

## 障害者就労継続支援B型事業所における就労支援の現状と課題(2)

—Z県内2事業所の質的調査から—

遠山 真世<sup>1</sup>

(2017年9月27日受付, 2017年12月15日受理)

The Current Situations and issues of Continuous Working Support Institutions Type B (2)

— Through Qualitative Research on Two Institutions in Z Prefecture —

Masayo TOHYAMA<sup>1</sup>

(Received : September 27, 2017, Accepted : December 15, 2017)

## 要 旨

本研究では、障害者就労継続支援B型事業所の現状と課題を明らかにするため、Z県内にある2つの事業所を対象としたインタビュー調査を実施した。分析を通して、外部からの受託作業では個々の作業単価が安いことや、利用者に多様な支援が必要なことにより、工賃を上げることが難しいことが明らかとなった。また、利用者の支援と工賃向上が両立しえない状況にある中で、どのように工賃を上げていくか苦慮していることも描出された。今後は、個々の事業所の実情に沿った実現可能な目標を設定するとともに、受注作業の単価を高めたり、製品の販売先を継続的に確保したりといった、より具体的な施策や仕組みが必要である。

キーワード：障害者，就労継続支援事業，工賃，質的調査

## Abstract

This study shows the current status of and issues in constitutions working support institutions type B. I interviewed representatives of two institutions of type B in Z Prefecture, and analyzed factors that posed difficulties to institutions of type B that prevented payment from growing.

This analysis yielded the following findings. First, it is difficult to increase payment for two type B institutions, because the institutions have not significantly profited from works undertaken by private enterprises, and people with disabilities require support in order to work. Second, supporting people with disabilities and increasing payment are incompatible with type B institutions. Therefore, service workers in these type B institutions appear at a loss in terms of coping with the common agenda on increasing payment.

The study concludes that plans to increase payment and the law requiring preferential purchase from institutions for people with disabilities must be reexamined. It is necessary to support each type B institution in accordance with its specific context. It is also essential that type B institutions be supported by administrative organizations' practical and continuous measures.

---

1) 高知県立大学社会福祉学部社会福祉学科・講師・博士（社会福祉学）  
Department of Social Welfare, Faculty of Social Welfare, University of Kochi, Lecturer (Ph.D.)

Key Words : Persons with Disabilities, Continuous Working Support Institutions Type B, Payments for Work, Qualitative Research

## I 研究の背景

障害者就労継続支援B型事業所（以下「B型事業所」とする）をめぐっては、障害者自立支援法以前の小規模作業所等いわゆる「福祉的就労」の時代から、工賃の低さが課題とされてきた。2015年度の全国のB型事業所における平均工賃は月額で1万5,033円であり、2006年度の1万2,222円より約10年間でわずか2,811円増加したにすぎない（厚生労働省2017a）。この間、国は「工賃倍増5か年計画」（2007年度～2011年度、以下「工賃倍増計画」とする）および「工賃向上計画」（2012年度～2014年度）を実施し、都道府県および各B型事業所で工賃を上げるための計画を策定するとともに、経営コンサルタントの派遣や専門家による技術指導などを通じて取り組みを推進してきたが、いまだ十分な工賃向上にはつながっていない。2013年度から新たに「国等による障害者就労施設等からの物品等の調達の推進等に関する法律」（以下「優先調達法」とする）が施行され、国等に対してB型事業所等から物品や役務を調達するよう努力することが求められることとなり、また、2015年度から工賃向上計画も第二期に入っているが、その成果はまだ明らかとなっていない。

こうした状況に対しこれまでの研究では、北欧・西欧諸国で実施されている保護雇用制度を導入し、国が障害者の雇用を提供し賃金を保障することが求められてきた。B型事業所の利用者にも労働関係法を適用し、福祉の利用者ではなく労働者として位置づけ、最低賃金を保障することも主張されてきた（松井・岩田2011）。近年では、地方自治体レベルで「社会的事業所」等の形で障害者を雇用し賃金を補助する取り組みもみられるようになり、そうした形を制度化するための方策も具体的に検討されつつある（磯野2015）。

一方、筆者はこれまでにZ県内の3か所のB型

事業所を対象としたインタビュー調査を行い、利用者の作業や工賃の実態を分析し、工賃向上が難しい背景を明らかにするとともに、今後求められる政策や事業所への支援について検討してきた。そこでは、利用者を支援することと作業を遂行することとの間で、職員が板挟みとなっている状況が明らかとなった。利用者には多様な支援が必要であり多くの作業を行うことが難しく、個々の作業単価も安いことから、各事業所は工賃を向上させることに限界を感じていた。B型事業所の工賃を上げるためには、それぞれの事業所や利用者の実状をふまえた支援を行うとともに、民間企業や公的機関への働きかけをしていくことが求められる（遠山2017）。

そこで本研究では、引き続きZ県内のB型事業所を対象としたインタビュー調査を行い、それぞれの事業所でどのような課題に直面しているのかを明らかにし、筆者が行った前回の調査（遠山2017）の分析結果とも比較しつつ、共通する課題やそれに影響を与える要因を抽出するとともに、今後必要な制度や支援について具体的に検討してみたい。

## II 研究方法

### 1. 調査方法

本研究では、Z県内のB型事業所2か所を対象とし、利用者の現状や支援、事業所の運営について熟知している統括的な立場の職員1～2名ずつに半構造化面接によるインタビュー調査を実施した。今回の調査では、Z県内の市部にあるY市の事業所を2か所選んだ。Z県内のB型事業所のうち約半数がY市に所在しており、Z県内でも人口や社会資源が比較的多い地域の事業所について、現状と課題を明らかにしたいと考えたからである。また、Z県の資料を参考に、知的障害者が多

く就労していると思われる事業所を選定した。B型事業所は一般雇用で働くことが難しい障害者が多く利用しており、中でも知的障害者の場合、就労面・生活面・コミュニケーション面などさまざまな支援が必要であり、生産力を高め工賃向上につなげることが難しい利用者も多いと考えたためである。

調査は2017年2月に各事業所を訪問して行い、インタビューの時間はそれぞれ80～90分ほどであった。主な質問項目は、利用者の状況（障害程度や年齢など）、利用者の仕事内容、利用者への支援状況、仕事の確保の仕方、工賃の状況、工賃を高めるための工夫、今後の課題などである。分析に際しては、インタビューの逐語記録を要約し、質問項目に沿って語られた内容を整理した。そのうえで、各事業所で課題と感じている点や工賃向上を阻んでいる状況に着目し、要約した内容を抜き出すとともに、課題状況がもつ意味や背後にある構図について解釈した。

## 2. 倫理的配慮

調査実施にあたっては、調査の目的や方法、質問内容や分析方法、プライバシー保護やデータ管理の方法、研究成果の公表の仕方等について、文書および口頭で説明を行ったうえで同意を得た。インタビューの内容は許可を得て録音し、後日、逐語記録を作成した。データは匿名で扱い、作業内容や平均工賃の記述も含め、事業所が特定されないよう配慮した。なお本研究は、高知県立大学社会福祉研究倫理審査委員会の承認を得ている（承認番号：社研倫理15-54号）。

## Ⅲ 調査結果

### 1. P事業所の現状と課題

#### (1) P事業所の概要

P事業所は、昭和60年代に小規模作業所からスタートした長い歴史をもつ事業所であり、現在は就労継続支援B型事業と生活介護事業を行っている。運営母体は社会福祉法人である。調査時点で

の利用者は約20人で、そのうち3分の1が女性である。平均年齢は30代後半であるが、10代から60代まで幅広い年齢となっている。利用者のほとんどが知的障害をもっており、障害支援区分は2～4である。基本的な利用日数は週5日であり、1日の就労時間は約4時間30分となっている。月に1～2回、土曜日も開所することがあり、1か月の利用日数は23日となっている。他の事業所を利用している場合や体調などの影響もあり、週2～3日の利用となっている人もいる。利用年数は長い人が多く、10年から30年である。特別支援学校高等部の時に実習で来て、卒業後に利用する人が多いとのことである。

#### (2) 仕事内容

年間を通して行っている仕事は、ポケットティッシュの袋詰めと小魚の解体作業である。また、これらは、外部の業者から受託している。また、季節に応じて市場から野菜の袋詰めを受託している。その他、さとうきびの栽培および黒砂糖の製造・販売、漬物や健康茶、味噌などの製造・販売も行っている。家畜の餌に入れる栄養剤を袋詰めして業者に納品することも行っている。

ポケットティッシュの袋詰めでは、6個入りや24個入りなどの形で袋に入れ、スーパー等で販売する形にして納品している。利用者は「ティッシュを袋に入れる」「袋を留める」「最終チェックをする」など、利用者の能力や適性に応じた工程の作業を担っている。小魚の解体作業は、頭や尻尾、内臓などを取り除き細かくする作業で、ピンセットを使うような細かい作業である。健康茶の作業では、びわの葉を収穫し、葉の汚れを取り除き、ティーバッグを作っている。漬物作業では、利用者が材料を1つずつ切るところから行っている。利用者の担う作業は、時期や日、時間帯によって変わり、1つの作業を少ない場合で2～3人、多い場合で10～12人ほどで行っている。

利用者の作業内容は、利用者や家族の希望をふまえ相談して決めている。その日の体調によって

調整することもある。どの利用者也何らかの作業に携われる形になっており、また、利用者自身も職員も、どの作業を担うことができるか、おおむね把握しているとのことである。

### （３）仕事の受託と開拓

P事業所では、年間を通してだれでも参加できることをまず重視し、次に収益性も考慮して、さまざまな作業を行っている。悪天候であってもできる作業を考え、職員が仕事を見つけてきたり、業者の側から声をかけられた場合もある。職員が地域にアンテナを張っており、販売先で情報を得て「こういった仕事をしてみてはどうか」と提案したり、卸売りに出ない農作物を安く仕入れて来たりしている。他の事業所からも情報を収集し、他の事業所で行っている仕事を「うちでも受けられるのではないか」と提案することもあるという。その一方で、現在は作業の種類が多くなりすぎているため、作業の種類を減らす必要があるかもしれないとも考えているそうである。

### （４）利用者への支援

P事業所の利用者は、利用年数が長いということもあり、作業に慣れており仕事がよくできるそうである。無理をさせないよう配慮は必要だが、一生懸命に取り組んでいるそうである。ただ、利用者も高齢になり、体の心配が必要な利用者が増え、作業面での不安も顕著に出てきているとのことである。

作業の一連の流れを利用者が行い、職員は見守るという形が最もよいだろうが、外部の業者から受託していることもあり、仕上げや最終確認は職員が行う必要がある。障害者の施設だからといって、雑な商品を出すわけにはいかないため、時にはやや厳しく声をかけることもあるという。ポケットティッシュの袋詰め作業は、場合によって袋に入れる個数が異なるため、職員が丁寧に声をかけたり確認をしたりしている。

新しい利用者では発達障害をもつ人も増えてお

り、壁の方を向いて作業をするなど、落ち着いて取り組めるように工夫している。作業の仕方を視覚で確認できるよう、説明書きを見やすいところに置くなど、利用者の特性に合わせた工夫をしている。利用者どうし相性がよくない場合には、担う作業を別にしたり、席を離したりするなどの配慮もしている。

以前は、職員も作業に入っていた時期もあったが、現在はその必要がないよう、仕事量を調整しているそうである。利用者も高齢化しているため、利用者も職員も無理をしない程度を目安に、一日にできる仕事量を見極め、時間内に終わらせる仕事量になるようにしているとのことである。

### （５）工賃の状況

P事業所の2015年度の工賃は約1万4000円であったが、例年はそれよりさらに低く1万1000～2000円程度であるという。なぜなら、昨年度は行政からの委託で清掃作業を担うことができ、その収益が高かったからである。しかしながら、2015年度は競争入札を経て仕事を得ることができたが、2016年度は得ることができなかったそうである。そうした形で仕事を得られるかどうかで、収益に大きな差が生じるという。工賃を高くするため、かなり無理をしていた時期もあったが、それでも1万4000円程度だったという。

P事業所では、利用者ごとの工賃は、利用日数や生産量、作業時間によって差をつけている。差をつけるのもよくないと思いつつ、ティッシュの袋詰め作業を1日で100個行う利用者と、10個行う利用者の工賃を同じにするわけにもいかないという。すべてを平等にするというわけにはいかず、生産量などによる何らかの区別は必要と考えているとのことだ。利用者の工賃は6000～1万2000円ほどであり、高い人と低い人でほぼ倍のちがいがいるそうだ。

インタビューでは、利用者の行っている仕事と工賃が見合っているかどうかについても尋ねた。職員の印象では、利用者が多くの作業をしている



のに対し、工賃は低いと感じているようだ。外部業者からの受託作業の収益は実に少なく、受託作業をしているかぎり工賃は上がらないという。今の人数や力では工賃を上げるには限界があり、数円上げることはできても、それ以上に大きく上げることは難しいとのことである。また、利用者にさらに多くの仕事をしてもらおうとすれば、利用者のニーズや特性に合わなくなるという。さらには、以前は商品の運搬を業者がしてくれていたが、最近では事業所でしなければならなくなり、その分ガソリン代の出費が多くなっているそうである。

#### (6) 工賃向上のための取り組み

P事業所で受託作業をこれ以上増やすのは物理的に不可能とのことである。外部業者の状況もあり、事業所側が仕事の量や個々の作業単価を増やしてほしいと言っても、そのとおりにできるわけではない。そうならば、事業所の努力でできる部分として、自主製品の生産と販売に力を入れ、生産量と販売先を増やしていくほうが手取り早いという。また、自分たちで努力して工賃が上がるほうが喜びが大きいとの考えもあるようだ。実際にも、2016年度は行政から委託された清掃作業がなくなり、収益が大きく下がったものの、自主製品の販売数を大幅に増やしてカバーすることができているとのことである。自主製品部門を伸ばしていくためにも、畑の手入れなどの管理もしっかりと行い、販売できるものが常に用意できている状態にしておかなければならないと考えているようだ。また、受託作業と自主製品の生産とのバランスを調整していく必要もあるとのことだ。

工賃倍増計画や工賃向上計画への対応については、外部からのコンサルタントによる支援を受け、製品の作り方の助言を受けたが、一時的なものにとどまっており、成果はほとんど感じられないとのことである。製品を作ったとして、その後どうすればよいか。販路の拡大や販売先とのつながりづくりなど、具体的なフォローがほしいという。一方、行政が空港などに設けた販売所では、高い

売り上げを得ることができたそうである。ただ、そうした機会も継続的にあるわけではなく、一時声がかかってもしばらくは何もなく、再び急に声がかかる印象だという。

#### (7) 就労支援における課題

P事業所の今後の課題としては、利用者の高齢化があげられた。2～3年前までできたことがだんだんできなくなっており、今後も作業を続けられるのか不安であるという。職員も高齢化しており、畑作業や販売が難しくなることも考えられるようだ。そうした中、工賃を上げるために利用者に多くの仕事をしてもらおうとすれば、利用者にも職員にも負担がかかる。工賃を上げる以前に、利用者の体力や能力を保ち、現状を維持していくことのほうが大きな課題であるという。工賃を上げることと利用者を支援することは相反することであり、今後どのようにしていくかが課題とのことである。

また、個別に支援が必要な利用者が増加していることも課題としてあげられた。利用者の障害や支援の必要性も多様化しており、それに対応するためには、職員による個別の関わりが必要となる。そのための職員の資質向上にも取り組む必要があり、工賃を上げることばかりに携わっているわけにはいかない状況だという。地域社会で自立できるように工賃を上げることは重要だが、社会福祉法人の役割として、利用者の支援を行うことのほうが重要との考えも示された。

これに対して、自主製品の生産・販売を伸ばしていくためには、畑作業の専門性が必要であり、そうした人材を登用することも視野に入れているようだ。工賃を上げるためには、福祉分野だけでなく、事業所で行う仕事の専門的な知識・技術をもつ人材が必要とのことである。

## 2. Q事業所の現状と課題

### (1) Q事業所の概要

Q事業所は、開設されて数年目の比較的新しい

事業所であり、運営母体は特定非営利法人である。調査時点での利用者は17人であり、男性と女性の割合はおおよそ半々とのことである。30代の利用者が多く、年齢の幅は20代前半から50代後半である。利用者の全員が知的障害者であり、療育手帳A判定（重度）の利用者が約3分の1とのことである。基本的な利用日数は週5日であり、1日の就労時間は約5時間となっている。土曜日に半日開所することもあり、1か月の利用日数は23日となっている。開設時からの利用者ばかりであるが、Q事業所は別の事業所から独立する形で開設されており、以前の事業所からの利用者がほとんどであるため、利用者と職員とのつきあいは長いそうである。

## （2）仕事内容

Q事業所では外部の業者からの受託作業を中心に行っている。菓子の箱を折って組み立てる作業、手袋の検品・数量計算・梱包などの作業、菓子の袋や箱にシールを張る作業、車の部品の塗装に用いるカバーや布を形に合わせて切る作業である。菓子箱づくりの仕事は老舗菓子メーカーや包装業者から受託しているもので、取り扱っている数としては最も多く、1日に1000箱ほど作っているそうである。車の塗装用の布地は、他の衣料品店で余ったものをリサイクルしているため、なるべく余りが出ないようにすることが求められるとのことだ。

利用者がどの作業を担うかを決める際は、利用者の得意な作業を見つけ、そこに配置するようにしているそうだ。はじめから苦手な作業をして、できなかったというショックを残さないよう配慮しているという。そうした上で、段階的に新しい作業にも挑戦できるようにしているとのことである。毎日同じ作業だと飽きてしまうため、日によって担う作業を変えたり、同じ菓子箱づくりでも箱の種類を変えたりするなどの工夫をしている。これらの作業は外部からの受託であるため、納期が近く余裕がないときは、同じ作業が続いたり、作業するのが早い利用者に担ってもらったり

することもあるそうだ。

手袋の検品等の作業は、その作業がとても好きという同じ利用者2人が担うことが多いとのことである。菓子のシール張りの作業は5人ほど、菓子箱づくりは7人ほどで担っており、場合によっては全員で菓子箱づくりをすることもあるという。車の塗装用の布等を切る作業は、利用者自身が工夫しながら行うことが求められるため、応用力のある利用者4人が担っている。失敗すると修正できない難しい作業であるため、携われる利用者も限られており、他の利用者の目標にもなっているとのことである。

## （3）仕事の受託と開拓

Q事業所で行っている仕事は、以前の事業所で受託していたときのつながりから、引き続き現在も受託しているとのことである。開設してからの新規の仕事としては、割り箸と爪楊枝を紙の袋に入れる作業があるそうだ。利用者の家族による協力もあり、割り箸の仕事は、利用者家族の知り合いの仕出し料理等の業者を紹介してもらったという。外部業者からの仕事は、年間を通して途切れることなく入ってきているそうだ。利用者が一生懸命に作業をしているため、業者からも高い評価を得ることができており、それによって次の仕事の依頼が入るのだという。

## （4）利用者の支援

Q事業所では、「仕事ばかり」という雰囲気ではなく、楽しいことも取り入れるよう心がけているそうだ。作業に一生懸命に取り組みつつも、和気あいあいとした明るい雰囲気も大切にすることで、やる気を高めていこうということである。菓子箱を大量に作っており、それが数日続くと疲れがたまるとも当然なので、運動やストレッチも取り入れながら、作業を続けられるよう工夫しているそうだ。

利用者の中には集中力が途切れやすい人もおり、また、「わかった」と言ってもすぐに忘れる場

合もあるので、タイミングよく声をかけるようにしているとのことである。数を数えるのが苦手な利用者や、指の可動域や見る角度によっても、できないことや失敗することがあるため、職員が利用者に合わせて作業をしやすい道具を作っているそうだ。どのような利用者でも作業できる形を探り見つけることが職員の役割であり、利用者にとってもできたことで大きな自信につながりやる気も向上するという。車の塗装用の裁断作業も、布地を余らせずに切れるよう、台紙を作って線を引いたり、台紙を何度も並べ替えたりするなど、はじめは職員が試行錯誤しながら多くの支援を行ったそうだ。

日によっては、気持ちが不安定な状態で作業したくてもできない利用者もあり、そうした場合は職員による支援が必要となる。同じことを繰り返す作業のほうが状態が安定する利用者については、繰り返しの作業に配置するなどの工夫もしているそうである。利用者どうしの相性がよくない場合もあり、作業する位置にも配慮しているそうだ。トラブルを引きずって一日中泣いてしまい、作業にならないこともあるという。作業の得意・不得意と利用者どうしの関係を、同時に考えなければならぬ難しさがあるとのことだ。

また、作業が立て込んで忙しいときには、職員も利用者と一緒に作業をしなければ間に合わないこともあるそうだ。余裕のあるときは利用者の支援や作業のサポートも十分に行えるが、繁忙期にはそうした余裕もなく、職員もただひたすら作業をしなければならないくなるのだという。

#### (5) 工賃の状況

Q事業所の2015年度の工賃は1万円をやや下回る程度であった。事業所によっては評価基準を作り利用者ごとの工賃に差をつけているところもあるが、Q事業所ではそうした形にはしていないそうである。利用者全員がそれぞれ力を発揮していると考え、1日の工賃は同じ額として、休んだ日数の分は工賃が少なくなる形にしているとのこと

だ。実際には、手袋の検品等の作業と塗装用の裁断作業とでは単価が異なり、また、作業のペースも利用者によって差がある。塗装用の裁断作業は単価が35円と他の作業と比べて高く、早く裁断できる利用者では1日に300枚切ることができるため、単純に計算すれば1日で1万円分の作業を行っていることになる。しかし、そうした差があっても、すべての利用者がそれぞれ任された仕事をしっかりと行っていることを評価したいとの考えから、1日の工賃額を一律にしているという。利用者やその家族からは、工賃に差をつけてほしいという要望は出ておらず、むしろ、得意なことを見つけて輝くことができ、工賃も得られることがうれしいとの声が聞かれるそうである。

利用者の行っている仕事と工賃が見合っているかどうかについては、工賃をさらに上げたいという気持ちで取り組んでいることから、見合っていないと考えているそうである。単価の安さもあり、今以上に工賃を得られる仕事もあるのではないかとのことだ。一方で、単価の高い仕事は、難しいものや失敗できないものであり、利用者や事業所に求められるものが高度となるという。

#### (6) 工賃向上のための取り組み

Q事業所が開設された当初は、1日の工賃が100円、1か月では2300円であったが、現在ではいろいろな業者から声がかかり、1万円弱まで上がったとのことである。今年度は1万5000円ぐらいまで上がる見通しだという。少しでも工賃を高くしたいと考えており、実際にも徐々に高くなってきているそうだ。外部からの受託作業をしているため、いかに効率的に行うかを意識しているとのことである。その一方で、受託作業をこれ以上増やすことができない最大限の状態であり、受託作業で工賃を上げるのはこれが限界だという。最近、お茶の販売を始め、試験的に販売をしたところだそうだ。工賃を上げるには自主製品でやっていくしかないと考えており、今後はお茶以外の商品にも拡大し、強化していきたいという。単価



の安い請負作業を減らし、自主製品の販売を増やすことでしか、工賃の向上は期待できないとのことである。ただし、どの製品を販売するかについては、利用者の状況も考慮し慎重に検討する必要があるという。例えば、満腹中枢に障害がある利用者がいる場合、食品を商品にするとそれを食べてしまうため、お茶を商品にしたとしても、今度はお茶への執着が出て、家で大量にお茶を飲んでしまうことになるかもしれない。

工賃向上計画への対応については、事業所を立ち上げたばかりで工賃をすぐに上げることも難しく、現状に見合った工賃額で計画を策定したものの、Z県からは県が掲げる3万円台後半の目標工賃に届くような額にするよう指導を受けたそうだった。受託作業でこれ以上工賃を上げるのは不可能であるが、少しでも上がるように努力しているところであり、また、自主製品の開発にも取り組んでいきたいという。Q事業所では、外部コンサルタントの派遣による支援は受けていないが、県がスーパーマーケット等に設けたB型事業所等の製品を売る場で一度販売したそうである。自主製品の販路を確保していくことも大きな課題だという。

#### (7) 就労支援における課題

Q事業所の今後の課題としては、これまでにも述べてきたように、工賃を上げるため、いかに自主製品部門を拡大するかということがあげられた。どのような商品を開発し、どこで販売するか、どのぐらいの数を販売するかなど、検討すべき課題は多く、利用者の状況やニーズに合うような形で展開していくことも重要である。

Q事業所ではこれまで外部からの受託作業を行ってきたが、そうした仕事の単価の安さについての話もあがった。Q事業所では単価を上げるための外部業者との交渉にも力を入れており、1工程の作業で1円、工程が多い複雑な作業では工程数に応じて単価が高くなるようにしているそうである。単価は利用者の工賃に直接反映されるものであり、それによって大きなちがいが生じるとい

う。業者にとってはB型事業所等に仕事を提供する形で社会貢献をしているという面があり、事業所側も仕事を提供してくれることはありがたいが、率直に言えば単価が安いと感じているようだ。外部業者にとっては、同じ仕事を自社で人を雇って行おうとすれば、人件費として最低賃金の支払いが発生する。機械化して行おうとしても、機械の導入や維持に大きな費用がかかる。それに対して、安い単価で仕事を受けてくれるB型事業所等に委託すれば、経費を抑えることができるというメリットもあつてのことではないかとも考えられるという。

インタビューでは、B型事業所で行う仕事や工賃の向上について、職員の考えも聞くことができた。近年では喫茶やパン、クッキーなどを行っている事業所も多く、原価の安い飲食店などをすれば、高い工賃を払うことも可能になるだろうが、それでは、菓子箱づくりなどの作業を楽しみにしている利用者や、ゆったりしたペースで働きたいという利用者のニーズに合わなくなる。B型事業所の利用者も多様な障害をもっているため、高い工賃を求めて一様に収益の上がる仕事に変えれば、Q事業所の利用者のような障害者の居場所がなくなってしまう。また、事業所によっても身体障害者が多いところや精神障害者が多いところなど、利用者の障害種別にも特徴がある。障害があっても障害のない人と同様に働くことができる利用者が多い事業所と、そうでないところとがある。そうした特徴を考慮せずに、平均工賃によって一律にとらえることが適切なのだろうか。利用者の状況や事業所の現状に合わない目標を設定し、それを達成させようとする政策には疑問を感じるということである。工賃の平均や目標はひとつの基準として必要だとは思いますが、現場の実態をしっかりと見つめてほしいという。

#### Ⅳ 考察

以上の分析で、Z県内2か所のB型事業所に対するインタビュー調査を通して、さまざまな現状



と課題が浮かび上がってきた。これまでわが国では、工賃倍増計画や工賃向上計画を策定し、B型事業所の経営改善や商品開発などによって工賃を向上しようとしてきた。また、優先調達法も施行され、今後B型事業所への仕事の発注が増えることが期待される場所である。ここでは、これらの施策の内容を確認したうえで、分析結果から得られたB型事業所における課題を整理するとともに、国による施策が事業所の直面する課題を解決しうるのか、今後どのような施策や支援が必要なのかについても考察したい。

## 1. 工賃向上計画など国による施策

2007年度から2011年度にかけての工賃倍増計画では、都道府県において工賃を上げるための取り組みについて計画を策定し、行政機関や商工団体等の協力のもと取り組みを推進してきたが、景気低迷の影響もあり十分な工賃向上につながらなかった。そこで2012年度から2014年度までの工賃向上計画において、都道府県および各事業所で計画を策定し、具体的な取り組みを計画的に実施することが求められた。2015年度からは第2期に入り、さらなる取り組みの推進が求められているところである。

工賃倍増計画および工賃向上計画を通して掲げられてきたのは、主にB型事業所の経営力の強化と技術力の向上である。具体的な方策としては、管理者をはじめとした事業所職員の経営に対する意識を高めること、経営コンサルタント等を活用することで企業的経営手法を導入し、商品開発・市場開拓・効率化に取り組むこと、事業内容に適した専門家の技術指導により品質向上を図ること等が求められている。第2期工賃向上計画では、企業等からの発注促進や公的機関による優先発注についても、都道府県の取り組みとして掲げられている(厚生労働省2015)。

2013年からは新たに優先調達法が施行され、国や独立行政法人等に対しては、優先的に障害者就労支援施設等から物品等を調達するよう努めるこ

とが義務づけられ、地方公共団体等に対しては、障害者就労支援施設等の受託機会の増大を図るための措置を講ずるよう努めることが義務づけられた。国等からの購入実績は毎年公表され、積極的に発注に取り組んでいる省庁や地方自治体の事例も公開されるようになってきている(厚生労働省2017b)。

## 2. 受託作業の単価の安さ

P事業所・Q事業所どちらも、数種類の外部業者からの受託作業を行っている。P事業所ではティッシュの袋詰め作業・小魚の解体作業・野菜の袋詰め作業・家畜用の栄養剤の袋詰め作業の4つ、Q事業所では、菓子箱づくり・手袋の検品等・シール貼り・塗装用の裁断作業(2種類)の5つであった。

一方で、どちらの事業所の職員も、そうした受託作業については単価が安いという印象をもっていた。筆者が行った前回の調査でも、外部業者からの受託作業をいくつか行っており、単価が安いことが課題としてあげられていた(遠山2017)。民間企業は市場原理で動いており、事業所側が単価を上げてほしいと思っても、なかなか上げてもらえない。Q事業所では単価の交渉も行っていたが、それでも数円の範囲であり、他の事業所の場合はさらに安いのではないかという。不況の影響もあり、これまで外部業者側が負担していた輸送費等の経費も、事業所側で負担しなければならない状況にもなっている。

事業所では、工賃を少しでも上げるために、無駄を省いて効率的に生産できるよう、試行錯誤しながら努力している。この状況で工賃を上げようとすれば、受託する仕事の種類を増やすか、生産する数を増やすしかない。しかしながら、これ以上種類や数を増やすことは、利用者の現状をみると不可能といえる。利用者はそれぞれ自分の力を最大限に発揮し、一生懸命働いている。職員も利用者を支援しながら、忙しいときには作業にも入らなければならない。利用者の障害や必要な支

援が多様化しており、利用者の年齢も高くなってきている。このような状況でこれ以上作業を増やせば、利用者にも職員にも負担をかけることになる。単価の高い仕事の場合それだけ高度な技術等が求められるため、担うことのできる利用者が少なく事業所で行うのは難しい。こうした実状から、利用者に可能な範囲での仕事を、単価が安くても引き受けざるを得ないことが見て取れる。現状では、外部業者からの受託作業によって工賃を向上させることは極めて難しいといえる。Z県内の多くの事業所が、外部からの受託作業や単価が安いと思われる軽作業を行っており、そうした受託作業を複数行っているところも多い。全国的にも、多くの事業所が同様の状況下におかれていると推察される。

また、筆者が行った前回の調査（遠山2017）でも今回の調査でも、B型事業所等に仕事を委託することで外部業者は経費を抑えられるのではないかと、ということが語られた。換言すれば、外部業者が経費を抑えるために障害者施設に仕事を委託している、という面があるのではないかとのことだ。「一般的な内職よりも安いのではないかと」「このような単価ではどこの会社も引き受けない」といった声も聞かれた。外部業者にとっては、B型事業所等に仕事を提供することで、社会に貢献できることに加え、単価を安くして経費を節減できるというメリットもあるのではないかと。同じ作業を自社で行うとすれば、莫大な費用をかけて機械を導入するか、最低賃金以上の人件費をかけて人を雇うかする必要がある。しかし、それよりも安い単価で引き受けてくれるB型事業所等に仕事を委託すれば、そこまでの費用はかからない。機械化したり人を雇ったりすると経費が高くつくような作業をB型事業所等に委託することで、経費を抑えようとしている面もあるのではないだろうか。だとすれば、B型事業所等は外部業者にとって、いわば都合のよい存在となっているのではないかと。一方でB型事業所等の側も、簡単な作業すなわち単価の安い作業が利用者に合っていることに

加え、安い単価でないと仕事をもらえない恐れもあり、単価を上げる要求はしにくい。大きな収益が得られるような仕事に変えることも難しく、仕事がもらえるだけでもありがたいとの考えもあり、単価の安い受託作業で甘んじるしかない、といったところなのではないか。委託する側の外部業者・受託する側のB型事業所等、双方のニーズが望ましくない形でマッチしてしまっている構図が伺われる。

これらのことから、優先調達法が施行されても、受託作業の単価の安さやB型事業所等・外部業者間の関係性が改善されないことには、工賃を向上させることも難しいといえる。そのため、外部業者がB型事業所等に仕事を委託する際、単価を不当に低くしないよう基準を設けたり、単価や工賃を補填するための助成金を業者またはB型事業所等に支給したりといった制度が必要であると考えられる。

一方で、行政から委託された清掃作業については大きな収益が得られたようだ。筆者が行った前回の調査でも、行政から委託された清掃作業によって、安定的に収入を得られている事業所があった（遠山2017）。優先調達法によって、公的機関から事業所への単価の高い仕事の優先的な発注をさらに強化することで、B型事業所の工賃向上に貢献することが期待される。

### 3. 自主製品への方向転換

今回の調査では、どちらの事業所でも、自主製品を開発し製造・販売したほうが利益も出やすく工賃も高くなると予測し、今後は自主製品を増やしていきたいと考えていた。P事業所ではびわ茶や黒砂糖といったオリジナルの健康食品を手掛けており、Q事業所ではお茶の販売を始めたところのことだった。こうした自主製品部門を拡大し、単価の安い受託作業を減らしていくことで、工賃を上げていきたいと考えていた。筆者が行った前回の調査でも、野菜の栽培について専門家の指導を取り入れ、売り上げが伸びることが期待さ

れていた。また、弁当の製造・販売数を増やすことで、工賃を上げていきたいということも語られていた(遠山2017)。

このように自主製品に力を入れる場合、販売先の確保が大きな課題となる。前回の調査では、販売先の開拓が職員の地道な努力によって行われていたが、他の事業所への販売を行っていることや、行政職員が購入に協力的であることも語られていた(遠山2017)。今回の調査では、どちらの事業所でも、行政の設けた空港やスーパーマーケット等での販売機会で、多くの製品を売ることができたことがあげられた。同時に、そうした機会を継続的に設けてほしいということや、販売先の拡大について具体的な協力がほしいといった要望も示された。

こうしたことから、公的機関や多くの人が集まる場で販売できる機会をどの事業所にも継続的に提供できるよう、行政による販売所の設置や企業等への働きかけをさらに強化する必要があると考えられる。それとともに、販売場所や製品に関する情報を事業所や企業等に提供する仕組みを作ったりすることも求められる。

なお今回の調査では、外部業者からの受託作業を減らし、自主製品を拡大していく方向性が示されたが、依然として外部業者からの受託作業を行っているB型事業所も多く、今後も多くの事業所で継続していくことが推察される。そして、調査からも明らかとなったように、職員による地道な情報収集や利用者家族の協力などによって、仕事が開拓・確保されている。こうした受託作業についても、単価が不当に安くならないよう統制しつつ、仕事を委託したい業者と受託したい事業所の情報を収集・提供し、両者を適切にマッチングできる仕組みが必要だろう。

#### 4. 利用者支援と工賃向上の相反性

今回の調査でも、2つの事業所から、利用者や作業の実状や工賃向上に対する職員の考えを聞くことができた。どちらの事業所でも、利用者個々

の障害特性や得意・不得意によって、作業をスムーズに行えたり落ち着いて取り組めたりするよう、職員が作業方法や道具などを工夫していた。筆者が行った前回の調査(遠山2017)でも今回の調査でも、利用者の障害状況が多様化しており、それぞれに応じた支援が必要になってきていることが指摘されていた。さらにP事業所では、利用者も職員も高齢化しつつあり、今後も同じように作業を続けられるのかといった不安が語られた。Q事業所では、利用者どうしの関係や取り扱う製品によっても利用者の調子が崩れ、作業ができなくなったり家庭での生活に支障が出たりする可能性が語られた。利用者の障害特性に応じた支援に加え、障害の多様化や利用者の高齢化などにより支援の必要性が増していることや、家庭生活も視野に入れて支援する必要もあり、職員の負担が大きくなっていることが伺われる。

前回の調査では、利用者を支援することと作業を遂行することとのバランスをとるのが難しい点が指摘され、支援の必要性が高い利用者に対しては、生産性を求めることが必ずしも適切でないという考えも示された(遠山2017)。今回の調査でも、作業が立て込んでいるときは職員も作業に入らなければならなくなり、利用者への支援が十分に行えないこともあると感じており、工賃を上げることと利用者を支援することとは相反しているという実感も語られた。それぞれの事業所で、利用者の支援と工賃向上の狭間で苦慮している様子が読み取れる。

こうした中でB型事業所の職員は、さらに工賃を上げるための策を講じることも求められている。工賃倍増計画や工賃向上計画によって、行政からの支援を受けられる仕組みが作られ、事業所で効果が実感されている部分がある一方で、行政からの支援が単発的で継続性のないものであるように感じられている面も見受けられた。Z県の資料によれば、第1期の工賃向上計画において、のべ200回以上にわたって経営コンサルタントや技術面の専門家等を派遣したとのことであるが、Z



県内のB型事業所数をもとに単純計算すれば、1か所の事業所につき年1回にも満たない派遣頻度である。利用者の支援に加え、仕事の開拓や製品の開発、販売先の確保など、依然として事業所の努力に委ねられている部分が多いのではないかと。

工賃倍増計画や工賃向上計画においては、事業所側の意識改革や主体的な取り組みが強調されているが、政策が事業所に求めていることと、事業所が政策に求めていることとの間には乖離があるように思われる。前回・今回の調査では、B型事業所の職員が、工賃を上げることの重要性を理解し、少しでも上げていかなければならないという強い意識をもっていることが語られた。しかしその一方で、利用者の障害特性や作業能力などの状況をみると、これ以上仕事を増やして利用者に無理をさせることはできないと考えられていた。B型事業所では、利用者の実状をふまえたうえで、利用者・職員に過重な負担とならない範囲で、どのように工賃を上げていくか苦慮しているのである。工賃を上げるためとはいえ、利用者に無理をさせてまで仕事を増やしたり、利用者にできない仕事や合わない仕事を選んだり、工賃が高くなるからといって業種を大きく変えたりすることは、利用者や職員に大きな負担を強いることになるため不可能といわざるをえない。

また近年では、パンやクッキーの製造・販売や喫茶店などの飲食業を行う事業所が増えている印象であるが、今回の調査では、そうした業種に変えれば工賃が上がるかもしれないとしながらも、利用者の中にはできる仕事がない人もいたり、利用者の求めていることに合わないといった点が懸念されていた。利用者にとっては現在行っている作業が適しており、利用者も個々の力を発揮し一生懸命に取り組んでいる。工賃向上のためとはいえ、業種を大きく変えれば、できる作業がなくなってしまう利用者も出てくる。それよりは、現在行っている作業を工賃が上がるよう努力しながら続けるとともに、新しい作業に取り組むとしても、大きく変えるのではなく、利用者のできるこ

とや適切な方法を探りながら、少しずつ拡大していくのがよい(そうしていくしかない)、と考えられているように理解できる。

これらのことは、工賃を上げることへの意識が低いのではなく、工賃を上げる必要性は十分理解したうえで、利用者の状況や収益の実状をふまえると、工賃を大幅に上げることや業種を大きく変えたりすることが不可能である、という現実を物語っているといえよう。さらにいずれの事業所のインタビューでも、工賃を上げることは重要だとしつつも、仕事を増やして利用者にこれ以上の無理をさせたり、利用者が携われないような仕事に変えたりしてまで、高い工賃を追求しようとすることへの疑問も示された。利用者の障害特性や生産性にもちがいがあり、ひいてはB型事業所によっても工賃が高くなりやすいところと困難なところがある中で、目標工賃として一律に高い金額すなわち達成の難しい金額を掲げることへの疑問も示された。

一律の目標金額を設定し達成させようとするのではなく、それぞれのB型事業所の実状を精査し、個々の事業所にとって実現可能な範囲・方法で工賃向上をめざすことが求められる。工賃を上げるためのノウハウについても、事業所に指導・助言するだけではなく、販売方法に関する情報提供や場の確保といった、より具体的なサポートが求められている。事業所で扱う製品に関する専門家の定期的・継続的な派遣や、そうした専門性をもつ職員を事業所で雇用するための助成金や人材確保などの支援も有効かもしれない。利用者や事業所の現状をふまえた工賃向上の方策を、継続的に相談・助言できる人材の提供や仕組みづくりも必要と考えられる。

## V 本研究の成果と今後の課題

本研究のインタビュー調査を通して、Z県内2か所のB型事業所における現状と課題を詳しく分析することができた。

どちらの事業所でも、利用者にさまざまな面で



の支援が必要であり、工賃を上げるためとはいえ、これ以上作業を増やすことはできないと考えられていた。利用者はそれぞれの能力を十分に発揮しており、職員も利用者が作業しやすくなるよう工夫したり、作業効率がよくなるよう試行錯誤したりしていた。工賃倍増計画・工賃向上計画では事業所側の意識改革が求められているが、調査結果からは、事業所では工賃向上について高い意識をもち最大限工夫しているものの、利用者の実状や受託作業の単価の低さといった、事業所の努力では改善が難しい要因が影響していることが指摘された。こうした状況に対し、それぞれの事業所で、受託作業を減らして自主製品に力を入れていくことが考えられていたが、販売先の確保については課題もあり、行政機関等による販売機会の継続的な提供が待たれるところであった。

これらの要因が重なり合い、利用者を支援することと工賃を上げることが相容れない状況となっており、片方を優先すれば一方を犠牲にせざるをえない難しさを抱えていることも描出された。工賃が国や都道府県が目標として掲げている水準にまで達すれば、グループホーム等で自立した生活を営むことが可能となるかもしれない。しかしながら、そうした目標水準は、これまで調査してきた事業所の実状とはかけ離れており、現実的ではないように思われる。第2期工賃向上計画では、地域の最低賃金や一般雇用されている障害者の賃金も勘案して工賃目標を設定することを求めているが、そもそもB型事業所は、一般雇用で働くことが難しい利用者に就労の場を提供する場である。今回の調査で語られたように、こうした目標を掲げて工賃を向上させようとする自体を疑問に感じている事業所も少なくないのではないだろうか。単価の低さなど外的要因も含め、利用者や事業所の状況に沿った目標を設定し、具体的な支援を提供することで、利用者への支援と工賃向上とを結びつけていくことが必要といえる。

一方、これまで筆者が調査を行ってきたのは5か所であり、いずれもZ県内の市部に位置する事

業所である。また、これらの事業所における調査時の平均工賃は1万円弱から2万円程度であり、全国およびZ県における平均工賃から大きくずれているわけではない。これまでの調査から重要な示唆が得られたものの、これらの分析結果が他の事業所にも当てはまるとは限らない。人口や社会資源が少ない地域の事業所や、工賃がさらに低いところもあればかなり高いところもあり、事業所で行っている仕事もさまざまである。今後は、これまでの調査対象とは異なるタイプの事業所でインタビューを行い現状や課題を明らかにするとともに、より多くの事業所に対しアンケート調査を行い、工賃向上に影響を与える要因や構図を分析し、B型事業所における就労支援の充実に向けた方策を検討していきたい。

これまで工賃倍増計画や工賃向上計画にもとづく取り組みが進められてきたが、筆者が行った前回の調査(遠山2017)で専門家の技術指導による部分的な成果は見られたものの、今回調査を行った事業所では、部分的な取り組みとしかとらえられていなかったように思われる。また、優先調達法が施行され数年が経過したが、前回の調査でも今回の調査でも、目立った成果は見られなかった。特に今回の調査では、以前は行政から清掃作業を委託されていたが現在は委託されなくなってしまったケースもあり、事業所でも優先調達法の影響は実感されていないようだった。今後の研究では、引き続きこれらの施策の影響を分析し、求められる法律や制度のあり方についても具体的に検討したい。

## 謝辞

お忙しい中インタビュー調査にご協力いただいた各B型事業所の皆様に、心より感謝申し上げます。

## 付記

本研究はJSPS科研費26780313の助成を受けて行った研究成果の一部である。

## 引用文献

磯野博（2015）「障害者に対する『社会的雇用』の課題と展望—東アジア諸国における保護雇用の取り組みをとおして」『社会政策』7-1：112-125.

厚生労働省（2015）「『工賃向上計画』を推進するための基本的な指針」

厚生労働省（2017a）「平成27年度工賃（賃金）の実績について」  
([http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi\\_kaigo/shougaihashukushi/service/shurou.html](http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/shougaihashukushi/service/shurou.html), 2017.9.25.) .

厚生労働省（2017b）「平成27年度 各省庁、独立行政法人等、地方公共団体及び地方独立行政法

人による障害者就労施設等からの物品等の調達実績について」

(<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12200000-Shakaiengokyokushougaihokenfukushibu/0000145860.pdf>, 2017.9.25.).

松井亮輔・岩田克彦編（2011）『障害者の福祉的就労の現状と展望—働く権利と機会の拡大に向けて』中央法規.

遠山真世（2017）「障害者就労継続支援B型事業所における就労支援の現状と課題(1)—Z県内3事業所の質的調査から」『高知県立大学紀要 社会福祉学部編』66：91-103.