のニーズに応じた機能別事業体系を企画した当時と比較すると、2倍を遥かに超える障害者が利用している。当然、この2つの事業を利用している障害者のニーズは多様であり、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。

【資料】

- ※1 本稿執筆時点の最新の国保連データでは(2017年12月)、就労継続支援B型事業の利用者数は236,487人であり、2016年10月から14ヶ月で19,536人増加している。
- ※2 障害者支援施設等の数と同施設にける昼間実施の生活介護事業の数は、厳密には同一ではない。しかし、施設入所支援の入所利用基準からすると、概ね大多数が生活介護事業を実施していると推測できる。
- ※3 本稿執筆時点の最新の国保連データでは(2017年12月)、生活介護時用の利用者数は276,345であり、2016年10月から14ヶ月で5,386人増加している。
- ※4 支援費制度は、直後より、①想定を上回るサービス利用者数の増大と財源問題、②障害種別(身体障害・知的障害・精神障害等)による格差の拡大、③地域によりサービス水準の格差の拡大が生じ、改めて早急な制度改正が求められた。
- ※5 2007年4月19日の読売新聞地方版において、「2006年度、1,650万円の作業収入がありながら、工賃などに計約400万円しか充てておらず、「作業収入は必要経費を除き、全額を工賃に充てる」などとした労働法規の適用除外条件を逸脱

していたという。兵庫県の最低賃金は時給 683 円（当時）だが、同作業所は百数十円しか工賃を支払っていなかった。」と記されている。

【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/shougai Shahukushi/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（201

8 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

G. 研究発表

なし

H. 知的財産権の出願・登録状況

なし