

平成 21 年 6 月 9 日現在

研究種目：若手研究(B)
 研究期間：2007～2008
 課題番号：19730373
 研究課題名（和文） 障害者自立支援法と精神障害者福祉工場におけるソーシャルワーク的課題に関する研究
 研究課題名（英文） Research on the social work subject in The Act for the Support of Independence of Person with Disabilities and a welfare for mentally disabled factory
 研究代表者
 平林 恵美（HIRABAYASHI EMI）
 龍谷大学・社会学部・講師
 研究者番号：90383330

研究成果の概要：

障害者自立支援法施行以前から懸念事項としてあげられていた利用者負担が、就労継続支援 A 型への移行が想定される福祉工場にとって大きな障壁となっており、加えて法改正の内容によって移行するかどうかを検討している傾向が見られた。また法施行後においても、PSW や他の専門職は、事務量の増加や事業所運営に労力が割かれた為、障害特性に応じたかわりや柔軟な個別支援（ソーシャルワーク）が展開できなくなっていることが明らかとなった。

交付額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2007年度	500,000	0	500,000
2008年度	500,000	150,000	650,000
年度			
年度			
年度			
総計	1,000,000	150,000	1,150,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：社会学・社会福祉学

キーワード：障害者福祉

1. 研究開始当初の背景

近年、精神障害者の就労に対するニーズが高まっておりそのニーズも多様化している。筆者の過去の研究結果では、以前の精神障害者の就労支援は、PSW が職場開拓を行うとか、授産施設などにおける就労訓練・就労準備を行い、一般就労に向けた仕事を探すことが一般的であった。現在では、精神障害者の就労ニーズの高まりと社会の要請に対応して、さまざまな就労支援事業が展開されている。一方で、2004年7月に厚生労働省は、「障害者の就労支援に関する今後の施策の方向性」を打ち出し、福祉施設の体系を3類型とし、現行の福祉工場を「継続的就労タイプの施設」に位置付け、規制緩和等により設置を容易に

するとともに新規増を促進して働く場の拡大を図るとした。

そしてその方向性を含んだ障害者自立支援法が2006年4月より施行されたが、その内容は、障害者の自立に対する考え方が「就労」に焦点化していることや利用者の利用料負担が伴うことなど、福祉工場を取り巻く環境は厳しくなっている。

本来、精神障害者が就労を希望する場合には、企業などで通常の雇用体系で働けることが理想であるが、実際には、精神障害当事者や家族からは「本人の能力に見合った働ける場」のニーズが非常に高い。実際、筆者が今年4月に行った全国18ヶ所の精神障害者福祉工場を対象としたアンケートによる実態調査

(回収率 83.3%(15/18))では、障害者自立支援法にともなう新事業体系への移行について、多くの福祉工場がその動向の不透明さから 3 年後の実施を考えており、加えて運営に対しては具体的な不満や疑問があげられ、今後の方向性や事業の存続に不安を持っていることが推測できた。

これらの事柄から、今後はより一般就労に近い雇用形態を確保している福祉工場の機能と役割及び、専門的援助を行う PSW の存在意義と福祉的課題を改めて明確にした上で、ソーシャルワークの視点から福祉工場を再構築していくことが重要になる。また福祉工場においては、一企業として運営していかなければならない側面があり、本来ならば運営できる基盤が整備されている仕組みでなければならない。労働関係法規の適用を受け、多様な雇用形態や就労のニーズにこたえる場としてより一層充実する必要性がありながら、運営困難な状況にある福祉工場の機能と担う役割の大きさを再確認する必要があると考えた。

2. 研究の目的

(1) 平成 19 年度

筆者が 2006 年 4 月の法施行前に行った福祉工場実態調査の結果を踏まえ、法施行後における福祉工場の活動状況の課題について個別に整理する。加えて、就労支援施策の現状を把握しつつ、改めて福祉工場の機能と役割及び PSW の存在意義と福祉的課題を明確にする。これらを通して福祉的就労の課題及び問題点を見出し、ソーシャルワークの視点から福祉工場の再構築を試みることを目的とした。

平成 19 年度は、以下の事柄を明らかにした。

(1)法施行後の福祉工場における課題の整理及び就労支援の実践の現状を把握し、「就労とリハビリテーションの問題」と「精神障害者の自立の課題」について明らかにする、(2)福祉工場には、専門職 (PSW) による生活支援の保障という機能も兼ね備えていることから、改めてこの役割と機能を明確にする。

(2) 平成 20 年度

昨年度、法施行後に行った福祉工場の活動状況の課題に関する調査を基礎とした。近年、障害者の自立に対する社会の考え方が「働くこと」に偏ってきていることに鑑み、障害者の就労と自立を考える上で、従業員と職員及び関係者との関係性のあり方を再点検する必要があることから、これらの課題を明らかにし整理する。2 年間の研究を通して、福祉的就労の課題及び問題点を見出し、ソーシャルワークの視点から福祉工場の再構築を試みることを目的とする。以下の事柄を明らかにした。(1)精神障害者が福祉工場働くこと(障害特性)の意味とその効果を明らかにする、(2)就労支援における福祉的課題と PSW の存在意義を明確にする、(3)精神障害者の自立

と就労支援のあり方や社会参加の意義についての検証を加える。

3. 研究の方法

(1) 平成 19 年度

「全国 18 ヶ所の福祉工場に対する自立支援法施行後の実態調査(1) - 運営主体を対象にしたアンケート調査 - 」

初年度は、2006 年に行った福祉工場の基礎的な調査結果を踏まえ、全国の福祉工場を対象に法施行後の活動状況を中心に質問紙調査を実施した(有効回収率 44.4%)。今回の調査は法施行前に行った、福祉工場の機能や事業内容、就労の実情、賃金に関する事などの基礎的な調査結果を踏まえ、法施行後の活動状況を比較検討し、現在の福祉工場の活動状況の課題と就労支援施策の現状把握を質問紙により行った。

平成 19 年度のアンケート調査は、次年度に向けての基礎的研究となるものであり、福祉工場 1 ヶ所(可能であれば 2 ヶ所)に対して予備調査を行い質問紙の修正を行い、その後、全国 18 ヶ所の福祉工場に対して調査票を郵送し、施設長もしくは職員を対象に回答してもらい、郵送による回収を実施した。これらの結果を踏まえ、全国の福祉工場全体及び個別の課題についての整理を行い、法施行前後 2 つの調査を比較検討し、法施行後の福祉工場における課題を明らかにしていくこととした。また、法施行後の福祉工場における就労支援実践の現状を把握し、「就労とリハビリテーションの問題」と「精神障害者の自立の課題」について整理するとともに、福祉工場で従業員の生活者としての部分を大切にされた専門的援助を行う精神保健福祉士(PSW)の役割と機能及び課題を明確にする。

(2) 平成 20 年度

「全国の福祉工場に対する自立支援法施行後の実態調査(2) - 従業員と職員に対する聞き取りによる意識調査 - 」

前年度の調査「全国 18 ヶ所の福祉工場に対する自立支援法施行後の実態調査(1) - 運営主体を対象にしたアンケート調査 - 」の結果に基づき、従業員と PSW に分けて具体的なヒアリングを行なう。主に福祉工場の課題や機能、満足度や社会参加の意味など、今後の就労支援や社会参加に対する考えを前年度のアンケート調査(1)に基づいて直接話をうかがう事により、それぞれの役割と課題が明確になる。なおヒアリングは、従業員(筆者との一対一が難しい場合は、PSW に同席していただく)及び PSW に対して個別に実施する。またヒアリング後には質問紙による調査も行い、福祉工場に対する印象や今後のあり方についての両者の考えを検討した。これらの結果を分析し、ソーシャルワークの視点から明らかになった課題を踏まえ、福祉工場の再構築を

試みた。2年目は、初年度の調査を基礎とした。近年、障害者の自立に対する社会の考え方が「働くこと」に偏ってきていることに鑑み、障害者の就労と自立を考える上で、従業員と職員及び関係者との関係性のあり方を再点検する必要があることから、これらの課題を聞き取り調査より明らかにすることを試みた。

訪問調査「全国の福祉工場に対する自立支援法施行後の実態調査(2) - 従業員と職員に対する聞き取りによる意識調査 - 」は、前年度の郵送によるアンケート調査とは違い、従業員とPSWを分けてのヒアリングである。したがって、従業員の承諾をいただくことが困難な状況になることも想定できるため、その場合、従業員と日常的なかかわりをもつPSWや施設長の協力を得て、研究内容を十分に説明し可能な限り調査にご理解いただけるよう、誠意を持って依頼し最善を尽くすことを目指した。

4. 研究成果

(1) 新事業体系への移行状況

法制度の見直しの動向や事業所経営、利用者の対するメリット・デメリット等を検討し、様子を見ていることが伺えた。

移行した	37.5%
まだ移行していない	62.5%

(H20.1.31現在)

(2) 新事業体系への移行時期

移行による利用者の混乱や法自体の動きの不透明さから、移行を見合わせている傾向があり、経過措置期間終了間際まで移行しないという考えの事業所もあった。

H18年10月から	12.5%
H19年4月から	12.5%
H19年10月から	12.5%
まだ移行していない	62.5%

(H20.1.31現在)

(3) 移行した施設体系

今回の調査ではA型が多く、次いでA・B型を併設している事業所となった。

就労継続支援A型	25.0%
就労継続支援B型	0%
就労継続支援A・B型	12.5%
まだ移行していない	62.5%

(H20.1.31現在)

(4) 新体系移行に当たっての補助金制度

国もしくは各県独自の補助金制度については、ほとんど設けられていないことがわかった。

受けた	12.5%
受けていない	25.0%
まだ移行していない	62.5%

(H20.1.31現在)

(5) 精神障害者以外の障害者の受入 法施行により、精神障害者以外の障害者も受け入れが可能になった。50%の福祉工場が前向きに検討していこうとしていることが伺えた。

法施行以前より受け入れているが、今後の受け入れについては考えていない	0%
法施行以前より受け入れているが、今後の受け入れについては未定である	0%
法施行以前より受け入れており、今後も受け入れについては検討していく方向である	50.0%
現在は受け入れていないが、今後は精神障害者以外の受け入れも検討している	12.5%
受け入れについて、現在は考えていない	25.0%
その他	12.5%

(H20.1.31現在)

(6) 自立支援法施行後の利用者数の変化 利用者数の変化については、「ある(50.0%)」「ない(50.0%)」という結果となった。

ある	50.0%
ない	50.0%

(H20.1.31現在)

(7) 施設独自で設定している負担金

少数ではあるが、食費や食費材料費などとして、月ごとの負担金を設定しているところがあった。

ある	37.5%
ない	62.5%

(H20.1.31現在)

(8) 利用者の一割負担金について

実際に移行した事業所を対象にした結果ではあるが、「問題が生じている(33.3%)」「問題が生じていない(66.7%)」であった。また移行していない福祉工場については、一割負担が一つの要因で移行できないところも見られた。

いる	33.3%
いない	66.7%

(H20.1.31現在)

(9) 利用料の自己負担金の扱い

全額利用者の自己負担	66.7%
一部利用者の自己負担	0%
全額施設側で負担	33.3%
工賃から差し引く形	0%
その他	0%

(H20.1.31現在)

- (10) 工賃（最低賃金）は維持について一部最低賃金除外で対応している事業所もあったが、75.0%の事業所が維持できているとの回答であった。

維持できている	75.0%
維持できていない	12.5%
その他	12.5%

(H20.1.31 現在)

- (11) 平成 19 年 12 月現在の収入
収入については、50.0%が減収と回答した。一方で移行に伴い、作業種目を再編して増収していこうとする動きも見られた。

減収	50.0%
増収	12.5%
変わらない	37.5%

(H20.1.31 現在)

- (12) 収入の変化に対する対応策
割合としては少ないが、新たな仕事（市場）の開拓や業種の拡大等が講じられていた。

講じている	25.0%
講じていない	50.0%
未回答	25.0%

(H20.1.31 現在)

- (13) 仕事量と従業員数のバランス

作業量と従業員数のバランスは取れている	75.0%
従業員数に対して仕事量が少ない	25.0%
仕事量に対して従業員数が少ない	0%

(H20.1.31 現在)

- (14) 今までできていた支援ができなくなったと感じることがあるか
今までできていた支援ができなくなったと感じることが「ある」(25.0%)、「ない」(75.0%)であった。「ある」の回答としては、事務手続きだけでなく、デスクワークが増えたことにより、丁寧な支援ができなくなった、また障害特性に合わせた柔軟な支援・かわりが難しくなった等の意見があった。

ある	25.0%
ない	75.0%

(H20.1.31 現在)

- (15) 自治体によって特別な補助や取り組みがあるか
県からの福祉工場建設時の借入子子の補助等があった。

ある	12.5%
ない	87.5%

(H20.1.31 現在)

- (16) 本研究は、障害者自立支援法（以下、法）施行により従来の精神障害者社会復帰施設が新施設・事業体系へ移行することに伴い、改めて精神障害者福祉工場（以下、福祉工場）の機能と役割及び精神保健福祉士（以下、PSW）の存在意義と福祉的課題を明確にすることを目的とした。初年度は、2006 年に行った福祉工場の基礎的な調査結果を踏まえ、全国の福祉工場を対象に法施行後の活動状況を中心に質問紙調査を実施した（有効回収率 44.4%）。調査は法施行前と後を比較検討し、福祉工場の活動状況の課題と就労支援施策の現状把握を行った。

その結果、新体系へ移行した施設は全体の 37.5%に過ぎず、施行以前から懸念事項としてあげられていた利用者負担（利用料 1 割負担）が、就労継続支援 A 型への移行が想定される福祉工場にとって大きな障壁となっていた。加えて、2008 年度の法改正の内容によって移行するかどうか検討している傾向が見られた。また施行以前の研究において福祉工場とは、就労支援と生活支援の 2 つの役割が補完しあい、精神障害者が社会の中で生活していけるという「生活者」としての自信と責任感及び経済的な自立を確保することであると整理した。そして PSW の存在意義は、安心して働ける人間関係の中で、精神障害者が本来持っている力を最大限に生かすことにあると示唆した。法施行後においても、福祉工場の果たす役割は今迄と同様であるが、利用者は就労収入が減少することにより他の福祉サービスの利用を調整する状況があった。また PSW や他の専門職は、事務量の増加や事業所運営に労力が割かれた為、障害特性に応じたかわりや柔軟な個別支援（ソーシャルワーク）が展開できなくなっていることが明らかとなった。

- (17) 近年、障害者の自立に対する社会の考え方が「働くこと」に偏ってきていることに鑑み、障害者の就労と自立を考える上で、従業員と職員及び関係者との関係性のあり方を再点検する必要があることから、次年度はこれらの課題を聞き取り調査より明らかにすることを試みた。法施行後においても、福祉工場の果たす役割は今迄と同様で、「生活支援」と「就労支援」の 2 つの役割が補完しあい、精神障害者が社会の中で生活していけるという「生活者」としての自信と責任感及び経済的な自立を確保することある。しかし現実的には、成果主義という枠組みの中で行わなければならない「生活支援」と「就労支援」という現状が見られ、本法の就労支援観に疑問を持つ結果となった。なお福祉工場ではクリーニン

が業を主としているところが多い為、昨今の原油高騰の影響を受け、燃料費等のランニングコストの節約などで経営的にも厳しい環境に置かれている現状があった。

また PSW として本来しなければならないことは、障害特性に応じたかかわりや柔軟な個別支援（ソーシャルワーク）の展開であるが、初年度の調査同様、事務量の増加や事業所運営に労力が割かれた為に非常に難しい状況であった。しかしそのような中でも、既存の就労支援に当てはめるのではなく、精神障害者の持っている障害特性や地域社会との関係性に配慮しながら、彼らが働きやすい環境づくりや条件を提案していこうとする取り組みも見られた。

(18) 一割負担が新施設・新事業体系への移行にもたらすもの

多くの人が一割負担に納得できない理由は、障害のないものが当たり前に行っている基本的な行動やコミュニケーションの自由を得ることが「利益」とされている点である。また日中の活動や社会参加、そして住まいという、人が生活していく為に必要不可欠なものが利用者負担になったこと、加えて家賃、食費、光熱費が実費負担になったことの影響は大きい。これらにかかわりの深い日払い方式は、利用者が休んだ日に利用料を取ることができないとする考え方である。しかしここにはランニングコストが含まれていないために、施設の減収を招くだけでなく、社会福祉実践で大切にしなければならない関係性の視点が失われ、施設側の経営に都合がいい障害者を獲得することが第一義的な目的になってしまう危険性もある。

本来であれば、能力や効率を重視した新施設・新事業体系へ移行していくのだからこそ、利用者の個別性と主体性を尊重した生活支援がなおさら重要である。

(19) 成果主義という枠組みの中で行われる「生活支援」と「就労支援」

精神障害者には地域における日常生活の安定の維持、職場における生産活動を通して行われる就労援助の二つを支える支援が両輪となり、継続して実践される場が必要なのであり、福祉工場は、生活支援と就労支援が互いに補完し合う関係であることに意味があった。しかし、本法の就労移行支援や就労継続支援は成果主義のため、働くことや自立に対する考え方に偏りが生まれ、利用者にとってはとても働きにくいだけでなく、生きにくい社会になってしまったと考えられる。また本来ソーシャルワーカーがしなければならないことは、既存の就労支援に当てはめるのではなく、精神障害者

が持っている障害特性や地域社会との関係性に配慮しながら、彼らが働きやすい環境づくりや条件を提案していくことなのである。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

6. 研究組織

(1) 研究代表者

平林 恵美 (HIRABAYASHI EMI)

龍谷大学・社会学部・講師

研究者番号：90383330