

**平成29年度厚生労働行政推進調査事業費補助金研究**

# **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**

**平成29年度実施調査結果（速報）**

独立行政法人 国立重度知的障害者総合施設 のぞみの園

# 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 — 自立支援法以降の変化と現状 —

就労継続Bとは「一般企業等での就労が困難な人に、(雇用契約を結ばない)働く場を提供するとともに、知識及び能力の向上のために必要な訓練を行う」、生活介護とは「常に介護を必要とする人に、昼間、入浴、排せつ、食事の介護等を行うとともに、創作的活動又は生産活動の機会を提供する」事業である。この2つが、成人の障害者を対象とした日中系の自立支援給付サービスのうち最も利用数が多い。

両事業に関する、平成29年度「障害福祉サービス等報酬改定検討チーム」の主な論点は、就労継続B:平均工賃額に応じた報酬体系(工賃向上の推進をより積極的)について、生活介護:①看護師等の医療職配置の評価、②サービス提供時間や送迎実態に応じた評価(減額)がであった。

## 過去の経過

この2つの事業が誕生したのは、平成18年に施行された障害者自立支援法からであり、①市町村にサービス提供主体を一元化、②障害種別にかかわらず自立支援を提供する、③働く意欲と能力のある障害者が企業等で働けるよう等、といった改革の狙いが背景にあった。当時、サービス体系の変更の概念として図1が活用されていた。右の機能別のうち一番右端が生活介護、中央が就労継続支援のイメージである。しかし、措置時代に、このような機能を前提とした事業運営は存在してはいたものの、比較的少数であり、多くの入所・通所施設あるいは小規模作業所等では、様々なニーズのある利用者が混在していた。結果的に、利用者(家族)への意向、障害程度区分の結果、報酬の試算による採算性等から多機能型の運営を含め、事業体系の移行を行われたものと推測される。

図2は、就労・日中活動支援が、措置時代から現在に至るまでどのように増えてきたかをまとめた。一部、明覚な根拠数が把握できないものもあるが、機能別を指向したサービス体系も、12年が経過するうちに、就労継続Bと生活介護という大きな塊が成長していることがわかる。

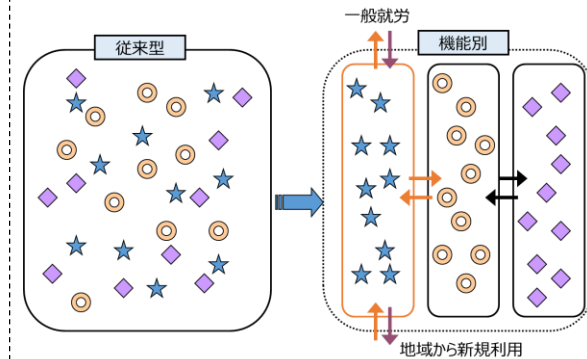


図1 機能別の通所施設

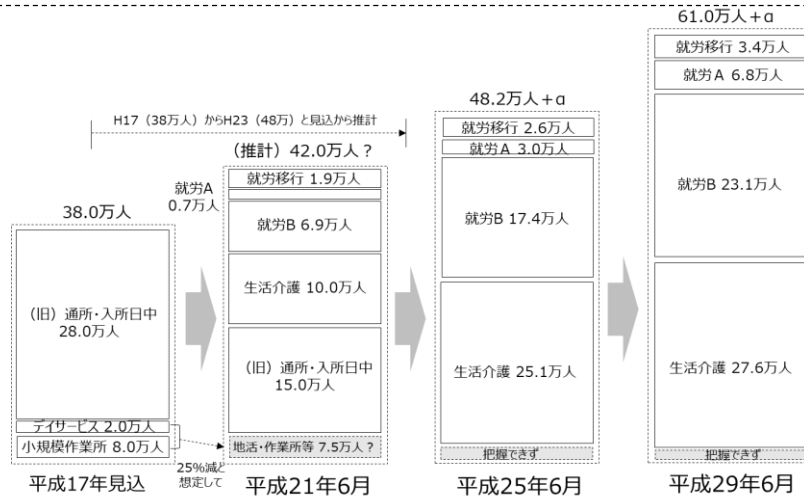


図2 就労B・生活介護利用者数の変化

## 問題の整理

### 【B型:権利擁護と労働者】

平成4年のILO159号批准を契機に、福祉的就労と労働者性について議論されるようになり、平成20年の「就労継続支援事業者の労働者性に関する留意事項について(通知)」により、就労継続Bの支援について比較的詳細な内容が示されている。労働者としての権利の保障と就労Bの就労実態との矛盾は、工賃向上で解決できる問題ではない。

### 【生活介護:専門的支援特化と地域事情】

重度重複障害(重心含む)、医療的ケア、強度行動障害を対象とした、特定の状態像に特化した質の高い事業所運営が行われている事業所が増えてきている。一方、多様な状態像で、就労Bと類似した地域のニーズに応える生活介護もあり、機能別の事業体系とは言えない。また、地方の人口減少・高齢化と事業運営の実態についても検証必要。

# 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

## －アンケート調査結果から－

### 《目的》

就労継続支援B型ならびに生活介護事業所を利用している、利用者の状態像やサービス内容の実態をアンケート調査やヒアリング調査で把握するとともに、調査結果を基に、サービス内容の質の評価方法や質の向上のためのガイドラインの素案を検討、作成することを目的とする。

### 《方法》

- 調査対象：全国の就労継続支援B型事業所、生活介護事業所 4,000カ所（各2,000カ所）
- 調査時期：平成29年10月10日（火）～10月31日（火）
- 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）、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）

《結果》 回収状況：2,037事業所より回答（回収率50.9%） ※生活介護 1,128カ所（56.4%）、就労継続支援B型 909カ所（45.5%）

表1 アンケート調査の主な結果（基本情報、利用者・支援の状況）

※データは平成29年10月1日時点

項目		生活介護（入所系）	生活介護（通所系）	就労B
運営主体		社会福祉法人 98.5%	社会福祉法人66.2% NPO法人19.2% 営利法人9.8%	社会福祉法人48.8% NPO法人34.3% 営利法人10.5%
契約者／定員数	100%以上 80%未満	59.1% 3.3%	61.4% 13.2%	57.3% 20.4%
1日あたりの利用率	80%未満	12.8%	38.4%	49.8%
事業の開始時期	平成18年4月以前より 平成18年4月～25年3月 25年4月以降	50.4% 43.4% 4.7%	32.4% 37.4% 27.6%	27.6% 43.2% 28.4%
年齢	65歳以上	20.4%	4.7%	6.3%
障害支援区分	区分5以上	75.2%	59.1%	4.6%
手帳別所持者数		知的 78.5% 身体 38.4% 精神 2.1% なし 0.1%	知的 80.0% 身体 34.9% 精神 5.5% なし 0.6%	知的 65.1% 精神 30.2% 身体 14.3% なし 3.5%
利用者工賃	平均月額	1,707円	3,446円	14,573円
送迎の有無	あり	51.1%	91.3%	67.5%
送迎距離数（1週間のべ）	平均 500km以上	505.7km 37.9%	551.2km 37.7%	449.8km 29.8%
医療的ケアが必要な利用者数		6.3%	9.0%	0.5%
年間退所者数	年間平均 3人以上あり	2.5人 38.3%	1.3人 13.1%	2.4人 32.6%
退所後の日中生活		死亡 36.7% 入院（一般） 14.2% 施設入所 10.4%	他の生活介護 27.1% 入所 16.8% 死亡 12.9%	他の就労B 20.3% 在宅 18.7% 一般就労 12.4%

【基本情報、利用者・支援の状況より（表1）】

- 定員数に対する契約者数の割合では、生活介護通所系では13.2%、就労Bでは20.4%が全体の80%未満
- 1日あたりの利用率では、生活介護通所系では38.4%、就労Bでは49.8%が全体の80%未満
- 65歳以上の利用者の割合は、生活介護入所系が20.4%
- 障害支援区分5以上の利用者の割合は、生活介護入所系が75.2%、生活介護通所系が59.1%、就労Bが4.6%
- 利用者の平均工賃（月額）は、就労Bでは14,573円。なお、就労B全体の32.1%が1万円未満
- 送迎の有無は、生活介護通所系が91.3%、就労Bが67.5%が「有り」
- 送迎の1週間のべ距離数は、生活介護入所系、通所系いずれも平均500km以上で、就労Bは約450km
- 退所後の日中生活の場は、生活介護入所系は死亡が36.7%、生活介護通所系は他の生活介護が27.1%、就労Bは他の就労Bが20.3%で最も多い

表2 アンケート調査の主な結果（平成28年度新規利用者）

項目		生活介護（入所系）	生活介護（通所系）	就労B
利用開始時の年齢	平均	40.6歳	32.8歳	37.9歳
	65歳以上	4.1%	2.2%	3.3%
利用開始時の障害支援区分	区分5以上	58.7%	49.7%	2.4%
所持手帳	知的 63.5% 身体 46.9%	知的 68.6% 身体 36.8%	知的 41.4% 精神 41.2%	
	精神 7.2% なし 1.0%	精神 9.8% なし 0.8%	身体 10.4% なし 7.7%	
利用前の日中の場	在宅 23.8%	特別支援学校 35.3%	在宅 36.5%	
	他の生活介護 19.1%	他の生活介護 21.5%	他の就労B 17.6%	
	特別支援学校 15.3%	在宅 17.7%	特別支援学校 11.7%	
新規利用者数	年間平均	2.4人	2.0人	3.1人

《考察》

■ 利用者の高齢化、重度化など、生活介護、就労B型いずれにも共通する課題があり、両事業に明確な相違があるとは言い難い状況があることがうかがえる。自由記述（「事業運営で課題と感じている事」）では、支援者（専門職）の人材不足が共通して多くあがっている。

■ 就労B型の工賃は、約30%が1万円未満であり、工賃向上の取り組みが課題となっていることがうかがえる。一方で、高齢化、重度化が進んでいる現状の利用者像から、その達成に困難さを抱えている事業所が多い。

■ 生活介護、就労B型いずれも利用者の確保が課題となっており、定員割れ、利用率低下による経営面の問題に直面している事業所が多い。

■ 生活介護、就労B型いずれも送迎支援のニーズが高く、経営面や日中支援にも影響が出ていることが推察される。特に、都市部よりも地方において送迎支援の長距離化が表面化している（図1）。

■ 送迎や利用者確保等、地域の社会資源の不足や地理的な要因が関係していることが推察される。地域の特性を含めた課題の検討が必要。

■ 自法人内の相談支援事業所で利用者のサービス等利用計画を作成している割合では、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%が全利用者分作成している。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。

○ 調査結果から、利用者像や支援内容等の特性に応じた類型化のイメージ（図2）等を踏まえ、生活介護、就労B型事業の運営に係るガイドライン素案を新たに作成している。

【平成28年度新規利用者より（表2）】

■ 利用開始時の年齢は、最高齢は生活介護入所系は88歳、生活介護通所系は85歳、就労Bは85歳

■ 利用開始時の所持手帳は、表1の利用者全体の「手帳別所持者数」の割合と比較すると精神の割合がいずれも高い

■ 利用前の日中の場は、生活介護入所系は在宅、生活介護通所系は特別支援学校、就労Bは在宅が最も多い。表1の「退所後の日中生活の場」をあわせると、生活介護や就労B事業所を退所後に他の事業所を利用するケースが多いことがうかがえる。

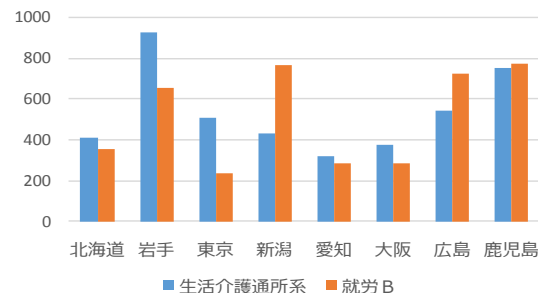


図1 地域別平均送迎距離数 (km)

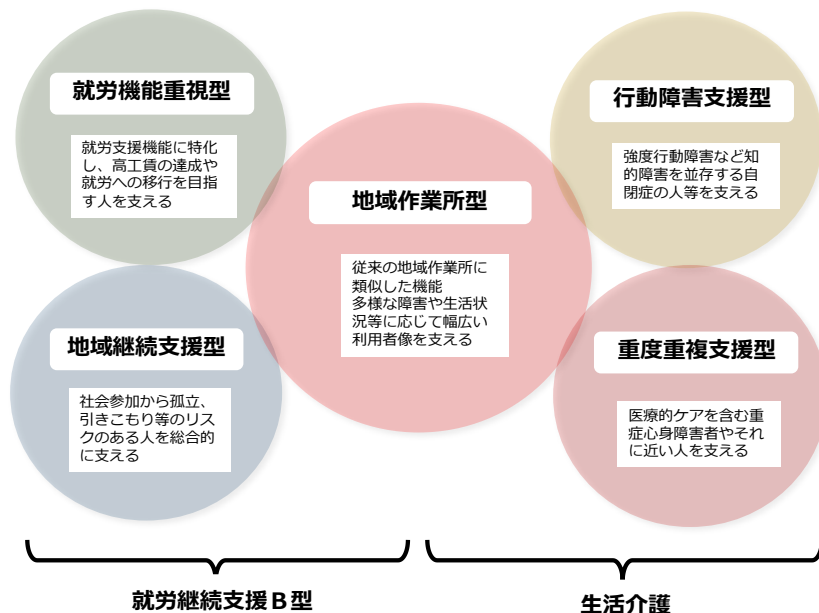


図2 類型化のイメージ図