

研究報告

就労継続支援A型事業所の新たなパラダイムシフトへの展開

～北海道芽室町役場職員と障害者就労支援施設職員からのインタビュー調査から～

木下一雄*

名寄市立大学保健福祉学部社会福祉学科

キーワード：障害者就労 地域連帯 事業所運営 ライフデザイン

1. はじめに

障害者の就職の現状を示すデータとして、厚生労働省の平成29年障害者雇用状況の集計結果を利用し、そこから、就職率・定着率・離職率を見ていくと、就労している障害者の数は約50万人、内訳は身体障害者が約35万人、知的障害者が11万人、精神障害者が約5万人である。

厚生労働省から発表されたハローワークを通じた障害者の就職件数が9年連続で増加していることが判明した。新規求職申込件数は202,143件で、対前年度比5.4%の増となり、就職件数は97,814件で、対前年度比4.9%の増となった。このうち、精神障害者の新規求職申込件数は93,701件で、対前年度比9.0%の増となり、また、就職件数は45,064件で、対前年度比8.9%の増となった。

平成30年4月1日に法定雇用率が引き上げられ、障害者雇用は売り手市場となっている。中でも精神障害者は就職者が増加傾向ではあるものの、全体の雇用数から言えばまだ少なく、新たな働き手として注目されている。しかし、問題となるのが精神障害者の職場定着であり、精神障害者は就職してから同じ職場で1年間働き続けている人の割合は49.3%と、ほかの障害種別と比べてももっとも低くなっている。

2. 障害者就労の現状

平成30年現在の障害者雇用率は、民間企業が2.2%、国、地方公共団体が2.5%、教育委員会が2.4%であり、障害者雇用率が年々上昇しているのは障害者の就労環境の改善が一見進んでいるように思える。

しかし、障害者雇用率が上昇しているのとは相反し、実際障害者雇用率を十分に満たせている企業は50%以下となっており、障害者雇用の義務がある企業で、障害者雇用率をクリアしている企業は半分にも満たないのが現状である。その上、障害者の求人を出している企業のほとんどは、正社員では無く契約社員での求人が多い現実があり、雇用は安定していない。

また、障害者雇用の高い離職率が問題であり、障害者雇用で採用された人の約30%～40%が1年以内で離職してしまうのである。

一般就労については、大企業、地方自治体などの障害者就労は、拡大し雇用率も上昇、定着しているが、圧倒的に多い中小企業における障害者雇用はほとんど進んでいないのが現状である。雇用促進法の改定などで、ここの部分の改善がどこまで進むのかが今後の大きな課題である。

3. 新たなパラダイムシフトへの展開

これまで障害者は工場等の下請け作業を主として請け負ってきたが、企業がより安価な労働力を求め海外に出て行くなどしているため、このような働く場を失いつつある。

景気は回復しているとはいいつつ、北海道内での内需が拡大しているとはいえず、障害者雇用の工賃は

*責任著者 E-mail:kinoshita@nayoro.ac.jp

向上していない。

農業は、障害者が社会の役割を果たす場を提供する可能性を持っている。また、生産だけでなく、加工、販売、さらにレクリエーション、治療、リハビリテーション、教育、宿泊などの農の福祉力を活かした新たな農業サービスと福祉との連携を模索していくことも可能となっていく。

農業を単に農産物を生産するための産業として位置づけるのではなく、目に見えない癒しや治療や楽しさなどのサービスを提供する産業として捉え、また、障害者を単に法定雇用率の算定基準上の対象で考えるのではなく、労働などのサービスを提供する企業の中の戦力として考えていく視点が求められる。障害者就労支援のあり方の発想の転換が今こそ求められているのである。

障害者就労施設では、施設の利用者一人ひとりの能力や適性に応じて、多様な生産活動や、一定程度の収益の確保が求められており、地域で働くことができる新たな就労先の開拓が必要となり、労働力を求める農業者と就労の場を求める障害者就労施設とをつなぐ仕組みがないことから、障害者や農業者に対し、就労に関する情報提供が十分でないため、農業者への個別の働きかけが必要になってくる。

芽室町については、人口18,634人（平成31年2月末現在）であり、立地状況は、十勝平野のほぼ中心部に位置し、約42%が農地、約40%が山林の畑作地帯である。最高気温は33℃、最低気温は-26℃である。基幹産業は、農業である。小麦、じゃがいも、大豆、小豆、甜菜（ビート）、スイートコーンを生産しており、スイートコーンは生産量日本一である。

以前は、芽室町内に就労継続支援B型・就労移行支援の事業所が一カ所のみであった。プロジェクト発足前は、一般就労移行達成実績は知的障害者においては0名であった。現在では、町内在住の知的・精神障害者231名のうち福祉的就労者が33名に増加した。

芽室町側の協力支援体制については、協力者としては、農地地権者、農業指導予定者、農業サポートチーム、加工施設オーナー、サービス管理責任者、生活支援員予定者などがいる。協力施設や団体としては、地域振興局、ハローワーク、高齢障害求職者雇用支援センター、JAめむろ、商工会議所、社会福祉協議会、特別支援学校などである。

農林水産省は、医福食農連携の推進を提唱し、2016年度予算として、薬用作物国産化のニーズに応えた産地形成、農業と福祉の連携の推進、機能性農産物等の研究開発、医福食農連携による六次産業化の推進、六次産業化支援対策のうちスマイルケア食の普及支援についての取り組みをあげている。

農業分野での障害者就労は、農業経営の労働力としての受入れと合わせて、特に福祉分野での農作業・園芸作業の活用として取り組まれてきた歴史を持つ。農業による職業訓練や就労支援を行う福祉施設も全国に存在する。農業分野での障害者就労の形態には、農業法人・個人農家による直接雇用、農業法人や個人農家による施設外就労や社会適応訓練等の受入れ、特例子会社による農業参入、社会福祉法人による農業参入等、多様な方法がある。農家は高齢化による担い手不足や耕作放棄地の拡大という問題が深刻化しており、日本の農業は大きな危機に直面している。

障害者にとって、その疾病および障害の特性から主体的に生きることは障害を経験したことのない者が想像する以上に難しい。その支援はさらに難しいと言える。障害者を経験したことにより、偏見や差別に晒され、その結果自己評価が低く、自らの可能性への挑戦に消極的であることが少なくない。障害者が直接農作業に従事し、農作物の成長・収穫により自らの労働の成果を目に見える形で得られることは、障害者の自己効力感につながるものである。

国は、障害者基本計画に基づく重点施策実施5か年計画において、福祉から雇用への流れを踏まえ、障害者の雇用・就労に係る施策を一層重点的に行うことと明記している。

芽室町は、十勝ブランドを全面的に強調し、競争力のある就労を目指していった。九神ファームめむろは、主な作業内容はメークインの一次処理加工・レストラン事業を展開し、月額換算平均月収が102,764円である。

障害者雇用の賃金の平均が2~4万円程度が相場と言われる中で、11万円近くの賃金を利用者に支払うことができる状況までもっていき、障害を抱えている人が自立するといった理想を現実のものとしている全国でも数少ない地域である。

この北海道の中でも、格差が歴然として来ている中で、なぜここまで芽室町を中心とした道東地域は障害者雇用で収益を上げることができるかの理由を解明し、今後北海道ひいては過疎や人口減少で悩んでいる地域の障害者就労支援の現状についてまとめていく。

4. 研究の目的

研究のフィールドである道東の十勝地域の芽室町において就労支援の新しい形として農業と福祉を融合した農福連携の事業所が見られるようになってきた。北海道の地域性を活かして、自ら発信し、利益を上げ、国の補助金を当てにしないで社会的に自立を目指していくための新たな就労スタイルになっていくと考えている。

与えられる就労から、障害者が自らその地域ならではの商品を生産し、提供するといった発信者として就労支援施設をどのように地域に根付かせ、一般就労と近い賃金の実現できることによって、本当の社会復帰が実現できると考えられ、そのための現状と課題を明らかにすることを目的とした。

5. 研究方法

芽室町の障害者就労施設に勤務している相談支援員の方からインタビュー調査を行い、障害者の支援体制の課題について自由面接法にて、それぞれの課題についてまとめていった。倫理的配慮として、インタビューを行う趣旨を口頭により説明し、結果等については、研究以外の目的には使用しないことを伝え、同意を得たうえで調査を進めていった。

6. 結果

北海道芽室町役場職員と障害者就労支援施設職員からのインタビュー調査の質問の中で多く指摘があった。その内容は以下のとおりであった。

障害者の就労機会の欠如、経済基盤の脆弱さ、そして家庭環境の調整等が上がった。そのためにはまず単に本人の能力面ばかりに焦点を当てて考え、就労につなげていくだけではなく、本人の将来に向けた人生設計も含めた、収入ややりがい、生活設計等親亡き後自立して生活を自らの力で支えていける長期的な就労支援が大切な視点となってくる。

地域の特徴を活かし、その地域にあった雇用の創出が重要であり、過疎地域であるデメリットを、メリットへと変えていくことが重要であることがわかった。中でも、北海道ならではの地域特性を活かし、なおかつ恒久的に継続していける産業であり、過疎地域で後継者不足に悩んでいる農業と福祉の連携における就労支援の実践が、今後過疎地域で障害者が自立していくために重要視されていくだろうと思われる。

農業といった就労の場を活用し、生きる力を育んで、自らが育てたものが人に喜ばれ、自らの存在価値を認識することができる機会にもつながっていくこともわかった。相談支援員の方からインタビュー調査分析を通じて見えてきた就労支援の課題は、以下の事項である。

(1) 芽室町役場職員の回答

まず、事業者側との信頼関係作りが大切である。具体的には、就労希望している企業風土を分析することから始め、企業の業態や体質を把握することを心がけている。企業にとっての将来ビジョンを考慮し、どのような人材を望んでいるのかについて熟慮し、長期間に就職先に貢献できる従業員になるためのサポートを

していく。

そのためには、相手の事業者に嘘をつかず、素直に障害者本人の情報を伝える。長く付き合っていくためには、今抱えている問題や課題などをしっかり伝えた上でないと、仮に就職できたとしても、長期間働き続けることが難しいので、お互い隠し事はせずに、常に情報交換をして連携体制を構築しておくことが大切である。

（2）障害者就労支援施設職員の回答

特に新規で参入した事業所では、精神障害者支援に関する経験や知識が圧倒的に不足していることが多いため、精神障害者に対しては、採用に消極的な反応が目立ち、できるだけ採用は控えたいと考えている企業が未だに多く存在しているのが現状である。

その結果として、精神症状が比較的安定して就労能力の高い人やほとんど自分で身の周りのことができる状態の自立した人しか受け入れないという事態が起きている。企業側が精神障害者を知る機会がほとんどないため、新聞やメディアで取り上げられる記事や情報の中で、悪いイメージばかりが印象に残ってしまいがちである。雇う側の企業も不安が先行してしまい、採用側の思い込みによる先入観や偏見によって、門戸が閉ざされてしまっているケースが多い。

（3）プロジェクトめむろ成功のポイント

- ①出資企業へのプレゼンテーション実施までの準備
- ②農地の確保（障害者家族協力）
- ③事業所予定場所として休園中の保育園利用（改装不要）
- ④JAめむろ、農林課の協力、農業イメージを確定（作業計画・農業工程・出来高予測）
- ⑤JAめむろとの連携を担保
- ⑥農業サポーターの確保（地域の農業経験豊富な元気高齢者チーム）
- ⑦サービス管理責任者候補確定
- ⑧収支シミュレーション策定
- ⑨企業へ、明確なメリットを提示することで、意味と意義のある障害者雇用の実現

（4）安定した生活収入基盤の保証

社会復帰施設の相談支援員の方々にインタビューする中で、現在高齢の親の年金で生活している障害者の方々も少なくなく、将来の不安に関する事柄が多く挙げられた。これらは生活の維持に関わる深刻な問題であり、本人に収入に当たるものがなく、国民年金等の掛け金が順調に支払えていないケースも多く見受けられ、障害年金を受給できない事例が少なくない。実情に見合った経済支援のあり方の検討が望まれる。

（5）複合的な利用者サービス支援の充実

障害者とその家族の地域での生活を支えるためには様々な角度からの支援が必要となる。今回の調査結果をみても支援には保健・医療・福祉の専門職の他に、JAや商工会議所、学校の関係者、近隣の住民等の人々が関わっていた。

障害者と家族の地域生活を維持し、その質を高めていくためには、障害者と家族を中心に、これらの日常生活における在宅福祉サービスやインフォーマルな支援、保健・医療面の支援、生活の基盤を支える支援が共通の方向性と互いの役割の認識をもって重層的に展開されることが重要であると考えられる。

特に、地域で活動する相談支援員や作業指導員等の専門職における調整対応の果たす役割が大きい。障害

者の生活の場を熟知した身近な相談者として、インフォーマルの支援を含む日常生活の支援をきめ細かく調整していくことが有効と考えられる。

7. 考察

北海道の地域には、豊かな農業資源が存在する。近年、農業人口の減少、後継者不足により農村風景が失われつつある。農福連携により観光資源としての農村風景の維持が可能となり得ると考える。新たな就労先としての農業を通じて利用者自らが、何かを求め、自ら活動しようとする力を引き出す支援をし、その訓練の先に就労し、経済的に自立に向かっていくことができる可能性を感じた。

収入の向上も含め将来（結婚や自立）に向けて従事している就労先に希望が持てるかといったキャリアデザインができる就労支援をすることによって、障害者に希望や目標が生まれ、その後につながっていく本人のやる気を引き出していく自己実現型のプロセス支援が不可欠ではないかと考える。

今まで行われてきた就労支援の支援形態としては、就労が続かない原因ばかりを追究し、なぜ就労が継続しないのかについて検証することに終始していた。そのため、就労支援をするための訓練や就職先を探すことばかりに重点を置いてしまい、目に見える支援に意識が向いてしまい、何とかして探し当てた情報を頼りにして、課題解決型の就労支援に終始してしまいがちになる傾向が見られる。

まずはできることをさせて、そのことを継続していくことも大切ではあるが、その先のビジョンを描くことが出来ていないと、障害者の未来を希望に変えていく就労支援につなげていくことは難しくなっていくことになる。障害者就労支援において、事業所が利益を向上するための環境や体質に変われるかどうか大切であり、事業所自体が生産性や利益を重視した組織として新たなパラダイムシフトの展開を取ることができかがこれからの障害者施設には求められているのである。

働くことと地域で生活することの関係性では、働くことと地域で自立生活を送ることは同じくらい重要であると考えている。働いて給料を得ることができたとしても、生活する場を得ることができなければその意味を大きく失うことになる。つまり、障害者を雇用するだけでなく、障害者自身が地域に対して関心を持ち、地域の人々や社会資源にも関心を持ってもらうことで、障害者が地域で生活することが当たり前のことになるように 取り組むシステムが必要なのである。

その上で、重要になってくることとしては事業の拡大と収益増に向けた取り組みの強化である。現状の障害者就労支援事業所において働いている障害者が、工賃で得る賃金で地域生活を送るに十分な金額には到達していない。辛うじて、障害者年金等の制度と併用して生活を維持している。

その現状を打破するためには、事業を拡大することによって新たな仕事を創出し、収益増となることでより多くの賃金を支払うことが可能となるようにしていくことが求められる。

また、仕事に従事する時間が増えることは賃金向上だけでなく、社会保険の全部適応にもつながり、社会保障の面でも安心した生活を送ることができる。短時間労働ではなく、正規雇用を目指すことができる事業所となるためにも事業の拡大と収益増は重要な課題である。

8. まとめ

障害者就労における農業分野への参入の意義としては、これまでも、障害者が農作業に関わることによって、障害を持つ人たちの意欲の向上、健康の増進、癒しがもたらされることが指摘されてきた。ただ、近年は、ソーシャルファームを目指して事業化される取り組みに象徴されるように、障害者就労における農業分野への参入がこれまで以上に増加傾向にある。

その理由として、農業分野における障害者就労が障害者とその受け入れ側双方にとって、メリットがあるということが挙げられる。

まず、障害者を受け入れる側のメリットは、①農作業が単純化されたことによって、障害者の能力が発揮されるようになり、農作業の各段階に適合した多様な労働力を確保することが可能になったことによって、事業を展開しやすくなったこと、②障害者の雇用促進という社会的な要請に貢献できることが挙げられる。

また、障害者側のメリットとしては、①日常生活のリズムが形成されるというリハビリテーションの効果、②工賃が得られること、③生きがいが高まることが挙げられる。障害者は以前から農作業に適性があり、それに従事することによって、自己肯定感や自己効力感につながるといった効果もあると指摘されていることから、障害の特性に応じて農作業を整理した上で、障害者が作業を行うことによって、農作業全体の効率を向上させることも可能であると思われる。

例えば、知的障害者は継続した単純作業を得意とする一方、自己判断を要する複雑な作業は難しい傾向がある。障害者は、自身の体調によって長時間仕事をすることは不可能である。

しかし、個々の障害者における能力や特性を見極めたうえで、その適性に応じた作業を行うことができれば、障害者は意欲をもって、健常者と変わりのないレベルで作業をすることができる。そうすれば、農作業全体の効率性が高まることになり、企業として安定的に収益を向上させることができる。

農作業の過程で、農作物の成長や収穫により自らの労働の成果を目に見える形で得られることは、障害者の自己効力感につながる。その結果、意欲向上につながり、自信が付き、結果として社会参加につながり、自立につながっていくことになっていく。日々の生活の中で自然とともに野菜の成長を目の当たりにして、生きることの素晴らしさや農作業を通じての作物の成長を自身の回復過程を重ねて農業の種植えから収穫までのプロセスそのものが自身の成長回復につながっていったことである。

また、対面販売やイベント会場での即売会等、多様な世代の交流が生まれてくる機会とつながっていく。

自立に向けた社会参加の手段としての農福連携は、地産地消を促し、自立生活への実現がますます広がっていくのである。引き続き今年度もさらなる研究を推進していきたいと考えている。

付記

本稿は平成30年度名寄市立大学コミュニティケア教育研究センター2018年度課題研究「道北・道東地域の過疎地域における新たな精神障害者の就労支援に関する調査研究」の助成を受けたものである。

参考文献

- 1) 濱田健司 都市農業における農の「福祉力」を活かした取組み：東京都 練馬区「白石農園」における障害者の社会適応訓練・就労と体験農園の取組みを事例として 共済総研レポート 2007年 No. 92 p. 28-36
- 2) 濱田健司 障害者、福祉を超える農にかかる取組み：NPO共 働学舎と農事組合法人共働学舎新得農場を事例に 共済総研レポート 2009年 No. 105 p. 40-49
- 3) 濱田健司 農村地域における農の福祉力を活かした新たな障害者雇用 ビジネスモデル：都市企業による特例子会社および株式会社における取組み 共済総研レポート 2010年 No. 110 p. 52-59
- 4) 古屋龍太 「精神障害者の地域移行支援 退院環境調整ガイドラインと病院・地域統合型包括的連携クリニカルパス」中央法規 2015年
- 5) 厚生労働省 社会・援護局 障害保健福祉部 障害福祉課 障害者の就労支援施策の動向について 2018年