

## 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—

遠山 真世<sup>1</sup>

(2016年9月23日受付, 2016年12月14日受理)

The Current Situations and Issues of Continuous Working Support Institutions of Type B (1)

— Qualitative Research on Three Institutions in Z Prefecture —

(Received : September 23, 2016, Accepted : December 14, 2016)

Masayo TOHYAMA<sup>1</sup>

## 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県内の3つの事業所を対象としインタビュー調査を実施した。分析結果から、B型事業所では利用者の支援と仕事の遂行・工賃向上の両方を実現するためのバランスの難しさに直面していることが明らかとなった。支援の必要な利用者も多く、職員の人手も限られた状況では、生産性を高め工賃を上げることに限界があり、また、他の企業等との競争においても不利な状況に置かれている。今後は、従来の工賃向上計画や障害者優先調達推進法の枠組みを超えた、新たな取り組みや視点が必要である。

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 continuous working support institutions type B. I interviewed representatives of three institutions of type B in Z Prefecture, and analyzed factors that posed difficulties to institutions of type B that prevented payment from growing.

The following became clear. In the three institutions of type B examined in this study, service workers were caught between supporting persons with disabilities and increasing productivity. In these institutions, many persons with disabilities require support, and service workers have a manpower shortage. Moreover, to obtain work for persons with disabilities, institutions of type B must compete with other enterprises and professionals.

In conclusion, the plan to increase payment and the law requiring preferential purchase from institutions for people with disabilities must be reexamined. Other plans and new point of view need to be developed to support institutions of type B and persons with disabilities.

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

---

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.)

## I 研究の背景

一般雇用の難しい障害者の就労支援をめぐることは、従来から、就労継続支援B型事業所（以下「B型事業所」とする）における工賃の低さや一般雇用への移行の少なさが指摘されてきた。こうした課題を改善するため、これまでの先行研究では、北欧・西欧諸国の障害者雇用政策を参考に、国が雇用や賃金を保障する保護雇用の導入が求められてきた。近年の研究では、B型事業所など福祉的就労に従事する障害者に対しても労働関係法規を適用し、労働者として位置づける範囲を拡大するとともに、賃金を補填し最低賃金を保障することが主張されている（朝日 2011；松井 2011）。また近年では、一部の地方自治体で、「社会的事業所」という形で障害者を雇用し賃金を補助する制度を独自に導入しているところもある（磯野 2011）。さらには、保護雇用の一形態としての「社会的雇用」を制度化し、障害者が労働関係法規を適用され労働者として働く形を実現するための方策も検討されている（磯野 2015）。

国内外の政策的動向をみると、障害者権利条約では、障害者の雇用に関して、差別禁止や合理的配慮に加えて、より積極的な差別是正措置を講じることが求められている。日本では、「工賃倍増5か年計画」（以下「工賃倍増計画」とする）や「工賃向上計画」によって、B型事業所等における工賃の向上がめざされてきた。また、2013年4月から「国等による障害者就労施設等からの物品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った。

これに対し全国のB型事業所における実態をみると、厚生労働省の調べによれば、2014年度における就労継続支援B型事業所は9,244か所、平均工賃は月額で14,838円、時間額で187円であった。2006年度におけるB型事業所（入所・通所授産施設、小規模通所授産施設も含む）の平均工賃の月額は12,222円であり、平均工賃は8年間でわずか

2,616円しか伸びていないことがわかる（厚生労働省 2016a）。

また、B型事業所における工賃には、民間企業や就労継続支援A型事業所（以下「A型事業所」とする）における雇用の賃金と比べて大きな差がある。厚生労働省の調べによれば、2013年時点での民間企業における障害者の平均賃金（月額）は、身体障害者で22万3,000円、知的障害者で10万8,000円、精神障害者で15万9,000円であった（厚生労働省職業安定局雇用開発部障害者雇用対策課地域就労支援室 2014）。また、2014年時点でのA型事業所における平均賃金（月額）は、全国で6万6,412円であった（厚生労働省 2016a）。

B型事業所において工賃が高くない背景にはどのようなことがあるのだろうか。個々のB型事業所は、どのような課題に直面しているのだろうか。そこで本研究では、Z県内のB型事業所を対象に質的調査を行い、現状を明らかにするとともに、共通する課題や影響を与える要因を抽出し、仮説的にはあるが改善に向けた方策を検討したい。Z県は、全国的にみてB型事業所の平均工賃が高く、障害者の就労支援を充実させる何らかの背景や要因があるのではないかと考えられる。また今後、Z県内のB型事業所について調査を進めることで、難しさと利点を含めた特徴を抽出でき、全国的にも展開しうる就労支援の方法や仕組みについて検討する一助としたい。

## II 研究方法

### 1. 調査方法

Z県内のB型事業所3か所を選び、利用者の状況や支援、事業所の運営について熟知しているサービス管理責任者または生活支援員1名に対し、半構造化面接によるインタビュー調査を行った。

今回の調査では、Z県の市部にある事業所3か所を選んだ。Z県内のB型事業所のうち約半数が市部に所在しており、Z県の中でも人口や社会資源が比較的多い市部のB型事業所で、どのよ

うな現状にありどのような課題に直面しているのかを明らかにしたいと考えたからである。また、全国の平均工賃と比べて偏りが無いよう配慮し、かつZ県の傾向を反映できるよう、全国の平均工賃を少し上回る程度の事業所を選定した。さらに、Z県の資料や事業所のホームページを参考に、知的障害者が多く就労していると思われる事業所を選んだ。B型事業所で就労している知的障害者は、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、生産力を高めることが難しい場合も多く、工賃の向上をめざす際の課題につながりやすいと考えられるからである。

調査は2015年12月から2016年2月にかけて各事業所で行った。インタビューの時間は45～120分であった。M事業所とN事業所は同一法人内の別事業所であり、インタビューの際は、まずM事業所の職員から話を聞いた後、N事業所の状況および2事業所の全体状況について、N事業所の職員とM事業所の職員との2名から話を聞いた。主な質問項目は、事業所の概要（事業内容、職員配置など）、利用者の状況（障害種別・程度など）、利用者の仕事内容、就労日数・時間、工賃の状況、利用者への支援内容、仕事の確保・創出の方法、作業の量や質、工賃を高めるための工夫などである。各事業所の主な概要は表1のとおりである。

表1 調査対象事業所の主な概要

	所在地	作業内容	平均工賃(月)
L事業所	X市	清掃、園芸、 農耕、軽作業	約1万5000円
M事業所	Y市	各種受託作業、 軽作業	約2万円
N事業所	Y市	弁当製造販売、 食品加工	

分析に際しては、インタビューの逐語記録を要約し、質問項目に沿って事業所の概要・仕事内容・仕事の受託と開拓・利用者の支援・工賃の状況・工賃向上のための取り組み・就労支援における課題を整理した。そのうえで、各事業所の回答者が課題であると感じている点や、工賃向上を阻

むと思われる状況に着目し、要約した内容を抜き出すとともに、そうした課題や状況がどのようなことを示しているのかを解釈し意味づけした。

## 2. 倫理的配慮

調査の目的・方法、質問内容や分析方法、研究成果の公表の仕方、プライバシーの保護やデータの管理の方法について、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15-54号）。

## Ⅲ 調査結果

### 1. L事業所の現状と課題

#### (1) L事業所の概要

L事業所は、就労継続支援B型事業と生活介護事業を行っている。調査時点での利用者は25人で、そのうち男性は18人、女性は7人である。平均年齢は約39歳であり、利用者のほとんどが知的障害者で、多くが療育手帳B判定（重度以外）とのことである。基本的な就労日数は週5日であり、午前と午後それぞれ2時間ずつのスケジュールになっている。利用者の中には、他の障害福祉サービス事業所も利用している人や、パートタイムで一般雇用されている人もいるとのことである。一般雇用を希望する利用者には企業での実習の機会も設けており、実際に一般雇用へ移行する利用者も、多くはないがいるそうである。

#### (2) 仕事内容

園芸作業・清掃作業・農耕作業・軽作業の4つを柱とし、外部の公的機関や民間企業から仕事を請け負っている。園芸作業では、花壇用の花を栽培し、それを花壇に植えたり花壇の手入れをしたりといった仕事を行っている。清掃作業では、公

園や個人宅の庭などの清掃を、一日に数か所を回る形で行っている。農耕作業では野菜を栽培し、給食センターやレストランに販売したり、乾物等の加工を行ったりしている。軽作業としては、企業から受注し衛生用品などの検品を行っている。園芸作業や清掃作業では、年間契約を結び仕事を担っているとのことである。

### (3) 仕事の受託と開拓

仕事の開拓は、事業所職員が行政機関や民間企業を訪問し、できる仕事を伝え相談する形で行っている。農作物についても、事業所職員が飲食店に足を運び、食材として使ってもらえるかどうかを相談している。食品は必ず必要なものであり、必要なところに目星をつけてアプローチすることで、「安かったら使う」と話を聞いてもらえるという。野菜は主に給食センターに納品しているが、地産地消が重視されており、大量に納品することができているそうである。清掃作業については、行政機関の協力もあって年間契約を結んでおり、安定した収入が入ってくるとのことである。L事業所では果物の販売も行っており、行政機関へ出向き利用者が直接販売している。行政機関はとても協力的で、職員が各課を一緒に回ってくれるそうである。

### (4) 利用者への支援

L事業所では、利用者がどの作業を行うかについて、利用者の意向を尊重し、聞き取りや作業体験を通してアセスメントし、個々の利用者に合ったものを提案している。ノルマがあり利用者を作業に合わせるような仕事よりも、利用者に合う作業を見出すことを重視しているとのことである。個々の作業では、手順を示したチェックシートで視覚化する、効率的に進められるように道具を作る、細分化された工程のうち能力を発揮できるところを見極めて担ってもらう等の工夫がなされている。それぞれの作業には、生産性に寄与できる利用者やリーダーとしての役割を担うことができ

る利用者を配置し、その姿を見て他の利用者の意欲も高まるようにもしているそうである。

職員は1つの作業に1～2人配置されており、利用者が安定して作業できるよう配慮したり、達成感ややりがいを持てるように声かけをしたりしている。利用者が話しやすい雰囲気や仕事を楽しくできる雰囲気を大切にす一方、仕事をするうえでの習慣や意欲を養うことや、仕事のメリハリがつけられるようにすることも重視している。また、家庭での生活面や行動面もあわせてアセスメントを行う視点もち、就労支援と生活支援の両側面から支援を行っているとのことである。

### (5) 工賃の状況

L事業所の平均工賃は月額で約1万5,000円であり、全国のB型事業所の平均工賃をやや上回っている。L事業所では、利用者が携わった仕事内容や、利用日数に応じて工賃を決めており、利用者によって7,000円から2万7,000円ほどと差があるそうである。行っている仕事の中では清掃作業の契約数も多く、園芸作業と農耕作業の工賃が相対的に高いとのことである。

L事業所では、作業能力・生産力のある利用者の意欲を維持できるよう、働いた分を工賃に反映する形にしているとのことである。作業の遂行能力のほか、準備や片づけができるか、あいさつや報告・連絡・相談ができるか、言葉づかいなど基本的な姿勢ができていないか、等についても含めて評価しているそうである。

### (6) 工賃向上のための取り組み

L事業所では、工賃向上計画の一環として外部からのコンサルタントに経営診断をしてもらい、作業内容に関する方向性を出してもらっている。職員の意識の面では効果があったように思われるが、作業ごとに強みをどのように活かすかという点での、より具体的な方法に関する情報が必要とのことであった。数字で表れる状況については事業所の職員でもある程度は考えられるが、数字に

表れない部分に利用者の状況があるのだという。一方で、アドバイザー事業として専門家による農業の技術指導を受けたことについては、とても効果的だったとのことである。2015年度からは農業指導の専門職を嘱託で雇用し、知識伝達や技術指導をしてもらっているそうである。

2014年度の平均工賃は約1万5,000円であったが、工賃の支給体制の改正や事業の再編成を行ったことで、今後は上がっていく見込みだという。また、専門家から技術指導等を受けていることで、これから効果が出てくることを期待しているとのことである。今後も作業内容の再編を進め、現在は4つある作業の柱のうち主力となるもの2つに絞ることも検討し、2万円を目標として工賃向上を図っていききたいとのことである。

## (7) 就労支援における課題

### ①利用者への支援

L事業所の現状として、利用者の障害の状況が多様化し、支援の必要性が高い人も増えているとのことである。利用者によって作業の遂行能力には大きな差があり、事業所で人と関わりながら落ち着いて過ごす、野菜を運ぶだけでも十分というように、高い生産性を求めることが合わない利用者もいるという。数字上の成果を求め「何個できたら何円」という仕組みが、利用者にとってはプレッシャーとなり、精神的に追い込まれる場合もある。

L事業所では生活介護事業も行っているが、生活介護事業の利用者とB型事業所の利用者との境界は明確でないという。B型事業所の利用者の障害程度も軽度から重度まで幅広い。生活介護事業ではなくB型事業所での就労を望んでいる利用者でも、個別の配慮が必要でパニックも多いというような利用者が増えてきているそうである。

こうした状況においては、就労支援だけでなく生活支援も視野に入れて行う必要がある。仕事に対する意欲や習慣ができていないと、生活リズムの乱れや人間関係のトラブルなど、二次的な問題

につながる。L事業所では、就労支援と生活支援を両輪として支援することを重視しているとのことである。

### ②仕事を増やせないジレンマ

このように利用者には支援が必要であり、職員の人手も限られているため、工賃向上をめざすとはいえ、仕事の種類や量を増やすことが難しい状況にある。契約を増やしても仕事の時期が重複するため、増やした分だけ従来の仕事を行うことができなくなる。そうなれば、職員も利用者が行う仕事をしなければならなくなったり、利用者に合った仕事でではなく、利用者を仕事に合わせる形になったりしてしまう。

多様なニーズをもつ利用者を受け入れている事業所にとっては、成果を追い求めることと就労・生活の支援を行うこととのバランスをとることが、悩ましい課題であるとのことだ。工賃向上を否定はしないが、それを実践できるかどうかについては疑問をもつ人も少なくないのではないかといい。L事業所では今後も、現在の工賃水準を保ちつつ、工賃向上と利用者支援をどちらも大切にしていきたいとのことである。

### ③他との競争

L事業所では、行政機関等と契約を結び、花壇の整備や清掃作業を受託している。現在は随意契約とのことであるが、入札方式による他の企業等との競争になれば、渡り合えるだけの強みが備わっておらず、勝ち残れるかどうかは難しいところだという。また、事業所の職員は利用者を支援する立場であって、利用者が行っている仕事の専門家ではない。そうした中で、その仕事で家族を養っている専門家と同等の利益を上げることは難しいと指摘する。さらには、清掃作業は高齢者の人材派遣と重なりやすい分野であるため、L事業所では体力が必要な勾配のある地区を担うなど、すべてではないが高齢者の就労分野との重複を避ける形で行っているそうである。高齢者との住み

分けも考慮する必要はあるが、同じ就労でも目的が異なるという見方もでき、障害者の就労には、仕事を通じて社会参加をすることや、地域に出ることで地域の理解を深めるといった意義があるとの考えも示された。

## 2. M事業所およびN事業所の現状と課題

### (1) M事業所・N事業所の概要

M事業所とN事業所は同一法人内の別事業所であり、就労移行支援事業も行っている。利用者は2事業所合わせて14人であり、そのうち男性が12人・女性が2人である。12人が知的障害者で療育手帳のB判定となっている。利用者は週に5日、午前と午後の合計8時間、事業所で就労している。中には、現在は午前中だけだが今後時間を増やしていくという利用者もいる。土曜も開所する日があり、週6日就労する場合もあるとのことである。

### (2) 仕事内容

M事業所では、ポケットティッシュの袋詰めや箱詰め、食品トレイのラベル貼り、ダイレクトメールの宛名貼りや封入、乾物の計量・袋詰め・検品といった作業を、外部の企業等から請け負って行っている。納期や機材の状況によって流動的だが、それぞれの作業を2～8名で行っている。

利用者の作業内容は、個々の適正に応じていくつか試しながら、向いている作業を見極める形で決めている。ひとつの作業を習得できたら新しい作業に挑戦する、ということも日常的に行っている。午前と午後で作業内容を変えて変化をつけ、意欲や集中力を維持できるようにしているとのことである。ひとつの作業の中でも、同じ利用者で工程を変えて行うことも多いそうである。

N事業所では弁当の製造と食品加工の仕事を請け負っており、企業からの依頼があれば冷凍食品を製造することもある。利用者が行う作業の内容は、弁当の盛り付け作業、調味料の計量、加工食品の袋詰め、冷凍作業、箱詰め等である。材料を

混ぜる作業は職員が行っており、弁当の販売は利用者と職員と一緒にいくこともある。職員だけでいくこともあるとのことだ。利用者は週5日間、午前・午後と就労しており、最大5人でさまざまな工程を分担し、日によって別の工程を担当する形で行っている。職員は調理を2人、材料の攪拌を1人、弁当の販売を3人で担当している。

### (3) 仕事の受託と開拓

M事業所では、施設長やその他の職員の人脈で仕事の依頼があることが多い。個々の職員が意識しておくことにより、外部とのつながりで仕事をもらえるのだという。企業からの依頼があれば、その仕事を利用者で遂行できるかを見極めて受託するかどうか判断している。すでに受注している会社から、同じ製品で別のタイプもどうかと打診される場合もあり、今の仕事と同時にできるかどうかを検討して判断しているそうである。作業内容や金額もあるが、限られた環境の中で他の作業との調整ができるか、他を削ってまで担うメリットはあるか、というところで折り合いをつけているとのことである。過去には、かかる労力に対して入ってくる金額が少なく、受託するのを取りやめた仕事もあるという。

N事業所での弁当販売は、同じ法人の別事業所の利用者や職員の昼食用が始まりであり、現在は、行政機関や病院などへも配達している。N事業所では喫茶店を運営していたこともあり、その時からのつながりが販売ルートとなっている。食品加工については、以前からの企業とのつながりで仕事を依頼してもらっているそうである。弁当は現在100個ほど製造し販売しているが、これから増やしていきたいとのことであった。

### (4) 利用者の支援

M事業所では、利用者は個々が任された仕事に集中して取り組んでおり、資材の搬入等の際は利用者と職員が協力して行っている。職員体制については、1つの作業に職員1人を配置する形になっ

ており、最低限の人数で運営している状況である。一時的に他の職員が補助に入ることもあるという。職員は、それぞれの作業と全体を同時に把握しながら利用者を支援し、とくに新しい作業を行う際はきめ細かく見てアドバイスしている。また、外に出せる製品を作るため、完成させる前には職員が必ず最終確認をするようにしているとのことである。指先の巧緻性・器用さを求められる作業で、数ミリ単位で動かすということがわからない利用者も少なくないという。また、例を見せるだけではわかりにくい利用者もいるため、手順を視覚化したり、物の置き場所を構造化し、利用者がスムーズに作業できるよう工夫したりしているそうである。

N事業所では作業内容によって雰囲気異なり、話をしながら楽しく取り組んでいることもある。自分の任された作業に集中して取り組んでいることもある。毎日のように時間に追われており、間に合わない場合は職員が作業に入って手伝うそうである。

食品を扱っているため、衛生状況にはとくに気を配っているとのことである。「きれいなもの」「汚いもの」の区別が難しい利用者もあり、「落ちたものはゴミ箱に捨てる」「ゴミ箱やテーブルを触った手で食品を触らない」「汚いものを触ったら手を洗い、専用の手袋をしてから食品を扱う」等、利用者に伝えている。さまざまな作業があり、その都度手順を変えたり、途中で別の作業が入り流れが変わったりするため、作業のマニュアルを作ることが難しく、どのように利用者に伝えるかが課題だという。利用者にも戸惑いはあるが、何度か経験するうちに慣れてはくるそうである。

#### (5) 工賃の状況

M事業所とN事業所の平均工賃は月額で約2万円であり、全国の平均工賃を5,000円ほど上回っている。M事業所とN事業所の利用者の工賃は、一律で時給175円に設定しているとのことである。

月額工賃は、高い利用者で3万円弱となっており、午前中だけなど時間調整している利用者では半分以下になることもある。作業内容や遂行能力で差をつけることはまだできていないが、作業によって難易度に差があり、利用者によっても生産力の差は大きいため、評価基準としてどのような項目を設定するかが今後の課題であるとのことだ。

M事業所では、仕事を受託している企業からは月単位で一定の収入が得られており、単発での仕事があればそれに上乘せされる。今のところ、納期に間に合わなかったりノルマを達成できなかったりすることはなく、職員が作業に加わらねばならない状況にはなっていないという。

N事業所では工賃を上げられるよう、備品を無駄にせず経費削減に努めたり、弁当の販路を増やしたりといった工夫をしているところとのことである。外部からのコンサルティングは受けていないという。弁当の販路拡大については、配達する職員に任せきりになっているが、他にも客の口コミで拡大しており、売り上げは少しずつ伸びているとのことである。加工食品の売り上げは時期によって大きな差があり、クリスマスや正月には普段の3~4倍になるそうである。利用者にとっては、弁当を作っても成果が個数でしか見えず、食べた人の表情が見えたり声が聞けたりすることがなく、成果を実感しにくいのではないかとの話もあった。

#### (6) 工賃向上のための取り組み

N事業所においては、県からの指導をもとに、工賃向上のための取り組みとして販路拡大をあげてはいるが、実際には配達する職員に任せきりになっているとのことである。工賃向上といっても、具体的な方策が見つかっておらず、新商品を作って売り出すというルートもないという。今後は弁当の販売個数を増やしたり、現在の作業を中心にしながら新しい作業を見つけていったりという形で取り組んでいくそうである。各事業所で工賃倍

増に向けて模索してはいるものの、劇的に変化するというのは難しく、今のつながりをもとに地道に取り組んでいくというのが自然だろうとの話であった。工賃をどのように上げていくかがいちばんの課題であり、現在作っているものの販路を広げることが一歩にはなるとのことである。

## (7) 就労支援における課題

### ①工賃向上の方策

現在の仕事によって得られる収益では、利用者の工賃を上げていくのは難しい状況とのことである。食品業界は単価が安く、ひとつの作業をしても「何円」「何十銭」にしかならない。利用者の働きに対して単価・収益が見合っておらず、障害者施設だから人件費が削減でき経費を抑えられるため、仕事をもらえているのではないかという。

理想的な工賃としては、障害年金と工賃を合わせて生活保護水準に近くなれば、利用者が1人になったときでも生活がしやすいのではないかと、という考えもインタビューの中で示された。工賃が5万円ぐらいまで上がればどうにか生活が成り立つであろうが、そこまで工賃を上げる方法については手探り状態だという。

### ②利用者への支援

作業を遂行する上での支援に加えて、作業以外での課題もある。作業中に走り回ってしまう場合や、利用者どうしの関係性が難しい場合もあり、休憩中など職員の目が届かないところで問題が起これば、把握がしにくく対応が遅れてしまうこともある。今のところは仕事以外での問題が仕事に影響することはなく、作業時間や休憩時間に声をかけるなどして、気持ちを切り替えて作業に取り組めるよう配慮しているそうである。

ただ、利用者個々の特性に合った作業の提供や、支援方法、関わり方という面では未熟なところもあるという。福祉サービスとしての利用者支援と販売・営業という2つのバランスを取って進めていくのが難しい。職員も作業に追われること

が多く、利用者に支援が行き届いているかというところでは、必ずしも十分でないと感じているとの話であった。

### ③事業所運営と利用者確保

利用者の中にはA型事業所や一般就労をめざす人もおり、一般就労に移行した人はいないが、A型事業所へはこれまで数人移行しているとのことである。職員としては利用者が次のステップに進むことはうれしいが、一方で葛藤もあるという。作業を担っている利用者が抜ければ、新しい利用者ですぐに補完できるわけではなく、人手が足りなくなる。全体的な人員のことも考えなければならないが、B型事業所の利用者確保を優先していたのでは、A型事業所や一般就労をめざす利用者にとって希望に沿った支援にならなくなる。

また現在は、N事業所では仕事量を増やせる可能性があるものの、M事業所で仕事を増やすには限界があるとのことだ。仕事がこれ以上増えると手に負えなくなり、利用者も職員も増やす必要が出てくる状況だという。

## IV 考察

Z県内3か所のB型事業所に対するインタビューを通して、さまざまな現状と課題が浮かび上がってきた。これまで国は、工賃倍増計画や工賃向上計画を示し、B型事業所の経営改善や商品開発などを通じて、工賃向上を図ろうとしてきた。また、優先調達法が施行され、B型事業所など障害者就労施設への仕事の受注が増えることが期待されている。ここでは、これらの施策の内容を確認するとともに、これらの施策が、インタビューを行った3事業所のかかえる課題を解決しうるのか、今後どのような施策や仕組みが必要なのかについて考察したい。

## 1. 国による施策

### (1) 工賃倍増計画および工賃向上計画

2007年度から2011年度の工賃倍増計画では、都道府県レベルでの計画策定や関係機関・商工団体等の関係者との連携の確立に力点を置き、工賃向上への取り組みが進められてきたが、個々の事業所では必ずしも計画策定が実施されていないことや、景気低迷の影響もあり、工賃は十分に向上していなかった。そのため2012年度から2014年度までの新たな「工賃向上計画」を策定し、より工賃向上に資する取り組みを計画的に進めることが示された。そこでは、都道府県と事業所が共同して取り組むことを重視し、個々の事業所において工賃向上計画を策定することが求められている。

今後の取り組みとしては、事業所における作業の質を高め、発注元企業からの信頼の獲得により安定的で継続的な運営に資する取り組みが重要と考えられることから、経営力育成・強化や専門家（例：農業の専門家等）による技術指導や経営指導による技術の向上、共同受注化の推進により工賃の向上のための支援の強化・促進を図る」とされ、経営改善や商品開発、市場開拓など、工賃引き上げに資するB型事業所等に対する安定的な仕事の確保に向けた取り組みを支援するとしている。そこでは、基本事業として次の事項があげられている（厚生労働省2012）。

- ① 経営力育成・強化：工賃向上計画の策定及び管理者の意識向上を図る
- ② 技術向上：専門家（例：農業等）による技術指導や経営指導のアドバイス等を行う
- ③ 経営コンサルタント派遣による、個別事業所の工賃引き上げの推進
- ④ 事業所職員の人材育成に関する経費：事業所職員の人材育成（スキルアップ、経営ノウハウの向上）のための研修、インターネットを活用した情報提供に関する経費 等

### (2) 優先調達法

2013年4月から優先調達法が施行されている。その目的は、障害者就労施設、在宅就業障害者等の受注の機会を確保するために必要な事項等を定めることにより、障害者就労施設等が供給する物品等に対する需要の増進等を図り、障害者就労施設で就労する障害者等の自立の促進に資することである。国及び独立行政法人等は、障害者就労施設等の受注の機会の増大を図るため、優先的に障害者就労施設等から物品や役務を調達するよう努めなければならない。地方公共団体は、その区域の障害者就労施設等の受注の機会の増大を図るための措置を講ずるよう努めなければならない。

また地方独立行政法人は、当該地方独立行政法人の事務及び事業に関し、障害者就労施設等の受注の機会の増大を図るための措置を講ずるよう努めなければならない。基本方針としては、障害者就労施設等からの物品等の調達の推進に努めること、障害者就労施設等の競争への参加機会の確保に留意すること、地域の障害者就労施設への発注に努めること、調達実績額が前年度を上回るなどの目標を設定すること等が示されている（厚生労働省2016b；2016c）。

## 2. 利用者支援と仕事遂行の板挟み

インタビューを行った3つの事業所で共通して語られたのは、利用者に対する支援と仕事の遂行とを同時に行うことの難しさである。L事業所では障害の状況も多様化し、支援の必要性が高い利用者も増えているとのことであった。生産性を求めることが必ずしも適切ではなく、簡単な作業をしたり、落ち着いて過ごしたりするだけでも十分といった利用者もいる。そうした利用者であっても、生活介護事業ではなくB型事業所で就労したいというニーズをもっている。M事業所・N事業所では、作業遂行に影響するほどではないものの、行動面や人間関係の面で課題のある利用者も多い。N事業所では日々時間に追われており、職員も作業を手伝わなければ間に合わない状況との

ことで、個々の利用者に十分な支援を提供しつつ仕事を運営していくことは難しいと感じていた。

多様な利用者のニーズに応えようとするほど支援の必要性は大きくなり、仕事の遂行まで手が回らなくなる。一方で仕事の遂行を重視すれば、利用者への支援が行き届かなくなる。B型事業所では、生活面も含めた利用者の支援と仕事の遂行をどちらも重視し、2つを同時に担わなければならない状況に置かれていることがわかる。さらにインタビューでは、利用者の多様化とともに、B型事業所の形も多様化していることが取り上げられた。企業に近い感覚で運営しているところもあるが、そうした仕事や雰囲気になじめない利用者の方が圧倒的に多いのではないかという。そのような利用者に対して、多様な働く形を支えていく事業所も必要であるとの考えも示された。

今回インタビューを行った3事業所とも、利用者の多くが知的障害者であり、障害程度としては療育手帳B判定（重度以外）とのことである。このように非重度の知的障害者が多いB型事業所でも、利用者支援と仕事遂行の間で難しさを感じているのである。全国的にみると、B型事業所の利用者全体のうち、知的障害者は約57%を占めている（厚生労働省 2015）。多くのB型事業所で、手帳の判定で重度でなくても、就労面や人間関係面、生活面でさまざまな支援を必要とする知的障害者が利用しており、同様の課題に直面していることが推察される。

工賃倍増計画では、経営コンサルタント等による経営改善や一般企業との協力による商品開発や市場開拓等を行うこと、工賃向上計画管理者の意識向上、専門家による技術指導、事業所職員の人材育成などを図ることが示されている。そうした施策は、経営改善や工賃向上にある程度は有益と考えられるが、利用者支援と仕事遂行との両立やバランスについて改善策を与えるものかどうかは疑問が残る。利用者の障害や支援の状況、職員の配置や負担も含めた、全体的な事業所運営に関する相談や助言も必要といえるだろう。

### 3. 工賃向上の限界性

B型事業所の工賃の低さは長年にわたり問題とされており、工賃倍増計画や工賃向上計画によって改善を図ることがめざされてきた。工賃を上げるためには「仕事を増やす」「効率を上げる」「質を高める」といったことが必要であり、2つの計画で示されている方策も、経営改善による効率化や技術指導による質の向上、市場開拓による仕事の確保というように、これらの点に着目したものであるといえる。

しかしながら、さまざまな支援が必要な知的障害者が多く利用するB型事業所では、それらを実現するのは容易ではないと考えられる。今以上に仕事の量や種類を増やそうとすれば、職員や利用者の数を増やす、作業能力の高い利用者を確保する等が必要になるが、B型事業所の現状ではそうしたことが難しい。職員や利用者に余力がない中でさらに仕事を増やせば、職員の負担も増え仕事が増えすぎていくばくか、利用者の支援もますます行き届かなくなる。効率化を図れば、そのぶん多くの製品を作ったり、他の製品を作ったりすることができるが、企業等から受託する内容や量が決まっていれば、それ以上は買い取ってもらえない。多く生産した分を他の企業等に売ることができればよいが、そのためには新たな市場を開拓する必要がある。他の製品を作るためには、新たな作業方法や工程を工夫したり、利用者新しい仕事をしてもらうための支援をしたりしなければならなくなる。製品の質を高めることができれば購入者が増えるかもしれないが、そのぶん多くの製品を作る必要が生じる。質が上がったぶん単価を高めれば、購入者は減るかもしれない。インタビューでも語られたように、単価を安くし経費を抑えるためにB型事業所に委託している可能性も否めない。

専門家からの技術指導や経営改善、市場開拓等はある程度は効果的だろうが、それにとともなう職員の負担や市場の不透明さ、安価志向といったことをふまえると限界があるように思われる。B型

事業所の収益を上げ利用者の工賃を上げるためには、B型事業所に対応を求めただけでなく、経営改善にかんする従来の考え方や方法自体を見直す必要があるのかもしれない。

#### 4. 競争における不利

B型事業所で工賃を維持・向上させるためには、何らかの仕事を確保したり拡大したりする必要があるが、そのためには他の企業や専門家との競争に勝たなければならない。B型事業所は仕事を獲得するための競争に勝つことができる力を持っているのだろうか。競争に勝つためには、どのような強みが必要であり、それをどのように備えればよいのだろうか。

B型事業所で利用者の仕事を確保する手段としては、外部から仕事を受注したり、店舗運営などで自ら仕事を作り出したりする形がある。ただし、外部からの受注を得たり、自らの製品が売れたりするためには、価格が安いことや品質がよいことが求められる。しかし価格を安くすれば利用者の工賃が安くなるが、そうならないためには他の仕事を増やす必要が生じる。工賃が下がることは避けたいが、B型事業所では先述のとおり仕事を増やすことが難しい現状にある。また品質の高い製品を作るためには、精緻な作業が求められたり、専門的な知識や技術が必要になったりする。食品であれば味はもちろんのこと、パッケージや店舗のデザインなども重要になる。精緻な作業を行うには、利用者や職員の状況によって限界があるし、機械化するにも財政面での負担や取り扱いの危険等を伴う。知識や技術の面で専門家による指導が有効であったとしても、他との競争は常につきまとう。価格や品質の他に付加価値をつけるといったことも考えられる。L事業所のインタビューでもあったように、食材の地産地消が重視されたり、また、生産者の顔が見えることが尊重されたりする傾向にある。ただしその場合でも、専門的に研究を重ねてきた生産者との競争は避けられない。

工賃倍増計画や工賃向上計画をみると、経営面や技術面で専門家による指導を受ける機会は得られるものの、職員の意識改革や人材育成など、B型事業所の努力に委ねられている部分が多いように思われる。しかしB型事業所からすれば、できる努力は最大限しているものの、さらなる改善・向上というところで突破口を見いだせず、苦慮しているというのが現状ではないだろうか。だとすれば、従来の社会の価値観や企業・専門家と同じ基準で、対等に競争しようというのは難しいのかもしれない。B型事業所への受注が増えたり、製品が売れたりするために、新しい価値や基準を見出し打ち出していくことは、個々の事業所に求めるだけでなく、国など行政の役割として重要といえるだろう。

2013年から施行された優先調達法は、公的機関に対し、障害者就労施設等から優先的に製品を購入したり仕事を発注したりするよう努力することを求めるものである。ただし、そうした調達を義務づけるような強制力を伴うものではなく、民間企業に対して同様の努力を求めるものでもない。L事業所のインタビューでは、行政機関の協力が大きいことがあげられており、行政機関とのつながりを拡大していくことも有効な形ではないかとの考えも語られた。こうした取り組みをより強化し、民間企業へも広げていく必要がある。加えて、工賃向上計画においては、各都道府県における生活水準や最低賃金、障害者の経済状況などをふまえ、適正な水準を設定することが求められている。優先調達法の基本方針においては、予定価格について取引の実例価格等を考慮して適正に設定することが示されている。事業所と取引したり製品を購入したりする側の価格設定についても、意識改革や改善努力を求めるような仕組みが必要かもしれない。

## 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3か所のB型事業所における現状や課題を詳しく分

析することができた。

いずれの事業所でも、利用者への支援と仕事の遂行とのバランスを取ることが難しいと考えられていた。工賃向上の必要性を十分に理解し、できる限りの工夫や努力はしているものの、効果的な方策を見出せず苦慮していることが明らかとなった。知的障害者が利用する事業所では、就労面以外でもさまざまな支援が必要な利用者も多いと考えられる。事業所での仕事だけでなく、利用者の支援や職員配置等も含めた全体的な運営分析と、それにもとづく相談や助言が必要であるといえる。また、B型事業所で工賃を上げるためには、仕事を増やすことや効率化を図ること、質を高めることが必要であるが、利用者の状況や職員の負担を考慮すると限界がある。さらには、B型事業所が仕事を確保・拡大するためには企業等と競争しなければならないが、利用者・職員の状況や知識・技術の面でB型事業所は不利な立場にある。従来の考え方や方法で経営を改善し工賃向上を図ろうとすることには、もはや限界がきている。B型事業所に努力を求めるだけでなく、これまでの考え方や方法を超越し、より積極的な施策を展開する必要があるといえる。

一方、今回インタビューを行った事業所は3か所であり、重要な示唆が数多く得られたものの、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。他の事業所では、今回の分析結果とは異なる課題に直面している可能性も大いにある。また今回の調査では、対象事業所も少なく他県との比較もできていないため、Z県の特徴を見出すまでには至らなかった。筆者の管見によれば、Z県では障害福祉サービス事業所の食品や菓子類がスーパーマーケットや駅の売店等で販売されていることも多く、おしゃれなカフェやレストランを営む事業所も多いという印象である。Z県には、事業所や利用者の仕事が評価され活躍できる土壌があるのではないかと筆者は予想している。反対に、Z県ならではの難しさや課題もあるのではないかと考えられる。

今後も引き続きZ県内のB型事業所での質的調査を進め、現状や課題を詳しく分析することで特徴を抽出し、とくに就労支援の難しい知的障害者が多く利用するB型事業所の運営改善や工賃向上にとって、効果的な方法や仕組みを検討していきたい。

## 謝辞

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

- 朝日雅也 (2011) 「福祉的就労見直し提案の経緯」  
松井亮輔・岩田克彦編 『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, 208-218.
- 磯野博 (2011) 「障害者雇用における『合理的配慮』と『保護雇用』のあり方に関する一考察—国内における社会的事業所の取り組みをとおして」『厚生労働科学研究費補助金障害者対策総合研究事業障害者の自立支援と「合理的配慮」に関する研究—諸外国の実態と制度に学ぶ障害者自立支援法の可能性—平成22年度総括研究報告書』135-150.
- 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) 「障害者の就労支援について」  
社会保障審議会障害者部会第67回資料.
- 厚生労働省 (2016a) 「平成26年度工賃(賃金)の実績について」  
(<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12200000-Shakaiengokyokushougaihokenfukushibu/0000114575.pdf>, 2016.9.14.).

厚生労働省 (2016b) 「障害者就労施設等からの物品等の調達の推進に関する基本方針の概要」  
(<http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000052423.html>, 2016.9.21).

厚生労働省 (2016c) 「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の概要」  
(<http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000052423.html>, 2016.9.21).

厚生労働省職業安定局雇用開発部障害者雇用対策課地域就労支援室 (2014) 「平成25年度障害者雇用実態調査結果」  
(<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000068921.html>, 2016.9.21).

松井亮輔 (2011) 「国際的動向からみる今後の課題と方向」松井亮輔・岩田克彦編『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, 327-344.

