

博 士 論 文

障害者の就労支援における事業所による多機能化に関する研究
—多機能型事業所の総合的役割に着目して—

Study on the multi-functionalization among the providers of job
assistance to persons with disabilities : A focus on the comprehensive roles
of multi-functional service providers

2017 年度

日 本 福 祉 大 学 大 学 院
福 祉 社 会 開 発 研 究 科
社会福祉学専攻博士課程

学籍番号:12DA0024

氏 名:水谷 なおみ

論文要旨

学籍番号：12DA0024

氏 名：水谷 なおみ 印

◆論文題目

障害者の就労支援における事業所による多機能化に関する研究
—多機能型事業所の総合的役割に着目して—

◆要 旨

1. 研究の目的と背景

本研究の目的は、障害者の就労支援を地域の中で実現するために、事業所自らが複数の事業を一体的に運営する多機能型事業所を形成するとともに、多機能型事業所の実績を踏まえ、さらに地域の中で他事業所や行政との協働（地域協働）の役割を果たすといった多機能型事業所における総合的な役割を明らかにすることで、就労支援における一つの地域モデルを示すことにある。

その際に、運営主体が就労支援の課題を解決するために選択した「多機能化」の過程に着目する。そしてその「多機能化」は、運営主体内で複数の事業を展開する内的な多機能化（A）と、運営主体が枠を広げ新たな機能（地域協働）を担う多機能化（B）の2つを想定している。「多機能化 A」において、障害者の就労ニーズに応えることで生じる制度上の課題と多機能型事業所の対応を明らかにし、「多機能化 B」においては、多機能型事業所のようなマイクロ・メゾ領域と障害者就業・生活支援センターおよび協議会就労支援部会のようなメゾ領域が地域協働を推進する仕組みを明らかにする。それらの2つの検討結果を統合し障害者の就労支援の課題を解決できる地域協働のあり方を導き出す。なお本研究では、障害者個人（利用者）が担うマイクロ領域と、多機能型事業所が担うマイクロ・メゾ領域、市町村自治体が担うメゾ領域の区別を用いながら、その中でも特に多機能型事業所が担うマイクロ・メゾ領域の実態から出発し、マイクロ領域・メゾ領域への影響のベクトルを念頭に整理する。

障害者自立支援法において障害者の就労支援事業が体系化され、それを機に誕生したのが、障害者のニーズに応えるための多様で柔軟な仕組みをもつ「多機能型事業所」である。多くの運営主体はこの多機能型事業所へ移行した。しかし一つの運営主体が、目的の異なる複数の就労支援事業を展開したとしても、障害者の就労ニーズを多機能型事業所で受け止めるにはサービスの限界があり、また、多機能型事業所が地域の就労関係機関と協働し就労支援の課題を解決する取り組みについて十分検証されていない。そこで、筆者はこうした多機能型事業所による事業の展開過程と地域協働のあり方に関心を寄せ、事業所研究を論文上の中核的な位置付けとした。

2. 研究の方法

本研究は、運営主体の「多機能化」の過程を、4種類の調査を用い検討した。

調査①「多機能型事業所を利用している一般就労困難者への調査—知的障害者を対象に一般就

労が継続できなかった要因に着目して一」【目的】就労を継続できなかった要因と、就労を継続するためにはどのような支援が必要であったのかについて障害当事者の経験および発言をもとに考察し、就労を継続するための必要条件を提示する。【対象】U市内の多機能型事業所の就労継続支援B型事業所を利用している一般就労経験者（知的障害者）40名を対象とした。【方法】共通の聞き取りシートを使用し構造化面接法を実施した。【分析】記録内容を個別にまた調査項目ごとに要約作業を行いコード化しアイデアツリーを用い分析した。

調査②「就労継続支援B型事業所の2つの指向性に関する事例調査—生活支援指向と就労支援指向の把握と比較から—」【目的】就労継続支援B型事業所の事業構成の特徴を整理し、その事業構成の特徴が利用者の生活にどのような影響を与えているのかを考察し、事業構成が有効に機能するための必要条件を提示する。【対象】V市・W町の就労継続支援B型事業所各1か所を対象とし、各事業所の意思疎通可能な知的障害のある方3名と担当支援員2名を対象とした。【方法】支援員は半構造化面接法を、知的障害のある方は半構造化面接と参与観察を実施した。【分析】事例コード・マトリックスとフィールドノーツを用いて分析した。

調査③「障害者就業・生活支援センターの2つの軸からなる役割類型に関する調査—運営主体の事業特性と受託の経緯を軸とした類型について—」【目的】運営主体の事業特性が障害者就業・生活支援センターの役割にどのような影響を与えるのかを類型的に整理し、障害者就業・生活支援センターの役割に差異が生じる要因を考察する。【対象】W市（社会福祉法人）・X市（特定非営利活動法人）・Y市（社会福祉法人）・Z市（社会福祉事業団）の障害者就業・生活支援センターを対象とした。【方法】半構造化面接法を実施した。【分析】事例コード・マトリックスを用い分析した。

調査④「協議会就労支援部会における多機能型事業所の課題解決のプロセス調査」【目的】就労移行支援事業を持つ多機能型事業所が、協議会就労支援部会に参加することでどのように就労支援の課題を解決していくのか、その課題解決のプロセスを提示すること目的とした。【対象】Z市協議会就労支援部会とZ市内の就労移行支援事業所を持つ多機能型事業所6箇所を対象とした。【方法】協議会就労支援部会（情報交換会）の議事録を活用したプロセス調査と、就労移行支援事業所へのインタビュー調査を用いた。【分析】協議経過記録の分析と事例コード・マトリックスによる継続的比較法を用いた。

3. 論文の構成と内容

本論文は、序章と終章を含む全8章で構成されている。

序章 研究の背景・目的と方法

第1節 研究の背景

第2節 研究の目的と方法・研究の枠組み

第3節 論文の構成

第1章 障害者の就労支援施策と問題の明確化

第1節 障害者が働くことを支援する意味

第2節 障害者就労支援施策の実態と課題

第3節 運営主体の多機能化

第2章 就労支援機関の地域協働における先行研究

第1節 障害者就業・生活支援センターに関する先行研究

第2節 協議会就労支援部会に関する先行研究

第3章 多機能型事業所における就労と生活の一体的支援

第1節 知的障害者のさまざまな就労形態と一般就労が困難な現状

第2節 多機能型事業所を利用している一般就労困難者への調査
—知的障害者を対象に一般就労が継続できなかった要因に着目して—

第3節 多機能型事業所における就労継続を可能にする条件とは

第4章 多様な就労ニーズへ対応するための就労継続支援 B 型事業所の機能選択

第1節 生活支援指向と就労支援指向の2つの指向性

第2節 就労継続支援 B 型事業所の2つの指向性に関する事例調査
—生活支援指向と就労支援指向の把握と比較から—

第3節 就労継続支援 B 型事業所における就労継続の条件とは

第5章 障害者就業・生活支援センターが担う地域協働における役割

第1節 多機能型事業所の展開過程と障害者就業・生活支援センターの関係

第2節 障害者就業・生活支援センターの2つの軸からなる役割類型に関する調査
—運営主体の事業特性と受託の経緯を軸とした類型について—

第3節 コーディネート機能と運営主体への波及効果

第6章 協議会就労支援部会が担う地域協働における役割

第1節 就労移行支援事業所を持つ多機能型事業所の実態

第2節 協議会就労支援部会における多機能型事業所の課題解決のプロセス調査

第3節 施策化機能の可能性

終章 多機能型事業所の総合的役割について

第1節 多機能型事業所の総合的役割

第2節 多機能型事業所を中心とした障害者の就労支援における地域モデル

第3節 本研究の意義と残された課題

第1章の第1節は、障害者が働くことの意味と就労支援の考え方を整理し、障害者の多様な働き方を保障するためには、地域の就労関係機関が協働し就労支援を展開する「地域協働」の考え方が重要であることを述べた。第2節は、支援費制度から障害者自立支援法への改正に焦点を当て、就労支援施策の変化に伴う就労関係機関の課題を整理した。第3節は、前節で述べた就労継続支援 B 型事業所や就労移行支援事業所が抱える就労支援の課題を解決するために、運営主体が多機能化していく実態を整理した。

第2章の第1節は、障害者就業・生活支援センターの役割と連携機関および連携内容を整理した。連携機関は主に就労移行支援事業所、ハローワーク、企業であり、連携内容は障害者の能力評価や企業の環境評価など、リハビリテーション領域に関わる事例が多く、障害者就業・生活支援センターが地域協働において果たす役割は不透明であった。第2節は、協議会就労支援部会が障害者の就労支援を促進するうえで、どのような役割を果たしているのか実態を整理した。就労支援部会は、地域の就労支援の課題を共有し解決する場であることが示されたが、多機能型事業

所との関わりにおいて地域協働の取り組みには十分検証されていない。

第3章の第1節は、知的障害者の雇用実態を整理した。8割近い人が常用雇用以外の就労形態であり、一般就労が継続できず再び就労継続支援B型事業所等へ戻ってくる者も少なくない実態が明らかになった。**第2節**は、多機能型事業所を利用している一般就労困難者（知的障害者）40名を対象に調査を実施した結果、就労を継続できなかった要因は①病気や障害の進行など、健康問題（32%）、②母親との死別や家族の病気など生活環境の変化（23%）であった。また①の促進要因として悪口・いじめ・暴力など、50%の人が持続的な心身への負担を感じていたのも関わらず、専門機関から支援を受けることは難しい実態があった。**第3節**は第2節の結果をふまえ、多機能型事業所の就労継続を可能にする条件を、①健康維持、②生活環境 ③職場、仕事への適応 ④本人理解、⑤相互理解の5つに整理した。離職し就労継続支援B型事業所（多機能型）を利用する障害者の62%は現在の仕事に満足していた。

第4章の第1節は、先行研究をふまえ、就労継続支援B型事業所には、一般就労への移行を積極的に展開する就労支援指向の事業所と、利用者の自己実現の場を目指す生活支援指向の事業所の2つの指向性があることを示した。**第2節**は、単事業所の就労継続支援B型事業所と多機能型の就労継続支援B型事業所を比較調査し、各々の事業構成の特徴が利用者の生活にどのような影響を与えているのかを考察した。**第3節**は、第2節の結果をふまえ、就労継続支援B型事業所における就労継続の条件として、ミッション・事業構成・利用者の変化は、相互作用があり単事業所と比較し多機能型事業所は生活支援の比重が高く事業所間連携により多様な利用者の就労ニーズに対応していた。

第5章の第1節は、先行研究をふまえ、多機能型事業所の展開過程と障害者就業・生活支援センターの関係について実態を整理した。**第2節**は、4か所の障害者就業・生活支援センターを調査し役割を典型的に整理した。障害者就業・生活支援センターを受託した動機と、運営主体の事業特性（生活支援指向・就労支援指向）によって役割に差が生じることを明らかにした。**第3節**では、第2節の結果をふまえ、運営主体が枠を広げ障害者就業・生活支援センターを受託することは、新たに地域をコーディネートする役割を持ち、特に就労支援指向の多機能型事業所に併設された障害者就業・生活支援センターは、地域協働において役割を果たし易い傾向にあった。

第6章の第1節は、先行研究をふまえ、就労移行支援事業所を持つ多機能型事業所の就労実績が2極化している実態を整理した。特に生活支援を中心に展開してきた運営主体は、就労支援のノウハウや他の就労関係機関との連携が脆弱であることが示された。**第2節**は、協議会就労支援部会における多機能型事業所の課題解決のプロセス調査を実施し、協議の場は多機能型事業者の貢献意欲やエンパワメント力を引き出し、課題解決策を協議会へ提案できることが示された。**第3節**は、第2節の結果をふまえ、就労移行支援事業所を持つ多機能型事業所が協議会就労支援部会に参加することで、自ら就労支援の課題を解決するとともに組織として地域の他の多機能型事業所をバックアップする、さらには施策形成に寄与しうる新たな役割を発揮することを論じている。

終章では、これまでの4つの調査結果を受けて、**第1節**は、多機能型事業所の総合的役割について4点を考察した。①多様な利用者の就労能力と就労ニーズを事業所間連携においてアセスメントし障害者個々に適した就労環境を提供する。②生活支援指向の多機能型事業所は、一般就労困難者の受け皿として重要な役割を果たす。③多機能型事業所の事業特性（生活支援指向・就労支援指向）が障害者就業・生活支援センターの役割にも影響を与える。④多機能型事業所が協議会就労支援部会に参加す

ることで、多機能型事業所の組織化が図られ、施策形成に寄与できる役割を担う。第2節は、第1節で見出した役割をもとに多機能型事業所を中心とした障害者の就労支援における地域モデルを示す。本モデルは、運営主体内で多機能型事業所を展開する多機能化と運営主体の枠を広げ新たな機能（地域協働）を持つ多機能化から構成され、多機能型事業所の指向性（生活支援指向・就労支援指向）の認識と地域協働の方法の選択を重視している。第3節は、本研究の意義と残された課題について整理した。事業所研究として、多機能型事業所の総合的役割を明らかにし、その役割を構造化し一つのモデルとして示すことができた点、またそのモデルは、試行錯誤を繰り返す多機能型事業所にとって方向性を示唆するモデルとなることの意義を論じている。

目次

序章 研究の背景・目的と方法.....	1
第1節 研究の背景.....	1
1. 問題意識	1
2. 多機能型事業所に着目した背景.....	2
第2節 研究の目的と方法	4
1. 研究の目的.....	4
2. 研究の枠組み	4
3. 用語の定義.....	6
4. 研究の方法.....	6
第3節 論文の構成.....	11
第1章 障害者の就労支援施策と問題の明確化.....	13
第1節 障害者が働くことを支援する意味.....	13
1. 障害者が働くこと	13
2. 就労支援の考え方.....	14
第2節 障害者の就労支援施策の実態と課題	16
1. 就労支援施策の整備	16
2. 就労支援事業の実態と課題.....	17
3. 障害者就業・生活支援センターおよび協議会就労支援部会の実態と課題	20
第3節 運営主体の多機能化.....	24
1. 多機能化への流れ.....	24
2. 2つの多機能化 ―多機能化Aと多機能化Bの必要性―	24
第2章 就労支援機関の地域協働における先行研究	26
第1節 障害者就業・生活支援センターに関する先行研究	26
1. 先行研究の検討と到達点	26
2. 本研究における視点	32

第2節 協議会就労支援部会に関する先行研究	33
1. 先行研究の検討.....	33
2. 協議会就労支援部会の活性化 ―Z市の事例から―.....	40
3. 先行研究の到達点と本研究における視点.....	41
第3章 多機能型事業所における就労と生活の一体的支援.....	43
第1節 知的障害者のさまざまな就労形態と一般就労が困難な現状.....	43
1. 調査の背景	43
2. 調査の目的	45
第2節 多機能型事業所を利用している一般就労困難者への調査 ―知的障害者を対象に一般就労が継続できなかった要因に着目して―.....	46
1. 調査対象と調査時期.....	46
2. 調査方法と倫理的配慮	46
3. 分析方法と分析結果.....	47
第3節 多機能型事業所における就労継続を可能にする条件とは	53
1. 考察 ―就労が継続できなかった要因と必要な支援.....	53
2. 調査の到達点.....	54
第4章 多様な就労ニーズへ対応するための就労継続支援 B 型事業所の機能選択....	56
第1節 生活支援指向と就労支援指向の2つの指向性	56
1. 調査の背景と目的	56
2. 先行研究の検討.....	57
第2節 就労継続支援 B 型事業所の2つの指向性に関する事例調査 ―生活支援指向と就労支援指向の把握と比較から―.....	60
1. 調査対象と調査時期	60
2. 調査の方法と倫理的配慮	61
3. 分析方法	61
第3節 就労継続支援 B 型事業所における就労継続の条件とは	66
1. 考察 ―就労支援指向型と生活支援指向型の相違.....	66
2. 2つの分析結果の結合	70
3. 調査の到達点.....	72

第5章 障害者就業・生活支援センターが担う地域協働における役割	74
第1節 多機能型事業所の展開過程と障害者就業・生活支援センターの関係.....	74
1. 調査の背景.....	74
2. 問題意識の明確化と目的.....	75
第2節 障害者就業・生活支援センターの2つの軸からなる役割類型に関する調査 —運営主体の事業特性と受託の経緯を軸とした類型について—	77
1. 調査対象と調査時期.....	77
2. 調査の方法と倫理的配慮.....	78
3. 分析方法と分析結果.....	78
第3節 コーディネート機能と運営主体への波及効果	82
1. 考察 —コーディネート機能がもたらす地域協働.....	82
2. 調査の到達点	84
第6章 協議会就労支援部会が担う地域協働における役割.....	86
第1節 調査の背景と目的	86
1. 調査の背景と目的	86
2. 先行研究の検討.....	86
第2節 協議会就労支援部会における多機能型事業所の課題解決のプロセス調査.....	89
1. 調査フィールドと調査の枠組み.....	89
2. 調査の方法と分析結果.....	89
第3節 施策化機能の可能性.....	97
1. 考察 —施策化機能の可能性—.....	97
2. 調査の到達点	97
終章 多機能型事業所の総合的役割について.....	100
第1節 多機能型事業所の総合的役割.....	100
1. 障害者の多様なニーズに応える多機能型事業所の展開 —多機能化 A	100
2. 地域協働によって推進される障害者の就労支援 —多機能化 B.....	102
第2節 障害者の就労支援における多機能型事業所が牽引する地域モデル	106
第3節 本研究の意義と残された課題.....	108
引用文献.....	109

序章 研究の背景・目的と方法

第1節 研究の背景

1. 問題意識

近年は、2006年の障害者自立支援法の施行、2013年の障害者総合支援法の施行、障害者雇用率の改定など著しい政策展開のなかで障害者雇用を取り巻く環境は整備されてきた。障害者が雇用されるまでの就労支援プロセスの浸透により、当事者や家族、また周囲の関係機関も一般就労への道を身近に感じるようになった。特に障害者自立支援法の画期的な意義は、障害の種別（身体障害・知的障害・精神障害）にかかわらず、必要なサービスを利用できるしくみが整えられことにある。

具体的には、福祉施策と雇用施策の連携を図り、福祉的就労から一般就労へ向けて体系的な流れが確立された。これは、一般就労を希望する障害者を対象とする就労移行支援事業と、一般的就労が困難な障害者を対象とする就労継続支援事業の雇用力（A型）、非雇用力（B型）に分けることができる。当事者は健康状態や就労意欲、家族状況などに応じて就労形態を選択でき、個別的就労ニーズに合わせ、身近でサービスを受けることができるようになった。福祉的就労から一般就労に向けた体系的な流れの整備は、障害の個別性に応じた就労支援の広がりとも言える。

しかし、このような就労支援の体系化については批判の声も聞かれる。例えば曾和（2009）は「福祉から雇用へ」という考え方は、生活面におけるセーフティネットの役割を担う福祉ではなく、雇用を通じての自立・自助を求めており、共生の福祉の視点を欠いた自立と自助を追求すれば、重度の障害者はこれまで以上に雇用から排除される危うさがあると指摘する。また岩崎（2006）も、障害者自立支援法における自立支援の位置づけは、障害者の自立の意味合いを豊富化、多元化してきたこれまでの歴史に逆行し、単一の価値に抑制されてしまうのではないかと指摘している。

つまり障害者自立支援法における就労支援事業の見直しは、一般就労を通じての経済的自立を強く打ち出し、障害者の一般就労を可能にする有効性とこれまで必ずしも十分に社会参加できるような環境になかった障害者が、労働市場からさらに排除される危険性の両面を孕んでいると言える。

こうした制約をもつものの、それぞれの事業所が事業展開する中で矛盾を克服できるような条件も整えられた。具体的には、事業所の運営基準が緩和され一つの運営主体で生活介護、就労継続支援事業の雇用力（A型）、非雇用力（B型）、就労移行支援事業など複数サービスを組み合わせて事業展開できる多機能型による事業所展開（「多機能型事業所」）が認められ障害者の就労形態の幅は広がっている。そのような中、筆者はこうした多機能型事業所による事業展開の動向とそれを支える条件整備に関心を寄せ、博士論文上の中核的な対象として位置付けた。その理由は、以下の2点に集約できる。

2. 多機能型事業所に着目した背景

(1) 障害者の就労ニーズに応えることで生じる制度上の課題と多機能型事業所の選択

第1に、障害者の就労支援が抱える今日的課題が多機能型事業所の中に縮図として見える点である。障害のある人が就労する、また就労を継続するためには、健康面や人間関係の悪化、障害の進行、仕事内容の不適合など乗り越えなくてはならない壁が多い。そのため職場への不適応により福祉的就労に戻る者も少なくない。障害者自立支援法以前の法律で規定されていた授産施設はそのような方々の再訓練の場となり（中川2006）。また一方では、障害者にとって授産施設は、話すことができる場、話を聞くことができる場、安定した地域生活を支えてくれる場にもなる（三橋2010）。このように、授産施設は必ずしも就労に向けた準備を行う施設として特化できるものではない。そのため障害者自立支援法が施行され、多くの運営主体は障害者のニーズに応えるために、生活介護や就労継続支援B型事業所、就労移行支援事業所など複数の事業が展開できる多機能型事業所を選択した。

ところが、障害者自立支援法で位置づけられた就労継続支援B型事業所は、国が示した工賃倍増計画の影響で利用者に高い工賃を支払うことが求められ、高齢の利用者や重度の利用者に対して、どのように生産性や収益性を高めるのか戸惑いが生じた（水谷2011）。また、就労移行支援事業は2年間の訓練を経て一般就労を目指す。一般就労が実現すると新たな利用者を獲得することが難しく、制度上の事業目的と利用者の就労実態が伴わない現状に直面した。

(2) 地域協働における多機能型事業所の役割

第2に、多機能型事業所は地域協働による就労支援を行ううえで重要な役割を担う点である。就労移行支援事業には、就職準備訓練や職場定着支援において、一事業所では解決できない課題が存在し、その課題を解決する一つの方策として、『地域の就労支援の在り方に関する研究会報告書』（2012）では、障害者就業・生活支援センターや多機能型事業所、協議会（旧、地域自立支援協議会）が中心となりネットワークを構築して行くことを推奨している。

実際に、先駆的な協議会は、そこに付設される就労支援部会が核となり、多機関が連携協力し課題を解決する取り組みを行っている。例えば、企業を対象にアンケート調査を実施し、企業側のニーズを把握する。就労移行支援事業所の紹介パンフレットを作成し地域の障害者や就労関係機関に周知する（北海道地域ケアマネジメントネットワーク 2010：53-55）、また障害者の雇用に消極的であった企業に対して、コンサルタントによる障害者雇用のポイントについて講演を開き、実際に雇用につながったケースもある（佐藤 2010:18）。

このように、協議会就労支援部会は障害者の就労を支援する組織であるが、多機能型事業所と協議会就労支援部会が協働しどのように就労支援の課題を解決していくのか、その取り組みについては十分な研究がされていない。

また、障害者就業・生活支援センターは、協議会就労支援部会の構成員になることが多く、会議に参加し雇用関係施策の周知や離職等による再チャレンジを可能とするため地域の就

労支援事業所や関係機関との連絡・調整を行っている。しかし、近年は1センター当たりの相談・支援実績が増加し、センター間で提供するサービスの質に格差が生じていると指摘されている（『地域の就労支援の在り方に関する研究会報告書』2012）。そのため障害者就業・生活支援センターは、早期に多機関との連携体制を整え専門的知識や技術を集積する必要がある。特に就労を望む多くの障害者が利用する多機能型事業所との連携は欠かすことができない。しかし先行研究では、個々の障害を取り上げた事例報告や実践報告が殆どで、障害者就業・生活支援センターと多機能型事業所が協働し就労支援における課題を解決する取り組みについては十分検証されていない。

第2節 研究の目的と方法

1. 研究の目的

多機能型事業所は障害者のさまざまな就労ニーズに対応するための機能を持ち合わせているが、その機能を十分発揮しているとは言い難く、また多機能型事業所が就労支援の課題を解決する地域協働の取り組みについては十分検証されていない。

したがって本研究の目的は、障害者の就労支援を地域の中で実現するために、事業所自らが複数の事業を一体的に運営する多機能型事業所を形成するとともに、多機能型事業所の実績を踏まえ、さらに地域の中で他事業所や行政との協働（地域協働）の役割を果たすといった多機能型事業所における総合的な役割を明らかにすることで、就労支援における一つの地域システムを示すことにある。

その際に、運営主体が就労支援の課題を解決するために選択した「多機能化」の過程に着目する。そしてその「多機能化」は、運営主体内で複数の事業を展開する内的な多機能化（A）と、運営主体の枠を広げ地域協働に向けて新たな役割を付加して行く外的な多機能化（B）の2つを想定している（以下「多機能化（A）」「多機能化（B）」とする）。「多機能化（A）」において、障害者の就労ニーズに応えることで生じる制度上の課題と多機能型事業所の対応を明らかにし、「多機能化（B）」においては、多機能型事業所が位置するミクロ・メゾ領域と障害者就業・生活支援センターや協議会就労支援部会が位置するメゾ領域において推進する就労支援の仕組みを考察し、それら2つの検討結果を統合し障害者の就労支援における地域協働のあり方を提案する。

この間、障害者の就労支援においては、地域で多くの就労支援機関が誕生すると同時に、就労支援における役割分担や連携方法も複雑化し、国や就労団体は、各々の機関が専門性を発揮できるように、いくつもの地域協働のあり方を示して来た。しかし、多機能型事業所を中心とした地域協働による就労支援のあり方は示されていない。本研究において、多機能型事業所の多様な役割の一つひとつの全てを、相互関連的に明確に描出し総合的役割を明らかにすることで、就労支援における一つの地域モデルを示す意義は大きいと考える。

2. 研究の枠組み

分析の対象を明確にするために、ミクロ領域とメゾ領域、その中間のミクロ・メゾ領域という表現を用いて、研究の枠組みを設定することとした。一般的に社会福祉の分野では、ミクロは個人を対象とした直接的な援助、メゾはミクロとマクロの中位なもの、例えば地域や自治体を指し、マクロは法律を含む制度・政策とされている。また、事業あるいは事業所・組織を扱う先行研究では、ミクロ・メゾ・マクロのうち、それらをメゾレベルに位置づけて研究することが一般的となっている。

これらを踏まえ、多機能型事業所を分析の中心に据える本研究においても、メゾ領域に、多機能型事業所を位置づけることにするが、多機能型事業所が事業所の組織を越えて、「地域協働」の領域にどう貢献するのかを扱うことから、メゾ領域を「ミクロ・メゾ」と「メ

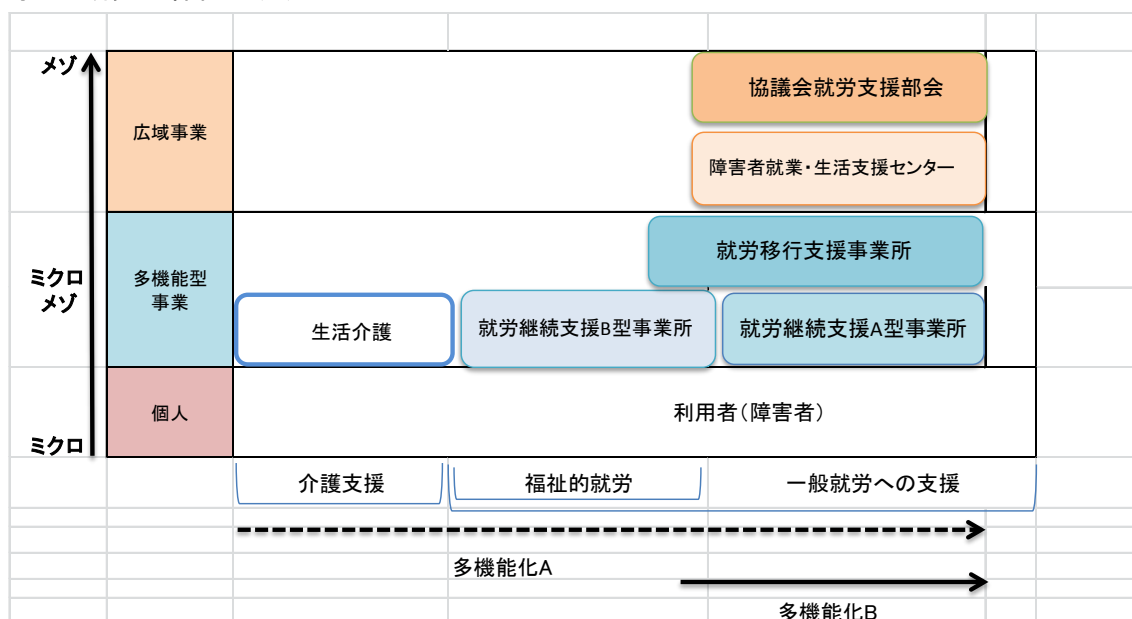
ゾ」の2つに区分し、後者のメゾには「地域協働」に貢献する多機能型事業所を、マイクロ・メゾには、「地域協働」貢献にまでは至っていない多機能型事業所を位置づけることとした。

その結果、「マイクロ」は、多機能型事業所の利用者を扱うものの、障害者個人の抱える就労ニーズや課題の実態を扱う。「マイクロ・メゾ」は、障害者個人が抱える就労の課題に対する多機能型事業所の事業展開とその支援、「メゾ」は、多機能型事業所が担う障害者就業・生活支援センターおよび協議会就労支援部会の「地域協働」を通しての障害者の就労支援、としている。

なお、マクロについては、就労支援施策の変遷を扱うなかで、多機能型事業所が誕生してくる政策環境として扱っているにとどめているので、分析枠組みにおいて積極的に位置づけなかった。（序-1）。

今回は、事業所レベルでの多機能化に着目した事業所研究であることから、本研究の守備範囲は、多機能型事業所の中でも取り分け就労支援の課題を抱える「就労継続支援B型事業所」「就労移行支援事業所」とする。「就労継続支援A型事業所」は、旧制度下における福祉工場と同様に雇用契約に基づく賃労働を条件としており、一般就労に必要な知識、能力が高まった者を対象としていることに変わりはない。そのため就労継続支援A型事業所を利用しているおよそ3分の2は一般就労への移行を中長期的な目標としている（伊藤2013）。したがって、利用者の就労ニーズの多様化に伴う課題はそれほど多くないことが推察できる。また「生活介護」は、常時介護が必要な者を対象とりており日中活動の一環で軽作業を取り入れている事業所もあるが、一般就労を目的とした就労支援の位置づけではないため本研究の対象としないこととする。

序-1 研究の枠組み(1)



3. 用語の定義

はじめに就労支援における「多機能型事業所」について、以下のように定義する。厚生労働省、社会援護局障害保健福祉部の「障害者自立支援法による基準・報酬について」(2006)によれば、複数の事業を一体的に運営する場合は多機能型と位置付けるとし、複数の事業の利用人員を合計し、社会福祉法に定める最低利用人員を満たしていれば良いとしている。また一定の設備等については共有可能とし、サービスの質を確保するため、原則として事業単位でサービスを提供することになっている。このような多機能型による事業展開を行う事業所を「多機能型事業所」と定義する。

次に、就労支援における「地域協働」の定義であるが、地域協働とは地域という一定の地理的範囲において、複数の主体が何らかの目標を共有し、ともに力を合わせて活動することと理解できる。したがって本研究では「地域協働」を「障害者主体の就労を達成するために、障害者、多機能型事業所、障害者就業・生活支援センター及び協議会就労支援部会などの地域の複数の主体（組織）が対等の関係でそれぞれの特性を活かしながら連携・協力することで相乗効果を発揮し、障害者の就労支援において、より大きな成果を生み出すための取り組み」と定義する。

最後に、本研究における運営主体の「多機能化」は、運営主体が進化し続けるための一つの方法として捉え、一つの運営主体が多くの機能を保有する、または新しい機能を付加して行くことを意味しており、その過程を「多機能化」と定義する。そしてその機能を展開（発揮）する場所が「多機能型事業所」と言うことになる。

4. 研究方法

(1)調査の対象

ミクロ・メゾ領域に位置する多機能型事業の中、就労継続支援 B 事業所、就労移行支援事業所、メゾ領域の広域事業に位置する障害者就業・生活支援センターおよび協議会就労支援部会に焦点をあて調査する。調査対象の設定は序-2 の通りである。

序-2 調査対象の設定

対象地域 (S県内)	U市	V市	W町	X市	Y市	Z市	事業所数 (調査対象人数)
多機能型事業 (就労継続支援B型事業所)	●						1(40)
① 多機能型事業 (就労継続支援B型事業所) 就労継続支援B型事業所単体		○	●				2(10)
障害者就業・生活支援センター		×	●	●	●	●	4
② 自立支援協議会就労支援部会 就労移行支援事業所						●	6
						④	

* ●多機能型事業所 ○単体の事業所 ①～④は調査番号を示す

* 調査の実施順 ②③①④

(2) 調査の実施順の論理

本研究における調査は、**調査②**から実施している。その理由として筆者は研究の中核的な対象に多機能型事業所を位置付けており、単体の就労継続支援 B 型事業所と多機能型事業所を比較することでより多機能型事業所の役割が明確になると考えた。その調査の結果、多機能型事業所においては、生活支援の指向性が強く、その一方で地域協働における就労支援の推進が脆弱な面が示された。そのため、調査②で対象とした多機能型事業所を持つ法人が運営する障害者就業・生活支援センターを含め、**調査③**を実施した。さらに、多機能型事業所における生活支援指向の役割をより具体的に把握するために**調査①**を実施した。**調査④**は、調査①～③の実態を踏まえた調査となっている。

(3) 調査の方法

本研究は、運営主体の「多機能化」の過程を、序-3 で示した 4 種類の調査を用い検討する。多機能化 (A) では、障害者の就労ニーズに応えることで生じる制度上の課題と多機能型事業所の対応を明らかにするために、①個人 (利用者) ②就労継続支援 B 型事業所を対象に調査を実施した。多機能化 (B) では、多機能型事業所のようなミクロ・メゾ領域と障害者就業・生活支援センターおよび協議会就労支援部会のようなメゾ領域が地域協働を推進する仕組みを明らかにする。そのために、③障害者就業・生活支援センター④就労移行支援事業所を持つ多機能型事業所と協議会就労支援部会を対象に調査を実施した。

序-3 調査の枠組み

領域		調査の視点	調査の対象	
ミクロ	多機能化(A)	多機能型事業所による制度上の課題と就労ニーズへの対応	①	個人 (利用者)
ミクロ・メゾ			②	就労継続支援B型 事業所
メゾ	多機能化(B)	地域協働における多機能型事業の役割	③	障害者就業・生活支援センター
			④	協議会就労支援部会/就労移行支援事業所

(4) 調査の種類

① 多機能型事業所を利用している一般就労困難者への調査

—知的障害者を対象に一般就労が継続できなかった要因に着目して— **<第3章>**

目的：就労を継続できなかった要因と、就労を継続するためにはどのような支援が必要であったかのかについて障害当事者の経験および発言をもとに考察し、就労を継続するための必要条件を提示する。

対象：U 市内の多機能型事業所を展開する法人を対象とした。対象利用者は、その法人の就労継続支援 B 型事業所（一部生活介護を含む）に所属している 40 名を対象とした。

期間：2014 年 8 月～10 月

方法：本調査は 2014 年度独立行政法人福祉医療機構社会福祉振興助成事業「障がい者のライフサイクル就労支援事業」の一部であり、調査は筆者を含む施設職員で構成され

た実行委員が実施した。聞き取り項目に差が生じることを避けること、また対象者は複雑な質問への回答が難しいため、共通の聞き取りシートを使用し構造化面接法を実施した。聞き取った内容は聞き取りシートに記録した。

分析：記録内容を個別にまた調査項目ごとに要約作業を行いコード化した。次にそれらコードを、アイデアツリー（アウトプロセッサー）を用い、チャート形式に整理し分析した。

② 就労継続支援 B 型事業所の 2 つの指向性に関する事例調査

—生活支援指向と就労支援指向の把握と比較から—

＜第4章＞

目的：障害者自立支援法移行期の就労継続支援 B 型事業所の事業構成の特徴を整理し、その事業構成の特徴が利用者の生活（利用者が獲得する能力）にどのような影響を与えているのかを考察する。さらに事業構成が有効に機能するための必要条件を提示する。

対象：V 町の就労継続支援 B 型事業所 1 か所、W 市の就労継続支援 B 型事業所 1 か所の計 2 か所を対象とした。前者は生活支援を後者は就労支援を重視している傾向にあり理念や事業構成も異なる。比較事例研究をするために 2 か所を対象とした。各事業所の意思疎通可能な利用者 3 名とその利用者を担当している支援員 2 名、合計 10 名を対象とした。

期間：2010 年 8 月～9 月

方法：支援員には半構造化面接法を実施し、利用者には半構造化面接と参与観察の 2 つの方法を用いた。利用者は知的障害を伴っており質問項目によっては曖昧な回答が予測されるため、複眼的に就労訓練場面を参与観察した。本調査は、個人が事例の単位になるとともに、一方では事業所組織を事例の単位とした比較事例研究に焦点をあてた。

分析：佐藤郁哉の質的データ分析法（佐藤 2008）を参考にした。対象者ごとに、4 つの比較軸（研究課題）に合わせ逐語録を整理した。その際、概念的カテゴリーとなる「分析的コード」のラベルを付け、それらの概念的カテゴリーの具体例にあたる事柄を示す言葉に「記述的コード」のラベルを付け階層化であらわした。次に事例コード・マトリックスを用いて分析した。利用者のデータについて、不明瞭なデータおよび欠損データ部分はフィールドノートから根拠となるデータを抽出し、半構造化面接と参与観察の 2 つのデータを照合し整合性をチェックした。

③ 障害者就業・生活支援センターの 2 つの軸からなる役割類型に関する調査

—運営主体の事業特性と受託の経緯を軸とした類型について—

＜第5章＞

目的：運営主体の事業特性が障害者就業・生活支援センターの機能（役割・ネットワーク・人材育成）にどのような影響を与えるのかを類型的に整理し、障害者就業・生活支援センターの機能に差異が生じる要因を考察する。

対象：W市（社会福祉法人）・X市（特定非営利活動法人）・Y市（社会福祉法人）・Z市（社会福祉事業団）の運営主体が異なる4箇所の障害者就業・生活支援センターを対象とした。社会福祉法人については、生活支援に力を入れていた法人と就労支援に力を入れていた法人のそれぞれ1か所を対象とした。調査対象者は各センター1名とし、事業運営の内容また障害者就業・生活支援センターを受託した経緯について把握している管理職を対象とした。

期間：2013年8月～2014年8月

方法：半構造化面接法を実施した。

分析：佐藤郁哉の質的データ分析法（佐藤 2008）を参考にした。逐語録からインタビュー内容に該当する具体的な事柄（文章セグメント）を抽出しコード名を付け、導かれたコードをもとに事例コード・マトリックスを作成しコード間、コードと文章セグメントの関係について分析した。その結果をもとに、1つ目は、運営主体の事業特性が、障害者就業・生活支援センターを受託した経過や障害者就業・生活支援センターにおける人材育成にどのような影響を与えているのかを分析した。

2つ目は、障害者就業・生活支援センターを受託した経過が、障害者就業・生活支援センターの役割およびネットワークにどのような影響を与えているのかについて分析した。

④ 協議会就労支援部会における多機能型事業所の課題解決のプロセス調査 <第6章>

目的：Z市協議会の参与観察を通し、就労移行支援事業を含む多機能型事業所が、協議会就労支援部会に参加することでどのように就労支援の課題を解決していくのか、その課題解決のプロセスを提示すること目的とした。

対象：本調査は、参与観察は筆者がオブザーバーの立場で関わるZ市協議会就労支援部会を対象とし、半構造化面接はZ市内の就労移行支援事業所6箇所の各事業所職員1名を対象とした。

期間：2013年4月～2015年3月

方法：就労移行支援事業を含む多機能型事業所が抱える課題解決の過程そのものが研究対象となり概念化の整理が必要となる。本調査は、就労支援部会（情報交換会）の議事録を活用したプロセス調査と、就労移行支援事業所へのインタビュー調査の2つの調査を用いた。インタビュー調査は、Z市協議会就労支援部会が行い、筆者はZ市協議会の構成員であることから、就労支援部会の部会員とともに調査に同行した。

分析：議事録を活用したプロセス調査は、2013～2014年度のZ市協議会議事録、就労支援部会会議および情報交換会会議議事録から、就労移行支援事業所の課題について議論した記述を抽出し協議経過を分析した。

インタビュー調査は、佐藤郁哉の質的データ分析法（佐藤 2008）を参考にした。逐語録からインタビュー項目に該当する具体的な事柄（文章セグメント）を抽出し、内容を要約した（セグメントの要約）。さらに概念生成、解釈の検討を繰り返し、

より抽象度の高いコードへ移行し事業所ごとに整理した。次に導かれたコードをもとに事例コード・マトリックスを作成し継続的比較法を用いて分析した。セグメントの要約およびコード名の妥当性については部会長と他の研究者に確認をもらった。

(5)倫理的配慮

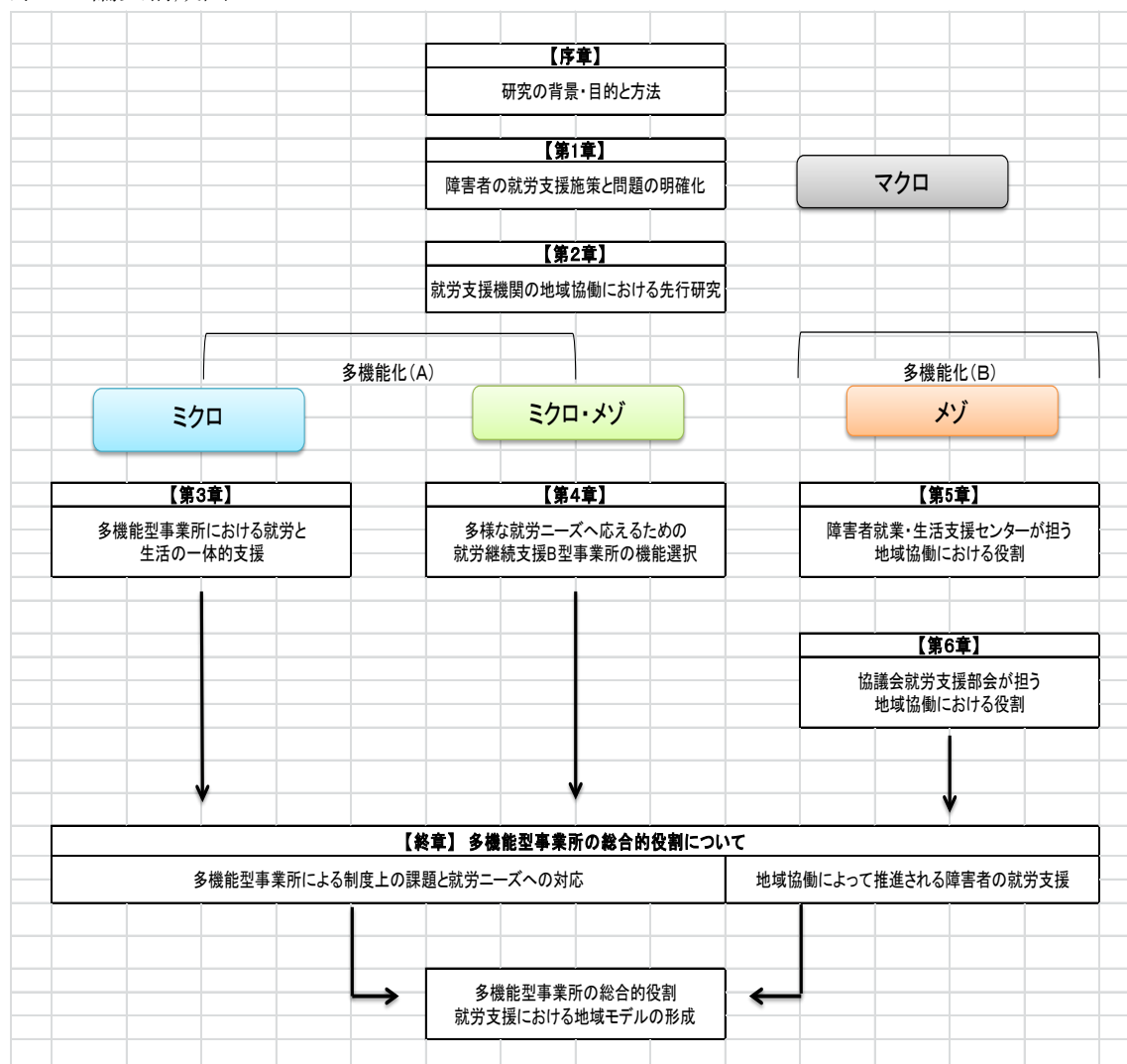
各調査において、研究の目的と意義、また今回の研究で得られた情報を研究目的以外で使用しないこと、得られた情報は個人を識別する情報を取り除き、新たに符号または番号を付けて匿名化したうえで厳重に保管すること、調査に参加・同意した後でもいつでも同意を撤回でき、その場合、収集したデータを廃棄することを説明し、文章および口頭により本人の承諾を得た。

第3節 論文の構成

1. 論文構成

本稿は序章、終章を含む全8章で構成されている（序-4）。序章と第1章は、就労支援施策の変遷と運営主体が多機能化を選択する背景および多機能化（A）と多機能化（B）の必要性について述べる。第2章は、先行研究を概観し障害者就業・生活支援センターと協議会就労支援部会の地域協働について整理した。第3章、第4章、第5章、第6章は、運営主体の多機能化の展開過程について論じる。その際、運営主体内で多機能型事業所を展開する多機能化（A）＝第3章、第4章と、運営主体の枠を超え新たな機能（地域協働）を持つ多機能化（B）＝第5章、第6章の2つに分けて、それぞれの多機能化の実態とそこから見出せる多機能型事業所の役割と就労支援への効果を述べる。終章は、2つの多機能化によって明らかになった多機能型事業所の総合的役割について述べ、地域協働による障害者の就労支援のあり方を検討する。

序-4 論文構成図



論文構成の詳細は以下になる。

序章 研究の背景・目的と方法

第1節 研究の背景

第2節 研究の目的と方法・研究の枠組み

第3節 論文の構成

第1章 障害者の就労支援施策と問題の明確化

第1節 障害者が働くことを支援する意味

第2節 障害者就労支援施策の実態と課題

第3節 運営主体の多機能化

第2章 就労支援機関の地域協働における先行研究

第1節 障害者就業・生活支援センターに関する先行研究

第2節 協議会就労支援部会に関する先行研究

第3章 多機能型事業所における就労と生活の一体的支援

第1節 知的障害者のさまざまな就労形態と一般就労が困難な現状

第2節 多機能型事業所を利用している一般就労困難者への調査

—知的障害者を対象に一般就労が継続できなかった要因に着目して—

第3節 多機能型事業所における就労継続を可能にする条件とは

第4章 多様な就労ニーズへ対応するための就労継続支援 B 型事業所の機能選択

第1節 生活支援指向と就労支援指向の2つの指向性

第2節 就労継続支援 B 型事業所の2つの指向性に関する事例調査

—生活支援指向と就労支援指向の把握と比較から—

第3節 就労継続支援 B 型事業所における就労継続の条件とは

第5章 障害者就業・生活支援センターが担う地域協働における役割

第1節 多機能型事業所の展開過程と障害者就業・生活支援センターの関係

第2節 障害者就業・生活支援センターの2つの軸からなる役割類型に関する調査 —運営主体の事業特性と受託の経緯を軸とした類型について—

第3節 コーディネート機能と運営主体への波及効果

第6章 協議会就労支援部会が担う地域協働における役割

第1節 就労移行支援事業所を持つ多機能型事業所の実態

第2節 協議会就労支援部会における多機能型事業所の課題解決のプロセス調査

第3節 施策化機能の可能性

終章 多機能型事業所の総合的役割について

第1節 多機能型事業所の総合的役割

第2節 障害者の就労支援における多機能型事業所を中心とした地域モデル

第3節 本研究の意義と残された課題

第1章 障害者の就労支援施策と問題の明確化

第1節 障害者が働くことを支援する意味

1. 障害者が働くこと

人はなぜ働くのだろうか。「働くこと」は、一般的には、社会的な視点と個人的な視点の両面から見ることができる。「社会的な視点」とは、社会的な役割分業をこなすことであり、即ち社会の存続や発展に必要な活動を個人に分割して割り当て、継続的に従事することで賃金などの報酬が分配される活動である。他方で、「個人的な視点」は、収入を得る手段のみならず、むしろ、自分の能力を発揮し、自分の存在価値や自己効力感につながる様々な心理的な満足を得る活動ある。この視点は、障害の有無にかかわらず、すべての人にいえることであり、障害があっても、仕事に就いて生涯にわたり「生活の質（Quality of Life : QOL）」の向上を目指すことは重要だと言える。

「労働」は「生活の質」の重要な構成部分であり、創造的、生産的な意味を持ったものと広い意味で他人や社会に「役立つ」仕事をする、また仕事を通し仲間をもち多様な人間関係や社会的関係を結ぶことは、人間にとっての大きな喜びの源泉である。また、現代の社会において、労働は疎外され苦役に化している場合がしばしばあるが、その一方で多くの働く人々は労働のなかに苦しみと共に喜びを見出し仲間を作り、力を合わせより喜び多いものにしようと努力している（上田2006:41）。障害の有無にかかわらず、働くことを通して自分が社会に役立っているという実感を得ることができ、このような自己効力感の充実こそが、人が働くということの意味なのではないかと考える。

このように、どのような程度の障害があっても、働くことは権利であり、生活の質の向上においては重要な要素と言える。それを前提としながら、現在の障害者の働き方には多様性があり、働くことにどのような意味を見出すかは個人の考え方や団体の理念によって大きく異なっているのが実際である。経済的な力量を高め、障害者、健常者ともども経済的自立ができるようにすることを目標の一つにおく、或いは必ずしも賃金保障のみを労働の目的とするのではなく障害者の発達の権利を保障しうるような労働の場の必要性を重視するなど、障害者が働くということは、生活との連動性、経済的な保障、働く場ということについては地域づくりなど複数の要素が絡み合っている（障害学研究会中部部会2015：61-62）。こうした多様性を認めつつ、その考え方の基盤には障害があろうとなかろうと、一人の人間として働く権利や社会参加の可能性がある、お互いに協力し合える労働の場として創造しなければいけない。そして、働くということを、労働市場における賃金労働に代表されるペイドワーク（賃金が支払われる仕事）のみならず、必ずしも賃金労働としては位置づけられない、アンペイドワーク（賃金の支払いがない仕事）を含む多様な働き方（朝日ら2010）と捉え、そのなかで障害があってもその人ができる役割を果たしていく、それを評価することが必要ではないか（障害学研究会中部部会2015：61）。

2006年に施行された障害者障害者自立支援法における自立の意味合いは、経済的自立に

傾斜していると指摘されて来た（岩崎2006，小賀2009）．社会福祉法の基本理念にある自立支援とは「利用者が心身共に健やかに育成され，又はその有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるように支援するもの」を意味し，就労による経済的自立のための支援（就労自立支援）のみならず，それぞれの被保護者の能力やその抱える問題等に応じ，身体や精神の健康を回復・維持し，自分で自分の健康・生活管理を行うなど日常生活において自立した生活を送るための支援（日常生活自立支援）や，社会的なつながりを回復・維持するなど社会生活における自立の支援（社会生活自立支援）をも含むものである」とされている（岩永2008）．勿論，経済的自立は社会参加の幅を広げていくために重要な要素であることは言うまでもない．しかし就労を通し日々の生活を障害者自身が自分らしく主体的に送ることが重要であり，どのような働き方であれ「職場で役に立っている」「できることが増えて嬉しい」「お金がもらえる」など，大切なのは障害者自身が働くことの意味を感じることで，生涯にわたり「生活の質」の向上を目指すことだと考える．

2. 就労支援の考え方

そもそも障害者の保障されるべき労働のあり様としては障害者福祉分野から持ち込まれたノーマライゼーションの理念を背景としている（山村2011）．ノーマライゼーションとは，社会全体が障害のある人を人間として尊重し，権利の平等性を確認し，障害のある人の社会参加を積極的に保障することを目指すものであり，しかもそれは，一人ひとりの障害や生活のあり様を正しく把握し，社会生活における人間的必要事項を満たしていけるような支援システムを権利として要求するものである（小賀2009：7）．

障害者の就労支援は，このノーマライゼーションの思想から出発し，障害のある人たちに，障害のない人々と同じ生活条件を作り出すことであり，社会に出て働き，収入を得て生活をする，この当たり前のことを障害の有無にかかわらず実現できる就労の場を作り出すことだと考える．

先に述べたように，就労は「生活の質」を構成する一つの要素であり，就労支援は地域の中で自立した生活を送るうえで，生活を再構築するための重要な手段となる．また就労は，病気や障害，健康，生活リズムなどの自己管理，通勤のための公共交通機関の利用手段の獲得，本人を取り巻く家族の理解など，さまざまな生活行為と環境が整い実現可能となる．そのため，就労支援においては，就労と生活を切り離して考えることはできない．また，朝日ら（2010:18）は，支援対象者の人生観や価値観，そこに至るまでの生活歴と無関係に「就労できるか否か」によって就労支援が進められがちであるが，生活の全体像を見据えながら支援することは，就労の質を高めていくためにも欠かすことができないと指摘している．就労支援は単に求職者と求人者のマッチング作業ではなく，支援対象者の置かれている状況に合わせ，生活のための就労支援と就労のための生活支援を継続的かつ一体的に行うことが求められる．

その際，重要となるのが「地域協働」の考え方である．多様な就労ニーズを持つ障害者に対してその特性と能力を最大限発揮する方法を探るには，就労支援事業所の枠を超えた

地域の関係者とチームワークを築き支援を展開する必要があると考える。またそれは障害者が利用しやすい身近な地域ごとに構築することが必要である。実際に熱心に就労支援に取り組む機関が中心となりさまざまな個別ケースについて地域の支援機関と緊密に連携を図っているが、一方では地域における支援機関の量や就労支援の質の格差が大きいことや役割分担や連携が不十分な地域があるなど地域協働が十分に構築されていない場合も多い（ジョブコーチ・ネットワーク 2009）。一般労働市場から何らかの事由で、疎外された人々を単にそこへと移行することが就労支援ではなく、多様な暮らし方を実現するうえで、就労に焦点化した支援を展開し、必要であれば、労働市場の変革も含めた行動を辞さない、主体的な支援が就労支援だと考える（朝日ら 2010）。

第2節 障害者の就労支援施策の実態と課題

1. 就労支援施策の整備

ここでは就労支援施策に大きな影響を与えた支援費制度から障害者自立支援法への改正に焦点を当て障害者の就労支援事業の実情を整理する。

第1に、支援費制度導入に至る経緯について触れる。障害福祉制度については、昭和56年の「国際障害者年」とそれに続く「国際障害者の十年」を契機として、障害のある人が地域で普通の暮らしを送れる社会を築いていくことを基本的な目標とし、身体障害、知的障害及び精神障害それぞれが、最も身近な市町村を中心にサービス提供を受けることができる体制を構築するために改正を行って来た（障害者白書2007:84）。2000年の社会福祉基礎構造改革は「個人が個人としての尊厳をもって、家庭や地域の中で、障害の有無や年齢にかかわらず、その人らしい安心のある生活を送れるよう自立を支援する」という基本理念に基づき、①サービスの利用者と提供者の対等な関係の確立、②個人の多様な需要への地域での総合的な支援、③幅広い需要に応える多様な主体の参入促進、④信頼と納得が得られるサービスの質と効率性の確保、⑤情報公開等による事業運営の透明性の確保、⑥増大する費用の公平かつ公正な負担、⑦住民の積極的参加による福祉文化の創造等、利用者本位の制度とするための改革が進められた（障害者福祉研究会2013:3）。

そして、この社会福祉基礎構造改革の一つとして、2003年に支援費制度が創設され、ノーマライゼーションの実現を目指し障害者の「自己決定」「自己選択」を尊重する利用契約制度が導入された。ところが、就労支援に関しては、養護学校の卒業生の半数以上が福祉施設へ入所しているにもかかわらず、入所施設から一般企業へ就職する者は1%に留まり、障害者の一般就労は進まない状況が続いた（障害者福祉研究会2013:4）。そのため地域の就労支援機関の充実や就労支援システムの構築を目指し、サービス体系全体を見直すなど、より障害者の立場に立った制度改革の検討が進められた。しかし、障害種別間のサービス量の格差、サービス水準の地域間格差、またサービスの急激な増加による財政上の問題など、就労支援以外にも多く問題点が指摘され、わずか3年で「障害者自立支援法」が施行された。ただし、自己決定・自己選択を尊重するという利用者本位の考え方は定着し、障害者の就労を支援する際の重要な基盤となったのは確かであろう。

第二に、障害者自立支援法の導入による障害者の就労支援の変化について整理する。障害者自立支援法は2005年に成立し2006年に施行された。改正のポイントは大きくは5点である。一つ目は障害者施策を3障害一元化したことである。従来の障害者福祉制度では、サービスの根拠法令が身体障害福祉法、知的障害福祉法、児童福祉法と3つの法律にまたがっていた点を見直し障害の種別（身体障害・知的障害・精神障害）や年齢にかかわらず、障害のある人たちが必要とするサービスを利用できるように、しくみを一元化し施設・事業を再編した（山内2012:22）。二つ目は利用者本位のサービス体系に再編したことである。従来は、障害種別ごとに複雑な施設・事業体系になっており利用しづらい状況にあった。また通所授産施設などは入所期間の長期化により本来の施設目的と利用者の実態とが乖離し

ていた。そのため施設体系を再編し地域生活支援や就労支援のための事業を創設した。三つ目は就労支援を強化したことである。支援費制度は、入所施設から一般企業へ就職する者がわずか1%にとどまり抜本的改革が求められ、新たな就労支援事業の創設と障害者就業・生活支援センターなど雇用施策との連携を強化することが示された。その他、支給決定の透明化・明確化、安定的な財源の確保も挙げられる。

このように障害者自立支援法では、障害者の就労支援が一つの柱として位置づけられ、障害者の自立した生活を支援することがより鮮明になった。そして障害種別や年齢にかかわらず個々の就労ニーズに合わせたサービスが受けられるよう就労支援事業が大きく再編された。しかし、その一方で障害者自立支援法が整備され始めた頃、就労支援機関の関係者からは障害者の自立の目標が就労だけにあるのではないかとの批判も挙がり、自立の考え方について議論された。

2. 就労支援事業の実態と課題

ここでは、目的・機能別に再編された就労支援事業の実態と課題について整理する。

旧法の通所授産施設は「就労移行支援事業」と「就労継続支援事業」に再編され、就労継続支援事業はA型（雇用型）、B型（非雇用型）の2種型が創設された。就労移行支援事業は「就労を希望する障害者につき、生産活動その他の活動の機会を通じて、就労に必要な知識及び能力の向上のために必要な訓練その他の便宜を供与する事業」（根拠法5条14項）である。就労継続支援事業A型は「通常の事業所に雇用されることが困難な障害者につき、就労の機会を提供するとともに、生産活動その他の活動の機会を通じ、知識及び能力の向上のために必要な訓練その他の便宜を供与する事業（雇用契約に基づく）」（根拠法5条15項）である。就労継続支援事業B型は「通常の事業所に雇用されることが困難な障害者につき、就労の機会を提供するとともに、生産活動その他の活動の機会を通じ、知識及び能力の向上のために必要な訓練その他の便宜を供与する事業（雇用契約に基づかない）」（根拠法5条15項）となった。就労継続支援B型事業は、A型での雇用（就労）経験があっても、年齢や体力の面から見て、一般雇用（就労）が困難と見られる者や、就労移行支援事業では一般雇用（就労）の機会が得られなかった者などが対象とされる（安井2006）（表1-1）。

表 1-1：障害者総合支援法における就労系障害福祉サービス

	就労移行支援事業	就労継続支援A型事業	就労継続支援B型事業
事業概要	就労を希望する65歳未満の障害者で、 <u>通常の事業所に雇用されることが可能と見込まれる者</u> に対して、①生産活動、職場体験等の活動の機会の提供その他の就労に必要な知識及び能力の向上のために必要な訓練、②求職活動に関する支援、③その適性に応じた職場の開拓、④就職後における職場への定着のために必要な相談等の支援を行う。 (利用期間: 2年) ※ 市町村審査会の個別審査を経て、必要性が認められた場合に限り、最大1年間の更新可能	通常の事業所に雇用されることが困難であり、 <u>雇用契約に基づく就労が可能である者</u> に対して、雇用契約の締結等による就労の機会の提供及び生産活動の機会の提供その他の就労に必要な知識及び能力の向上のために必要な訓練等の支援を行う。 (利用期間: 制限なし)	通常の事業所に雇用されることが困難であり、 <u>雇用契約に基づく就労が困難である者</u> に対して、就労の機会の提供及び生産活動の機会の提供その他の就労に必要な知識及び能力の向上のために必要な訓練その他の必要な支援を行う。 (利用期間: 制限なし)
対象者	① 企業等への就労を希望する者	① 就労移行支援事業を利用したが、企業等の雇用につなげられなかった者 ② 特別支援学校を卒業して就職活動を行ったが、企業等の雇用につなげられなかった者 ③ 企業等を離職した者等就労経験のある者で、現に雇用関係の状態にない者	① 就労経験がある者であって、年齢や体力の面で一般企業に雇用されることが困難となった者 ② 就労移行支援事業を利用(暫定支給決定における利用を含む)した結果、本事業の利用が適当と判断された者 ③ ①、②に該当しない者で、50歳に達している者、又は障害基礎年金1級受給者 ④ ①、②、③に該当しない者で、協議会等からの意見を徴すること等により、一般就労への移行等が困難と市町村が判断した者 (平成27年3月末までの経過措置)
報酬単価	742単位 ※ 利用定員が21人以上40人以下の場合	522単位 ※ 利用定員が21人以上40人以下の場合	522単位 ※ 利用定員が21人以上40人以下の場合

出典：厚生労働省「障害者の就労支援対策状況 2. 障害者に対する就労支援」より

2013(平成 25)年度障害者雇用実態調査では、従業員規模 5 人以上の事業所に雇用されている障害者数は 63 万 1, 000 人となり、前回調査(2008 年度)と比べて 18 万 3, 000 人の増加が見られたものの、その一方で、知的障害者の就業形態を見ると、常用雇用されて就業している割合は 20.1%、常用雇用以外の形態で就業している割合は 77.8%であった。さらに常用雇用以外の形態では、就労移行支援事業所、就労継続支援 B 型事業所などが 46.0%、地域活動支援センター、地域の作業所が 18.4%と高い割合になっている(2011 年度厚生労働省調べ)。つまり、8 割近い人が常用雇用以外の就労形態であり、そのうちの 6 割は、福祉的就労の場を選択していることになる。現状は、一般雇用以外の働き方を選択している障害者が数多く存在し、その人たちの一部は就労継続支援 B 型事業所での就労を選択している。障害のレベルや個性にあった働き方を維持し、そこで働く障害者がより能力を発揮するためにも就労継続支援 B 型事業所の役割は大きいと言える。

就労継続支援 B 型事業所の作業は障害者の自由・裁量に任されている一方では、納期が明確であり、高いレベルの品質管理が求められる作業でもある。これらを勘案すれば障害者は使用される者であり、その対償として報酬を受け労働性を認める必要がある(安井 2006)。これまでのように一括りにして労働性なしとするのではなく個別に実態を判断して、労働性を可能な限り広く認める必要があり、可能な限り一般雇用を求めるものでなけ

ればならない（安井 2006）．即ち、福祉的就労の対象者が労働基準法の労働者ではなく、社会福祉給付の受給対象者であり、受け取る金銭が最低賃金法の適用を受ける賃金ではなく、工賃であるという点に問題があると指摘されている（木村 2007）．

安井や木村が述べているように、就労継続支援 B 型事業所についても雇用契約に基づき労働性を認めることが望ましいが現状は賃金形態に移行できるシステムにはなっていない．そのため、障害者の能力や適性にあった作業を安定的に確保しようと事業内容や事業の展開方法を工夫している．2007 年度～2011 年度は平均工賃の倍増を目指した「工賃倍増 5 年計画」がすべての都道府県で策定され、事業者は工賃倍増計画の実施状況やその成果について定期的に評価しながら、工賃を引き上げる努力をして来た（松為 2009）．その結果、旧法の通所授産施設とは異なる、「働くことへの支援」と「福祉的な支援」の両側面が混在する新たな就労の場としての役割を担うことになった．これらを踏まえ、埋橋（2008）は事業所の作業を「労働」「職業訓練」「日中活動」の 3 つに整理し、いずれとみるかで対応が変わってくると指摘している．就労継続支援 B 型事業所は、障害者のニーズが多様化する中、何を「強み」として事業展開するのか試行錯誤しており、今後は利用者への支援の質を確保することが大きな課題となってくる．

次に、就労移行支援事業所が抱える課題について整理する．就労移行支援事業は、就労支援の要であり障害者を一般就労につなげる重要な役割を担っている．2013(平成 25)年度障害者雇用実態調査（厚生労働省）によると、従業員規模 5 人以上の事業所に雇用されている障害者数は 63 万 1, 000 人となり、前回調査（2008 年度）に比べて 18 万 3, 000 人の増加が見られた．この背景には就労移行支援事業の貢献や法定雇用率の引き上げなどが影響している．

しかし、公益社団法人日本フィランソロピーが行った「就労移行支援事業の充実強化に向けた先駆的事例研究」では、事業所の数（定員）が不足しているという基盤整備不足、事業所と移行先企業との連携不足、また事業所とその他関係機関の連携不足、事業所の支援プログラムの質が確保できていないことを指摘している．さらに、利用者確保のルートについては「関係機関から依頼を受けて」利用者を受け入れている割合が「事業所から働きかけて」利用者受け入れている割合を大きく上回っており、就労移行支援事業所が利用者を確保する際の関係機関との連携において「受け身」の姿勢であることが指摘されている．厚生労働省の「2012(平成 24)年度就労移行等実態調査」でも、2011 年度に就労者がいない事業所の割合が全体の約半数を占めている．その一方で、10 人を超える就労者を輩出している事業所もあり、事業所によって就労実績に大きな差があることを明らかにしている．

就労実績の差を生む要因として、もともと生活支援を中心に事業展開して来た法人が、就労移行支援事業を含む多機能型事業所を展開する場合、就職に向けた準備支援や求職活動支援、就職後の定着支援などのノウハウが十分蓄積されておらず、特に重度障害者や高齢障害者に適した就労支援のあり方を模索している．特に障害者就業・生活支援センターとの関係においては、図 1-1 に示されている連携が理想ではあるが、現実には、役割分担が不

透明で仕事や責任を後任者に引き継ぐ、または協働することが難しく必ずしも上手くいっているとは限らない。浜銀総合研究所の報告書『障害者雇用促進のための就労支援のあり方について』の中では、採用後の支援について「本人に対する定着支援」「企業に対する定着支援」「生活支援への移行」の3つが重要であることを指摘し、特に職場に定着するにつれ支援内容は、就労支援から生活支援に移行していくため、障害者就業・生活支援センター等を通じた生活支援や相談支援事業所への引継ぎをスムーズに進めて行く必要がある（図1-1）。

つまり、障害者の就労状況が改善されている一方で、それを支えている就労移行支援事業を含む多機能型事業所の実態は2極化しており、さまざまな課題を抱え事業を展開していることが分かる。

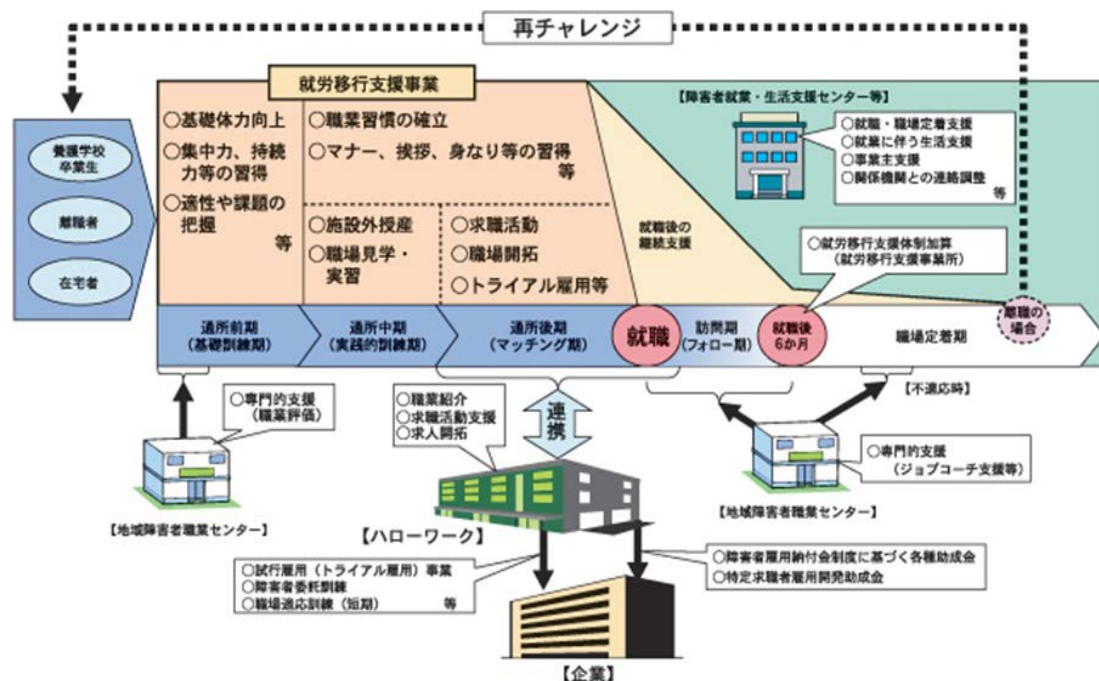


図1-1 福祉施策と労働施策の連携

出典：内閣府『障害者白書平成18年度版』P71

3. 障害者就業・生活支援センターおよび協議会就労支援部会の実態と課題

まず、障害者就業・生活支援センターの実態と課題について整理する。障害のある人の雇用に関する法律は、1960年の「身体障害者雇用促進法」にはじまり、1987年には対象となる障害を拡大し「障害者雇用促進法」に改称された。1994年の障害者雇用促進法の一部改正では、就職が困難な重度の障害者の職業的自立を実現していくには、地域において福祉サイドと労働サイドが連携をとりながら就職から職場定着に至るまでの相談と援助を一貫して行う必要があるとし、そのような機能を持った機関として「障害者雇用支援センター」が制度化された（山崎 2009：32）。この頃から障害のある人が地域で働き、暮らし続

けるためには、一専門機関が支援を担うのではなく、地域のあらゆる社会資源を活用し支援ネットワークを構築するなかで、障害者の就労を実現することが望ましいという考え方が普及し始めた（前野 2016：41）。こうした流れの中で 2002 年に障害者雇用促進法の改正が行われた際「障害者就業・生活支援センター」が制度化された。さらに 2006 年に施行された障害者自立支援法では、障害者が地域の中で自立した生活を送ることを目指し、障害者の就労支援が一つの柱として位置づけられた。それにより障害者就業・生活支援センターの役割はより強く求められ、地域のなかで障害者の就業・生活支援の拠点となることが期待された。2016 年 4 月現在全国に、328 箇所が設置されている。

障害者就業・生活支援センターの実態を分析したものに日本知的障害者福祉協会相談支援部会（2014）が行った全国調査がある。調査対象者は、2014 年 4 月 1 日現在の全国の障害者就業・生活支援センター322 か所である。そのうち 129 件の回答が得られ有効回答率 40. 1%であった。調査結果によれば、10 市町村以上を受け持つ支援センターが 14. 7%、人口 100 万人以上を受け持つセンターが 7. 8%と、支援センターの受け持つ守備範囲には地域格差があるといえる（『就業・生活支援センター実態調査報告書』2014：108）。また運営主体は、社会福祉法人が圧倒的に多い。専門性を求められる職務内容に比べて脆弱な運営費や予算執行の制約もあり、他機関が参入しづらい面があるかもしれない（表 1-2）（『就業・生活支援センター実態調査報告書』2014：108）。

表 1-2 障害者就業・生活支援センターの運営主体

運営主体 \ 地域	北海道	東北	関東	東海	北陸	近畿	中国	四国	九州	計	%
社会福祉法人	9	19	25	9	6	16	8	7	16	115	89.1
NPO 法人	0	1	4	1	0	0	0	0	2	8	6.2
医療法人	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0.8
社団または財団法人	0	1	0	0	0	1	2	0	0	4	3.1
その他	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
不明・無回答	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0.8
計	9	22	29	10	6	17	10	7	19	129	100

出典：平成 26 年度就業・生活支援センター実態調査報告 P108 をもとに筆者作成

運営費の交付方法については雇用安定事業では精算払いが 68. 2%，生活支援事業では概算払いが 77. 5%と、交付方法の割合が違うが、前年度調査では雇用安定事業が精算払い 82. 8%，生活支援事業が概算払い 65. 5%と両事業とも概算払いが増加している。精算払い方式だと運営主体にある程度の経営体力が必要である。体力のない事業所はこの事業に参入できない（『就業・生活支援センター実態調査報告書』2014：110）。

障害種別にみた就職件数の年齢別構成をみると、知的障害の方は 10 代から 20 代の就職件数の割合が高く、50 代で減少している。相談経路の調査結果からみると特別支援学校からの相談の割合が高い。知的障害の方の若年での就職実績については、特別支援学校での就職活動が寄与していると考えられる。また、知的障害の方は比較的身体の衰えが早いといわれており、このことが高齢になってから他の障害種別の方と就職件数が違ってくる一要因となっていると考えられる。加齢に伴い職業能力が低下していく方達への配慮として、

「雇用から福祉へ」の暮らしの変化が求められている。職場実習の斡旋件数は 4,950 件、日中活動系障害福祉サービス利用者の斡旋件数は 2,550 件となっている。斡旋先の福祉サービスは就労系が中心であり、職場実習斡旋者の層と近似していると考えられる。福祉サービスの利用から再び就労の機会を作れるよう、福祉事業所との連携を図っていかねばならない。直接就職に結びつかない人達や自己都合で退職した人への課題として、「生活面の建て直し」が必要と思われる。生活支援担当者の業務は就職への直接のポイントにはならないが、地盤を固める重要な役割である。

また、2013 年度中に退職した人達の内、職場の都合で退職した人に比べ自己都合で退職した人が 83.7%を占めた。職場定着支援は喫緊の課題であり、そのための職員配置は全センターに必要である（表 1-3, 表 1-4『就業・生活支援センター実態調査報告書』2014：119）。

表 1-3 平成 25 年度（2013 年度）就職者状況

	北海道	東北	関東	東海	北陸	近畿	中国	四国	九州	計
25年度の就職者実数	367	755	1011	365	246	487	424	172	768	4595

出典：平成 26 年度就業・生活支援センター実態調査報告 P108 をもとに筆者作成

表 1-4 平成 25 年度（2013 年度）退職者状況

地域 退職理由	北海道	東北	関東	東海	北陸	近畿	中国	四国	九州	計
職場都合	26	44	58	14	20	28	15	40	32	277
自己都合	75	237	355	113	79	153	132	48	233	1425
計	101	281	413	127	99	181	147	88	265	1702

出典：平成 26 年度就業・生活支援センター実態調査報告 P108 をもとに筆者作成

以上から障害者就業・生活支援センターの運営に関しては、障害保健福祉圏域に一か所設置とされているものの、10 市町村を受け持つ障害者就業・生活支援センターがあるなど、守備範囲には地域格差があり、1 センター当たりの相談・支援実績が増加している現状から考えると、提供するサービスの質にも格差が生じることが推察される。

2013 年度の実績を見ると、年間 4,595 人が就職している一方で 4 割近くの 1,702 人が退職に至っている。退職理由は自己都合となっているが、退職に至る具体的要因については十分検討されていない。また運営主体は社会福祉法人が最も多く、受諾法人のための事業になっているのではないかと指摘もあり（『障害者就業・生活支援センターにおける支援のあり方を探る』2010:2）、障害者就業・生活支援センターは地域の社会資源であることを常に意識し運営にあたることを重要となる。

次に、協議会の実態と課題について整理する。障害者の就労移行を具現化するためには、個々のニーズに応じて企業への橋渡しや就職後のフォローアップなど課題は山積し一事業所で全てを解決することは困難である¹⁾。そこで必要となるのが自治体レベルで行う地域支援の視点への転換であり、それを恒常的に共有し推進できる体制づくりが第一義となる。

その体制づくりにかかわって、中核的役割を担うのが協議会とそこに付設される専門部会である。2010年の障害者自立支援法の一部見直しにおいて、協議会の法的位置付けが明確となり第89条第2項に「自立支援協議会は、関係機関等が相互の連携を図ることにより、地域における障害者等への支援体制に関する課題について情報を共有し関係機関等の連携の緊密化を図るとともに、地域の実情に応じた体制の整備について協議を行うものとする」との条文が加えられた。専門部会は、それら地域の課題について集中的・実務的に話し合っていく場であり、地域の実情や緊急性に応じて課題別に設置することとなっている。

これを踏まえて2012年3月30日付けで「自立支援協議会の設置運営について」（厚生労働省）²⁾が通知された。これによれば、「協議会の主な機能」は、①ネットワーク構築等に向けた協議と課題の情報共有、②個別事例への支援のあり方に関する協議、調整、③社会資源の開発、改善に向けた協議、④相談支援事業者の運営評価を実施、⑤相談支援従事者の質の向上に向けた研修の実施、⑥権利擁護等の専門部会の設置、運営と明記している。

法定化の目的は、「自立支援協議会の設置運営に当たっての留意事項について」（厚生労働省）³⁾の中で、未だ協議会を設置していない市町村があること、また協議会を設置しているものの活動が低調で役割が十分に果たされていないことから、協議会の設置を促進することおよび運営の活性化を図ることと記されている。このように協議会が地域の課題や市町村の政策課題を検討する場として十分機能しているとは言い難い状況があり実態把握が課題となっている⁴⁾。

注)

- 1) 2006年に施行された障害者障害者自立支援法は、就労支援の強化を目的に就労支援事業を「就労移行支援」と「就労継続支援（A型・B型）」に再編した。筆者は其中で、設置数、利用率ともに高く、一般就労への再訓練の場として重要な役割を果たす就労継続支援B型事業所に注目し調査研究を行ってきた。新体系移行後の就労継続支援B型事業所を見ると、就労支援と生活支援の2つの機能が併存し、事業所は目的や役割が異なる機能を同時に展開することになり困難をきわめていた。さらに新体系に移行し間もないことから、就労移行に向けた地域資源や関係機関との連携が不足し、現在は一事業所の自発的かつ開拓的な事業展開に依拠している部分があった（水谷 2011）。
- 2) 平成24年3月30日 障発 0330 第25号 厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部長通知
- 3) 平成24年3月30日 障発 0330 第8号 厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部 障害福祉課長通知。
- 4) 岡山県では協議会の現状把握のため、平成21年度に県下15の協議会事務局に対しアンケート調査を行っている。これらの自己評価から専門部会が地域の課題や市町村の政策課題を検討する場としての位置付けをもっているとは言い難い実態がうかがわれた（特定非営利活動法人 北海道地域ケアマネジメントネットワーク（2010）『地域自立支援協議会活性化のための事例集』P15）。

第3節 運営主体の多機能化

1. 多機能化への流れ

前節では就労支援施策の変化に伴う就労関係機関の課題を整理して来た。それらをまとめると、①就労継続支援 B 型事業所の実態は、制度上は目的別に事業内容が整理され対象利用者也明示されているが、現状はさまざまな背景を持つ利用者が混在し、訓練内容や働き方に関するニーズは異なる。障害者のニーズが多様化する中、何を「強み」として事業を展開するのか、また利用者への支援の質をどのように確保するのが今後の課題と言える。

②就労移行支援事業所の実態は、移行先企業との連携不足、また他関係機関の連携不足が見られ、就労支援プログラムの質が確保できていないことが指摘されている。就労実績に差を生む要因として、もともと生活支援を中心に行ってきた運営主体が、就労移行支援事業を含む多機能型事業を展開する場合は、就職に向けた準備支援や求職活動支援、就職後の定着支援などのノウハウが十分蓄積されていない。また他の就労関係機関との連携も脆弱で、特に障害者就業・生活支援センターとの関係においては、仕事や責任の役割分担が不透明で協働という点では必ずしも上手くいっていない。

③障害者就業・生活支援センターの実態は、2016 年 4 月現在全国に、328 箇所が設置されている。障害保健福祉圏域に一か所設置とされているものの、10 市町村を受け持つ支援センターがあるなど、守備範囲には地域格差があり、1 センター当たりの相談・支援実績が増加している。2013 年度の実績を見ると、就労した者のうち 4 割近くが退職に至っている。また運営主体は社会福祉法人が最も多く、受諾法人のための事業になっているのではないかと指摘もある。

④協議会の実態は、協議会を設置しているものの活動が低調で役割が十分に果たされていない。市町村の政策課題や地域課題を検討する場として十分機能しているとは言い難い状況がある。

このように就労支援施策の変化に伴う就労関係機関の課題は多義に渡り、このような就労支援の課題に対応することを目的に、運営主体は機能の異なる複数の事業を展開することを選択して来た。

2. 2つの多機能化 —多機能化(A)と多機能化(B)の必要性—

本研究における運営主体の「多機能化」は、運営主体が進化し続けるための一つの方法として捉え、一つの運営主体が多くの機能を保有する、または運営主体の枠を広げ新しい機能を付加して行くことを意味しており、その過程を「多機能化」と定義している。そしてその機能を展開（発揮）する機関が「多機能型事業所」と言うことになる。本研究では、この多機能化の過程を 2 つに大別して考えている。

一つは、運営主体内で複数の事業を展開する多機能化である。就労継続支援 B 型事業所や就労移行支援事業所などの就労支援事業は、制度変更により目的・機能別に整理されたに

もかわらず、その機能を多様な背景を持つ利用者に対して十分発揮しているとは言い難い。そのため運営主体内で多機能型事業所を展開することで、①各事業の機能を明確に位置づける。②サービスの選択肢を増やすことで障害者の就労ニーズに応える。③運営主体内の事業所間連携を図ることを目的に多機能化していると考えられる。同一法人内の複数の事業所が事業所間の交流や連携を図りながら障害者の就労と生活を支えることで、障害者や家族は、一般就労に向けた訓練内容を間近に見ることができ、一般就労するまでの流れをイメージしやすくなる。また同じ目標や悩みを持った仲間の存在が励みとなり、その仲間の姿を見て目標に向かってステップアップして行くことができる（きらりの森2008）。このように運営主体内で、障害者の多様な就労ニーズに応えようと複数の事業を展開する多機能化を本研究では「多機能化（A）」に位置付けている。

もう一つは、運営主体の枠を広げ事業を展開する多機能化である。これは障害者就業・生活支援センターや協議会などと「地域協働」による就労支援を展開することである。多機能化(A)のように一運営主体が多機能型事業所を展開したとしても、ケースによっては他の就労関係機関の協力を得て解決しなくてはならない課題もある。多くの福祉的就労の場が、高水準の工賃を可能にする仕事開拓を不得意としているのであれば、自治体や住民との連携によって解決しようとする視点も必要であり、最低賃金を超える仕事を障害のある人に対して保障している民間企業や個人経営事業者の事業内容からも支援のあり方を学ぶことは可能である（小賀2009：83）。また障害者の働くことを支援するためには、生活面の支援の充実なしには、安定した就労の継続は難しい。就労前から就労後の定着までを一体的に支援するためには、運営主体内で展開する多機能型事業所が外部の就労関係機関と協働する機会や場を増やす必要がある。このように地域協働によって就労支援を推進しようとする多機能化を本研究では「多機能化（B）」に位置付けている。

以上のように、運営主体の多機能化の過程は2つに大別して考えることができ、本研究では多機能化（A）と多機能化（B）の両方を持ち合わせた運営主体は、地域協働による就労支援が促進されると仮説する（図1-2）。

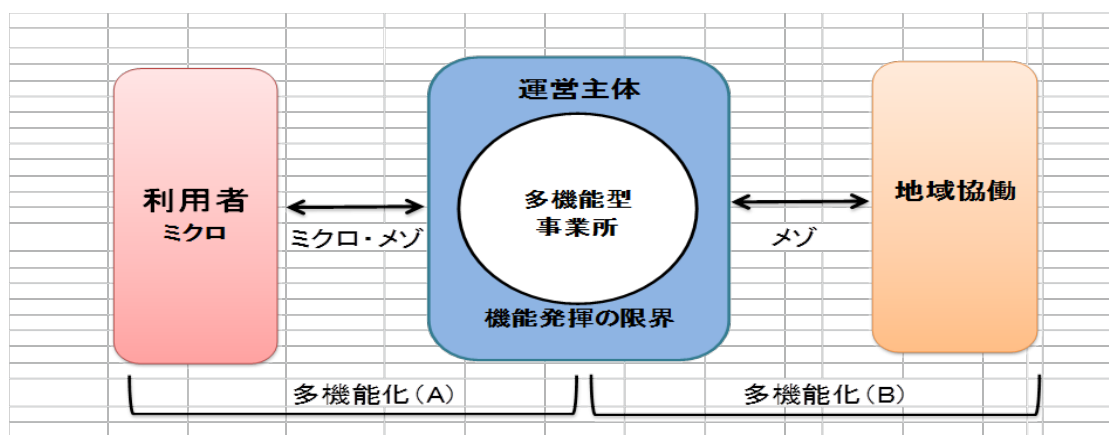


図1-2 2つの多機能化 *筆者作成

第2章 就労支援機関の地域協働における先行研究

第1節 障害者就業・生活支援センターに関する先行研究

1. 先行研究の検討と到達点

(1) 先行研究の分類

筆者は2013年に障害者就業・生活支援センターの調査を行う際に先行研究を検討したが、本稿をまとめるにあたり本研究テーマと関連性がある文献を追加したうえで再検討した。文献の検索においては国立情報学研究所（CiNii）を用いた。キーワード検索は「障害者就業・生活支援センター」の語を用い検索された文献から本研究のテーマと関連があり、事例や先駆的実践を扱った文献8件を対象とした（表2-1）。また、障害者就業・生活支援センター等を対象に、全国規模の事業所調査を実施した研究報告書4冊と文献2件を対象とした（表2-2）。その他、社会福祉士養成テキストも参考にしている。これらの文献を2つに分類し、一つは、全国の障害者就業・生活支援センターを対象にした調査結果から、障害者就業・生活支援センターの運営状況と保有する機能について検討した。二つ目は、先行研究で扱われている複数の事例・先駆的実践に基づき障害者就業・生活支援センターの連携機関と連携内容を整理した。

表 2-1 先行研究：事例・実践調査

	筆者	テーマ	研究方法	事例・実践の対象	事例・実践を通しての連携機関	連携内容	事例・実践を通して明らかになったこと
1	小川(2015)	発達障害者に対する就労支援の実情	事例調査	発達障害	就労移行支援事業所 就労継続支援B型事業所 ハローワーク 大学・専門学校の学生支援室	利用者の紹介(利用登録) 施設での訓練ポイント 就労に向けた具体的取組 短期就活セミナー 体験実習	①本人の課題・困りごとの把握の必要性 ②本人・家族・企業・関係機関と情報共有 ③就職後の継続的な支援
2	朴(2014)	就業・生活支援のコーディネートの意義と支援者のあり方	事例調査	発達障害	児童養護施設 特別支援学校 企業 グループホーム 相談支援事業所	ケース会議 各機関の支援状況の共有 支援方法の模索	①各機関の相互理解の必要性 ②連携の再構築 ③コーディネーターとは、機関をつなぐだけでなく、そこに信頼関係を構築する
3	竹下(2012)	実践事例を通し精神保健福祉士としての役割を考察する	事例調査	発達障害	就労移行支援事業所 企業 農家	施設外実習 就労継続に向けたサポート 家族・事業所の環境調整 社会資源の開拓	①支援センターが安心して相談できる拠点 ②本人の特性を理解することの必要性 ③能力・可能性をはきけるような丁寧な関わりが必要
4	豊田(2013)	支援センターが関わる就労移行支援事業所の評価技術・就労準備性の課題と作業療法士が活躍できる職域について明らかにする	実践報告	就労移行支援事業所職員	就労支援事業所	定期訪問しケース検討会 利用者の情報共有 センターの利用登録 就労支援プログラムの作業・課題分析	①事業所職員のアセスメント力・評価力向上の必要性 ②作業療法士は就労支援計画を立てる際のコーディネータ役
5	城戸(2010)	実践事例を通し精神保健福祉士としての役割を考察する	事例調査	精神障害者	授産施設職員 ハローワーク 障害者職業センター 企業	障害者トライアル雇用制度の利用 本人・家族・就労支援関係者でケア会議を開催	①本人に対する共通理解 ②機関の役割分担の明確化 ③コーディネーターとしての役割の重要性 ④精神保健福祉士は精神障害者への理解および偏見の是正
6	北山(2003)	先駆的な実践事例の紹介	実践報告	精神障害者	就労支援事業所 企業	地域障がい者就労支援ネットワークの基盤づくり ミニ連絡会での情報共有 障がい者の雇用に関する相談 就職後フォローアップ 企業支援	①就業を通して生活課題をクリア ②グループ就労システム採用の効果(職場定着・精神障害の仲間の集団が結成され就労体験を伝える機関誌を発行)
7	前川(2011)	体験実習を通した就労準備への取組みに関する報告	実践報告	特別支援学校 教職員	就労移行支援事業所	体験実習	①就労支援専門で関わる作業療法士の役割は作業能力評価・社会能力評価・企業環境評価
8	森川(2011)	就労移行支援機関における一般就労の支援に関する実践過程を通して支援センターや実践過程に関わる人及び機関における連携の実情を把握し課題を検討する	非構造化面接	障害者就業・生活支援センター職員 就労移行支援事業所職員	障害者就業・生活支援センター 就労移行支援事業所	実習先・就職先の情報提供 生活全般に関わる相談・情報共有 就労に関する課題改善の協議	①アンビバレントな当事者観が形成されつつある ②就労支援観の構築・共有されていた ③課題は定着支援の組織化・新規利用者の確保

表 2-2 先行研究：事業所調査

	筆者	テーマ	研究方法	研究の対象	研究を通して明らかになったこと
9	前野(2016)	地域支援ネットワーク形成における障害者就業・生活支援センターの役割	質問紙調査	障害者就業・生活支援センター	①人材・組織を中心とした適正な組織作りができて、機能的な地域就業支援ネットワークが生まれる土壌が成立する ②「施策形成に向けての連携」の役割を果たせるかこれからが正念場
10	日本知的障害者福祉協会 相談支援部会 (2014)	障害者就業・生活支援センター実態調査		障害者就業・生活支援センター	①各支援センターの活動内容・活動状況が把握できた ②知的障害者の就職件数は50代で減少、職業能力が低下した方々への配慮が必要「雇用から福祉へ」
11	NPO法人 ジョブコーチ・ネットワーク (2009)	地域における障害者の就労支援ネットワークに関する研究	レポート調査 事例調査	ジョブコーチ・ネットワーク会員	①就労支援ネットワークの特徴を整理し類型化した ②就労移行支援事業所運営モデルを試案した
12	藤井(2011)	支援センターと特別支援学校との連携を困難にする要因の究明	質問紙調査	特別支援学校	①支援センターの資源不足 ②教員の知識理解不足 ③役割範囲の不明確 ④情報の質の不足 ⑤教員の連携準備性の欠如 ⑥ネットワークの不在
13	全国就労支援ネットワーク (2010)	障害者就業・生活支援センターにおける支援のあり方を探る～就業支援に関する第三者評価～	質問紙調査	障害者就業・生活支援センター	①障害者就業・生活支援センターの取り組みを客観的に評価する自己評価シートを作成
14	実のりの会 (2008)	障害者就業・生活支援センターの地域における存在意義と連絡協議会の設立に関する研究	ヒヤリング調査	障害者就業・生活支援センター	①就業・生活支援センターの理念と担うべき機能を策定した ②地域のニーズや課題を施策へ反映するための連絡調整が行えるような仕組みづくりを行った ③HPを立ち上げ情報発信を行える仕組みづくりを行った

(2)障害者就業・生活支援センターの役割

厚生労働省が示した実施要綱¹⁾によると、障害者就業・生活支援センターの目的は「就職を希望する障害者，職場不適応により離職した障害者や離職のおそれがある在職中の障害者に対し，就業及びこれに伴う日常生活，社会生活上の支援を行うことにより，障害者の職業生活における自立を図る」と記されている．また，ハローワークや相談支援事業所など多数の関係機関と有機的な連携体制を構築し切れ目のない一貫した支援を目指すことが求められている．職員の配置については「障害者の支援に関して相当の経験及び知識を有する者であり，かつ他の障害福祉についても熟知しているもの」を配置することになっている．具体的な事業内容としては，就業面での支援は，就業に関する相談支援，障害特性を踏まえた雇用管理についての助言，関係機関との連絡調整，生活面での支援は，日常生活・地域生活に関する助言，関係機関との連絡調整としている．これらの連携体制と役割を整理し示したものが図 2-1 の「雇用と福祉のネットワーク」の概念図となる．

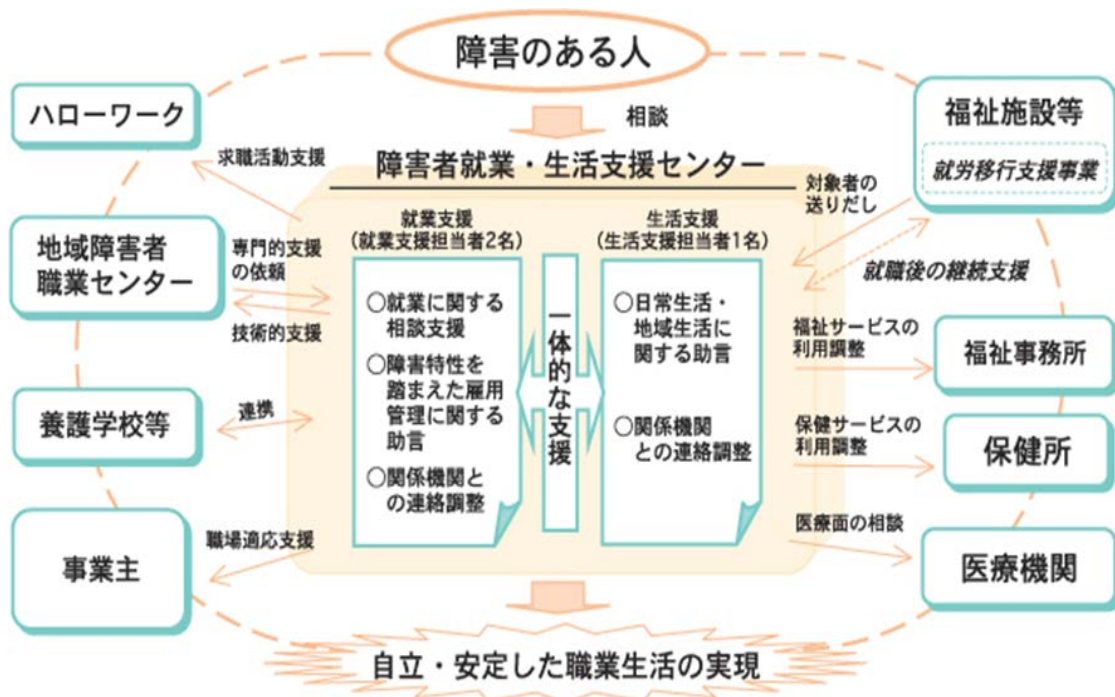


図 2-1 雇用と福祉のネットワーク

出典：内閣府『障害者白書平成 18 年度版』 P77

次に『全国就労支援ネットワークの調査報告』（2010）では、障害者就業・生活支援センターの役割を評価する視点を以下 6 点に整理している。① 地域特性を生かし、関連機関や障害当事者から地域資源として認知されている。② 教育、福祉、医療機関等から労働につなが連携の拠点として、支援ネットワークの中核を担っている。③ 就業にかかるケアマネジメント機能による就業面と生活面の一体的支援のしくみがつくられている。またその実践可能な人材を配置している。④ 圏域における協議会就労支援部会において雇用関係施策の周知や情報提供、あるいは課題解決の会議に参画している。⑤ 離職等による再チャレンジを可能とするため就労支援事業所や関係機関との調整をしている。⑥ 就労支援のノウハウの提供や共有、研修の開催等の人材育成に貢献している。厚生労働省が提示した「雇用と福祉のネットワーク」の概念図と比較すると、障害者就業・生活支援センターの役割に、協議会就労支援部会との連携や地域の就労支援機関における人材育成についても、役割として位置付けている点について違いが見られる（図 2-2）。

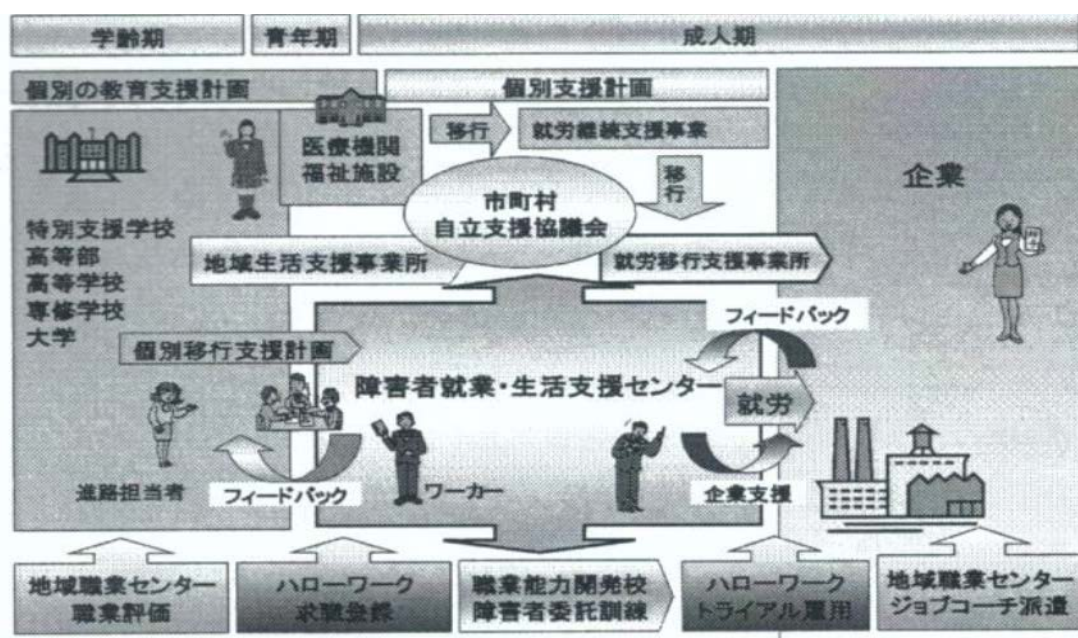


図 2-2 教育・福祉・等から労働への移行のしくみ

出典：特定非営利活動法人全国就労支援ネットワーク『障害者就業・生活支援センターにおける支援のあり方を探る』P7

また根本（2010）は、障害者就業・生活支援センターの役割は、第一に相談であり、相談の中では職業に関する状況はもとより、生活面に関する状況のアセスメントを行うことが重要となる。相談開始時期から、連携拠点として関連機関との連携をスタートさせ、本人を中心に方向性をひとつにしながら支援計画を策定する、実際の就職準備支援、就職活動支援、職場定着支援においては、地域の就労関係機関やハローワーク、企業と役割分担を行うなかで、効果的な就労支援を展開することが役割になると述べている。

先に提示した「雇用と福祉のネットワーク」「教育・福祉・等から労働への移行のしくみ」の2つの概念図が示す役割と異なる点は、障害者就業・生活支援センターを相談支援プロセスの視点から整理しており、相談開始から職業生活に至る時間経過とともに、障害者就業・生活支援センターが担う役割とその時に必要な連携機関を整理している。それらを体系的に示したものが「一般就労に向けての支援プロセスと連携」図 2-3 になる。

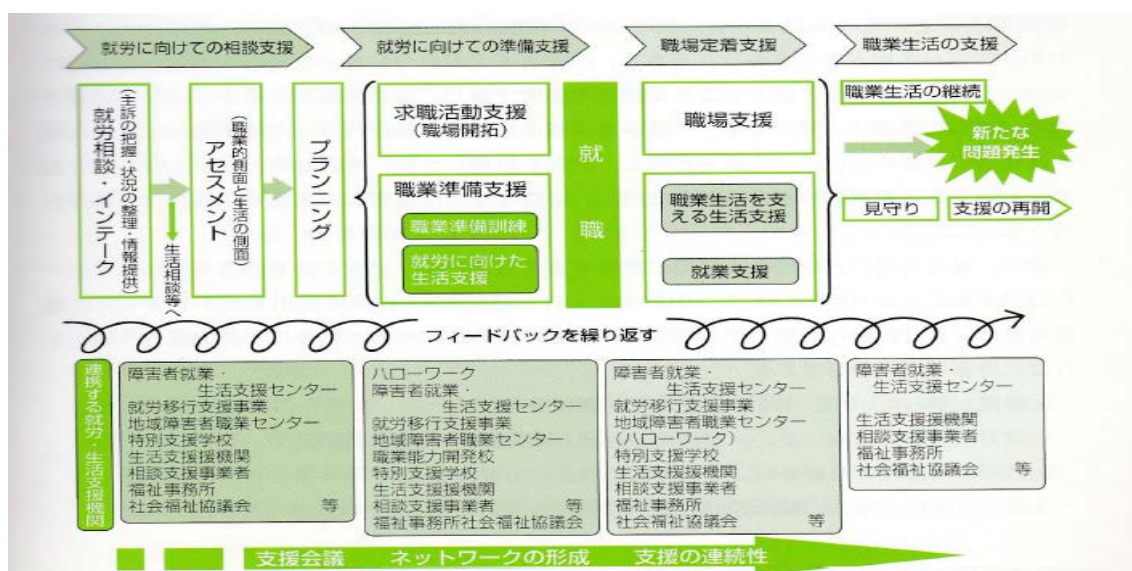


図 2-3 一般就労に向けての支援プロセスと連携

出典：山崎順子，六波羅詩朗(2009)「地域で支える障害者の就労支援」P9

以上、見て来たように、障害者就業・生活支援センターの役割は、「雇用と福祉のネットワーク」にみる障害者の就労と生活の一体的支援（図 2-1）、「教育・福祉・等から労働への移行のしくみ」にみる障害者のライフステージに対応した支援（図 2-2）、「一般就労に向けての支援プロセスと連携」にみる相談支援（図 2-3）の大きく 3 つに整理され、連携機関や連携内容に違いが見られた。本来障害者就業・生活支援センターは広域性のある就労支援を展開するが、一人ひとりの障害者に有効な支援を提供できている地域はまだ少数である。障害者就業・生活支援センターの事業が誕生して 15 年が経過したが、今一度、障害者就業・生活支援センター役割を確認しておく必要がある。

(3)障害者就業・生活支援センターと外部機関との連携の実態

これまで障害者就業・生活支援センターの役割と連携機関について整理して来たが、ここでは、先行研究から具体的な連携方法や連携実態を把握する。

まず、発達障害者への支援を通して障害者就業・生活支援センターの役割を考察したものに小川（2015）、朴（2014）、竹下（2012）の事例報告がある。小川（2015）は、発達障害者は一見能力が高そうに見えてもコミュニケーションや作業能力にちぐはぐさがあり、生活上の課題を多く抱え、なかなか就労に結び付かない、また就労しても短期間で離職してしまい、その悩みや孤立感を自ら発信できずに社会の中で孤立している者もいると指摘している。その対応として、障害者就業・生活支援センターは、就労移行支援事業所、ハローワークと連携し、就活セミナーを開催したり実習の機会を提供している。本人が抱える困りごとを家族、企業、関係機関の支援者と情報共有し継続的に支援することの必要性を指摘している。

朴（2014）も同様に発達障害者の事例から障害者就業・生活支援センターのコーディネート機能について考察している。特別支援学校、相談支援事業所などとケース会議を定期的で開催して来たものの、各機関の支援状況の報告にとどまり課題解決に至らないジレンマを抱え、その経験から支援の根幹には当事者本人が主体であることや、連携支援におけるコーディネート機関として、ただ単にコーディネートするのではなく、そこには当事者本人を支えたいという支援者の思いがあり、その思いこそが機関同士、支援者同士の信頼関係の構築につながると指摘している。

また竹下（2012）は、発達障害者の就労支援を通して、障害者就業・生活支援センターにおける作業療法士の役割を考察している。発達障害の方が実習先の会社に就職できたが、仕事を続けるうちに「作業のやり方や指示が違い混乱した」「指導者の表情が怒っている。自分を嫌がっているからだ」などの訴えが見られるようになった。このような事例を通し、その都度面談を行うことや、就労移行支援事業所スタッフと連携し就労継続に向けたサポートを行うことの必要性を指摘し、障害者本人が自分の能力や可能性を発揮できるよう丁寧に継続した支援を行うことも作業療法士の役割の一つと述べている。

また、豊田（2013）、前川（2011）の報告によれば、障害者就業・生活支援センターにおける作業療法士の役割は、就労支援計画を立てる際にコーディネート役を担うこと、障害者自身の作業能力評価、社会能力評価、および企業の環境評価なども役割となる。

城戸（2010）、北山（2003）の研究は、精神障害者の支援を通して、障害者就業・生活支援センターの役割を考察している。城戸（2010）によると、就労関係機関のアセスメントの相違で支援方法が異なるため、障害者就業・生活支援センターは、支援の違いを認識し調整するコーディネーターとしての役割があり、また単独就労の場合、職場で孤立が生じ不安がつきまとうため、グループ就労を取り入れながら職場の中で当事者同士が支え合い助け合いながら仕事を継続していく就労環境を整えることを推奨している。さらに北山（2003）は、障害者就業・生活支援センター、就労移行支援事業所およびハローワークなど関係機関がケア会議やミニ会議を開催し障害者に対する共通理解を深め、就業を通して生活の課題をクリアしていくことに重点を置く支援が必要だと述べている。

藤井（2011）は、障害者就業・生活支援センターと特別支援学校との連携を困難にする要因として、①支援センターの資源不足 ②教員の知識理解不足 ③役割範囲の不明確

④情報の質の不足 ⑤教員の連携準備性の欠如 ⑥ネットワークの不在の6点を明らかにした。また、前川（2016）は、障害者就業・生活支援センターは、今後、地域の就労関係機関と施策形成に向けた連携を図ることが課題の一つであると指摘している。

2. 本研究における視点

このように障害者就業・生活支援センターの地域協働における先行研究では、障害別の事例報告が多く、個別ケースを通じた連携方法が取り上げられていた。連携機関は、就労移行支援事業者、ハローワーク、企業が中心で、協議会就労支援部会との連携に関する論文は見当たらなかった。また障害者就業・生活支援センターが他機関と連携した内容としては、障害者が就労するために必要な能力評価や、障害者を受け入れる企業の環境評価など、リハビリテーション領域の内容が中心であった。

したがって、筆者が着目している多機能型事業所を展開する運営主体が、障害者就業・生活支援センターを運営することで、どのように地域協働による就労支援を展開しているのか、またその際、多機能型事業所はどのような役割を果たすのかについて研究されたものは見当たらなかった。

つまり、本研究で想定した、運営主体内で複数の事業を展開する多機能化（A）と、運営主体の枠を広げ新たな機能（地域協働）を付加して行く多機能化（B）の2つ多機能化のうち、後者に相当する研究はされていないことが確認できた。

注

- 1) 厚生労働省職業安定局高齢・障害者雇用対策部長・厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部長：障害者就業・生活支援センターの指定と運営等について。（2002）。

第2節 協議会就労支援部会に関する先行研究

1. 先行研究の検討

(1) 先行研究の分類

先行研究を検討するにあたり、文献の検索に国立情報学研究所 (CiNii) および国立国会図書館 (NOL-OPAC) を用いた。キーワード検索は「地域自立支援協議会」「自立支援協議会」の語を用い、CiNii では、31 件、NOL-OPAC では 22 件が抽出された。両データベースで重複した文献を整理すると 31 件であった。文献は 2007 年度から散見されているが論文数はそれほど多くない、検索された文献から、本研究のテーマと関連がありかつ事例が用いられた 19 件を分析の対象とした。また、検索以外にも研究報告書 3 冊を分析の対象とした。

なお、これらの文献を、次の 3 つに分類して検討した。1 つ目は、全国の協議会の動向を把握した笠原 (2010) の文献である¹⁾。2 つ目は、複数の事例の収集に基づき、その活性化等を目的に分析した文献である。具体的には『地域自立支援協議会活性化のための事例集』²⁾ および『自立支援協議会の活性化に向けて (アドバイザーとともにつくる地域支援システム事例集)』³⁾ の 2 冊の研究報告書を分析の対象とした。3 つ目は、個別の自立協議会の事例分析を行った文献である。これは、先行研究論文と研究報告書『自立支援協議会のすすめ～Z 市地域自立支援協議会 ステップアップの軌跡～』⁴⁾ を分析の対象とした (表 2-3)。

また、発展途上にある協議会および専門部会の機能がどの程度発揮されているのかを検討するうえで、『自立支援協議会の運営マニュアル』(以下マニュアル) 日本障害者リハビリテーション協会 (2008) が示す「地域自立支援協議会の機能」(①情報機能、②調整機能、③開発機能、④教育機能、⑤権利擁護機能、⑥評価機能) を分析の視点として用いた。このマニュアルは、実践者とともに厚生労働省の担当職員、学識経験者らによって執筆され、現在は運営を行うにあたり共通のバイブル的な書となっていることから分析の視点とした (図 2-4)。

地域自立支援協議会の機能

情報機能	・困難事例や地域の現状・課題等の情報共有と情報発信
調整機能	・地域の関係機関によるネットワーク構築 ・困難事例への対応のあり方に対する協議、調整
開発機能	・地域の社会資源の開発、改善
教育機能	・構成員の資質向上の場として活用
権利擁護機能	・権利擁護に関する取り組みを展開する
評価機能	・中立・公平性を確保する観点から、委託相談支援事業者の運営評価 ・サービス利用計画作成費対象者、重度包括支援事業等の評価 ・市町村相談支援機能強化事業及び都道府県相談支援体制整備事業の活用

図 2-4 地域自立支援協議会の機能

出典：財団法人日本障害者リハビリテーション協会『自立支援協議会の運営マニュアル』P10

表 2-3 先行研究で取り上げられた協議会の事例

コード	設立の要件	専門部会	構成員	運営の特徴
下位コード	1. 対話と交流 2. 独自性 3. キーパーソンの存在 4. 従来組織からの移行	1. 重層的なシステム 2. プロジェクトチームの存在 3. 実行部隊の組織化 4. 実質的・機能的組織	1. 幅広いメンバー 2. 当事者・保護者参加の保障 3. メンバーの重複化の回避	1. 官民協働型の組織体制 2. ボトムアップ方式 3. 積み上げ方式 4. 大学・アドバイザーの係わり
事例1 (埼玉県a)	①自治体の意識として発想・立脚点の転換が見られた。 ②「開かれた活動」を目指し就労関係・地域生活関係については設立以前から活発な活動を展開していた。 ③対話していくことが着実な一歩に繋がった。	①全体会：年2回 幹事会・事務局会議：月1回。 ②必要な課題毎にプロジェクトチームを設置している。 ③その下でワーキンググループ：月1回の定例会を実施している。	①18分野の委員により構成されている（1.委託相談支援事業者 2.医療機関 3.訪問系サービス事業者 4.日中活動系事業者 5.入所施設系事業者 6.居住系サービス事業者 7.保育園 8.幼稚園 9.小学校 10.中学校 11.特別支援学校 12.放課後児童クラブ 13.権利擁護機関 14.就労支援機関 15.雇用関係機関 16.自治会関係者 17.民生委員・児童委員 18.学識経験者）	①当事者の参加が保障されている。 ②プロジェクトチームは該当者の一人ひとりの顔と名前を挙げながら具体的に状況を把握し共有しながら議論 ③当事者から投げられた課題は皆で取り組む姿勢を持ち続ける ④行政だけではなく、地域住民や企業も、ひいては当事者自身もそれぞれの能力を発揮する姿勢。 ⑤紙ベースにとどまらない具体的な動きを見せる ⑦課題解決の方策が見つかったらプロジェクト会議が終結し、実行部隊を組織しそこに任せる
事例2 (埼玉県b)	①各市町村の障害担当が定期的に会議を実施し地域で差が生じないように調整や事業の実施をしてきた。 ②設立できる段階まで来たが「本当に機能するのか、もう一度良く考えよう」と振り返りに戻った。 ③専門部会ごとに調査研究し当初から2年を経過して設立した。	①実質的に機能する協議会を目指すために、 ①通常とは逆になる専門部会から設置する。 ②課題が何か紙に書きカテゴリー分けした結果 1.くらし部会 2.はたらく部会 3.そだてる部会 4.ささえる部会を設置した。	①さまざまな分野から基本となる構成メンバー各専門部会10人程度（はたらく部会9名 くらし部会15名 そだてる部会10名 ささえる部会11名）	①機能する地域自立支援協議会として障がい児・者及びその家族等が抱える課題を地域全体が自らの課題と受け止める ②相談支援の充実とすべての人が生活しやすい地域づくりを目指す ③実質的に機能する協議会を目指し通常とは逆となる専門部会から設置した。
事例3 (兵庫県c)	①準備会が発足した時には既に実質的な協議が部会単位で行われていた。 ②行政主導ではなく、各分野のキーパーソンが従来の対立から対話・交流へと歩み寄った結果、早期立ち上げに繋がった。 ③先行事例の模倣に始まることなく圏域の現状認識に立った。	記載なし	①市町職員・サービス提供期間・当事者	①協議会での顔の見える、声の届くこれまでの検討の積み重ねが 変革を促した。 ②圏域内支給決定基準を策定：地域格差の是正・水準以下の市町村の支給決定量を大幅に引き上げる（協議会機能を市町担当が上手く利用した例） ④入所調整システムを策定：施設側と行政側が利用者支援の一点で共通理解と協力が得られた。 ⑤「特性評価」方式の導入、現行の障害程度区分の持つ考え方からの転換・離脱を目指す
事例4 (兵庫県d)	①2000年より市内の障害当事者や家族、障害福祉施設、事業所、学校、関係団体、学識経験者等様々な人々が集まった「dのしょうがい福祉をすすめるネットワーク」を結成、d市に対する政策提言を行ってきた。 ②地域生活支援の仕組みを構築して来た実績があった。	①運営委員会：隔月1回 ②事務局会議：月1回 ③部会：月1回 ④障害福祉施策推進懇談会（3つの部会では参加する人が限られるため、より広く意見を集めるために開催している）	①運営委員会：あんしん相談窓口 各部会長 障害福祉課 健康増進課 健康福祉計画課 ②事務局会議：会長 副会長 行政担当課 ③部会：特別支援学校、保母、小児科医、民生委員、宅建協会、ハローワークなど	①d市に対して報告会を実施、その内容はホームページで公開されている ②障害福祉計画策定委員として地域自立支援協議会からも参画することができた ③会長に障害当事者がなることも全国的には珍しい
事例5 (秋田県)	①9か月間に渡り関係者・関係機関と議論しながら協議会のイメージづくりを行った。 ②国が制度に盛り込んだものと地域の現状を比較検討しながら議論した。 ③地域を包括して支援するネットワークを築こうという考えから地域包括支援ネットワーク協議会という名称で発足した。	地域の課題にそった部会を設置し毎月開催している。 ①相談支援部会 ②地域移行部会 ③児童支援・療育部会 ④災害対策部会 ⑤就労支援部会 ⑥権利擁護部会	記載なし	①行政主導型ではなく、官民協働型の組織体制 ②運営費：参加団体は5000円の会費を負担し、行政は3市町村が按分して負担する官民協働型 ③課題共有と解決方法について議論が展開でき要支援者の地域生活がデザインできるようになった
事例6 (滋賀県)	①相談員をバックアップするために発足したサービス調整会議が自立支援協議会に移行した。 ②保健・福祉・雇用・教育との連携で成果をあげている。 ③情報の共有では「個別支援ファイル」を作成しライフステージ毎に変化する支援機関は情報伝達のツールとして活用している	重層的なシステムになっている。 ①ケース会議 ②事務局会議（運営会議）：毎月・随時 ③定例会議（地域課題の整理と共有）：毎月 ④専門部会（プロジェクト会議）優先課題は専門部会やプロジェクト会議を設置：毎月 ⑤全体会議（日常活動の経過と結果を地域の関係機関に周知する）：年2～3回	記載なし	2006年の障害者自立支援法施行で定められた自立支援協議会は、滋賀県がモデル ①ボトムアップの積み上げ方式：自立支援協議会の基本「利用者のニーズを中心に考える協議会」に近づくための重要な視点 ②他分野連携のしくみができあがった。結果として地域のネットワークとニーズに基づく地域づくりにつながった ③滋賀県の自立支援協議会は県の事業を委託している。見直当では行政職員は異動があり知識や経験が積み上がらない、結果として硬直化する
事例7 (島根県)	①10年ほど前から3障害ネットワーク会議を開催、情報交換や連携の場を持ち日常的で実質的な相互理解と協働の基盤として機能したきた。 ②連携がうまく作られ機能した背景には市行政（担当者）の姿勢が大きく影響している。	重層的なネットワークになっている。 ①従来の3障害ネットワーク会議を運営会議として中心においた ②運営会議・サービス調整会議（実働部隊：事務局は委託事業所が輪番制で担当） ③事業所連絡会（障害福祉に関わる事業所の連絡調整の場） ④専門部会（課題の整理や検討） ⑤代表者会議（各関係機関の代表者で構成し、政策提案を行う場）	①運営会議を構成するのは、市内6カ所の委託相談支援事業所 ②相談支援機能強化事業の委託を受けている「ふあっと」が事務局を担う案があったが、市が担当することになった	①行政だけに責任を押し付けるのではなく各事業所も役割と責任を持つ ②歴史ある公的ネットワークが40年間継続している既存の組織ともそれぞれ人の重なりあいを通じて有機的につながっている ③地域性に応じたシステムづくりを推進していく
事例8 (山梨県)	①障害福祉施設や医療機関等の社会資源に恵まれているため暮らしやすい地域性があった。 ②地域生活支援事業についても足並みを揃えながら実施していることもあり、地域自立支援協議会についても合同で設置している	①全体会 ②連絡調整会議（定例会） ③事務局会議（月1回） ④専門部会（就労支援部会・地域生活支援部会・児童支援部会・相談支援部会） 当事者部会・保護者部会の意見も協議会に集約できるよう組織編成を行っている。平成20年3月の設立から1年課題の抽出に時間をかけてきた	①各部会には1名以上の当事者と保護者を配置 ②進行にあたっては当事者・保護者の意見を重視している ③課題別の部会では特に専門性が求められるため実務担当者を基本とする	①当事者自らの自己選択・自己決定により当事者部会が頻繁に開催されている ②第一目的は当事者・保護者の抱える課題を解決する ③組織の運営状況を定期的に分析し形骸化しないようにしている ④相談支援体制整備特別支援事業を実施しており大学教員が特別アドバイザーとして任命、委員の意思統一を徹底指導、提案・連携の意識を基礎理念として活動を行っている

(2)協議会の機能評価

障害者自立支援法施行の2006年4月以降、各地域において協議会が設置され、平成22年4月1日現在、協議会の設置割合は85%となっている。設置に向けた動きが加速している一方で、手探りの中で立ち上げた自治体は中身の充実まで手が回らない現状もある（宮本2010：160）。

全国調査から協議会の機能分析を行ったものに笠原(2010)の研究がある。調査対象は、2007年10月時点の全市町村1,800ヶ所の協議会担当者である。そのうち1,135ヶ所から回答が得られている。

調査結果によれば、協議会の設置の経緯は、「新たな組織化」が80.4%と大半を占め「従来の組織からの移行」は19.6%と約2割であった。従来の組織から移行した協議会は、「個別支援会議」「サービス調整会議」など、これら既存のネットワークをさらにシステムとして確立し効果を挙げている（笠原2010:149）。新たに組織化された協議会は、ネットワーク形成に時間がかかると指摘されているが、それでも協議会が開始され半年経過した頃からは情報の共有ができ、ネットワークが広がり始めている。つまり情報機能や調整機能は比較的効果が現れやすく、継続的な協議に向けた参加の動機付けになっていることが示唆された（笠原2010:145-151）。

また、調査結果では「情報共有・交換」「ネットワーク構築」「困難事例への対応」については5〜7割の協議会が「やや機能している」「よく機能している」と回答し、「審査会」「サービス利用計画作成費対象者」の評価に関する「権利擁護に関するサブ協議会設置」に関する項目は、いずれも8割の協議会が「全く機能していない」「あまり機能していない」と回答している（笠原：2010:147）。開発機能については、共有された課題の解決に向けて協働が開始したところであり、教育・権利擁護・評価機能についてはほとんど着手されていない状況が窺えた（笠原：2010:151）。この結果は協議会が開始され1年目の成果という点も影響していると思われる。

次に個別の協議会の事例分析を行った文献を検討する。佐藤（2010:18）は、先行研究で用いられた事例をもとに以下のことを述べている。秋田県湯沢市の事例を分析し、協議会の発足によって今まであきらめていたものが、どうすれば可能になるのか、その課題の共有と解決方法について議論が展開され、要援護者の地域生活のデザインができるようになった。また、千塚（2009:19）は、山梨県の事例を通し協議会の役割は、福祉・保健・医療・教育等各関係機関が連携を取りながら、情報を共有し問題解決に向けた協議を展開する場であると述べている。さらに中島（2011:28）は、地域のさまざまな社会資源が、共通の課題への対応策について意見交換することは、地域ネットワークが強くなり、利用者ニーズ中心の地域づくりができると述べている。このような話し合いや意見交換のプロセスの中で情報機能・調整機能が発揮されていることが窺える。

行實ら（2009）は、埼玉県の実例から専門部会の機能を分析している。困難事例を検討する際、多様なメンバーが同じテーブルにつき、顔の見える関係で支援計画を作成する。そのなかで情報・調整機能が発揮され、その結果、ネットワークが構築され新たな社会資源の開発に向けて第1歩を踏み出したと報告している。しかし、教育機能は、専門職からの教育やコンサルテーションなどを検討する必要がある、権利擁護・評価機能については活動が見られなかったことを報告している。

なお、先行する協議会の「設立の要件」を整理したところ、以下の4点が示された。

第1に「対話と交流」である。これは秋田県のように協議会の設立に向けて長期に渡り関係者・関係機関が議論し協議会のイメージを共有した過程(佐藤 2010:16)や埼玉県のように各市町村の障害担当者が定期的に会議を実施し協議会の機能について繰り返し話し合いを行ってきたことなどが含まれる(秩父市 2009:16)。第2に、「独自性」である。これは島根県のように他市町村の先行事例の模倣ではなく、ニーズ調査に基づいて圏域独自の協議会を設立したことなどが含まれる(矢田 2007:50)。第3に、「キーパーソンの存在」である。兵庫県の例に見る行政主導型ではなく各分野のキーパーソンが歩み寄り他分野連携の仕組みを作り上げたことや滋賀県の圏域全てに「サービス調整会議」を作ることを目指したキーパーソンの取り組みなどが含まれる。第4に、「従来組織の継承」である。これは先行研究で用いられた全ての成功事例に該当する要件であり、既存の仕組み(ネットワーク会議・サービス調整会議など)を地域の現状に合わせ新たに協議会としてリニューアルさせたことが窺える。以上から、協議会の設立段階は、その後の運営を左右する重要な鍵を握る。つまり、協議会が機能するためには準備の段階で上記の4つの要件を満たす必要があるといえる。

以上、先行研究を概観すると、第一に、マニュアルにある「地域自立支援協議会の機能」に対比させると発揮されている機能は、情報機能・調整機能にとどまり、開発・教育・権利擁護機能および評価機能まで及んでいないこと。

第二に、課題の抽出・情報の共有・関係機関とのネットワーク構築に関する報告が多く、社会資源の開発や評価機能について分析した研究は少ないと言えること。

第三に、従来の組織から移行した協議会は、「個別支援会議」「サービス調整会議」など、これら既存のネットワークをさらにシステムとして確立し効果を挙げていることが、事例的にも確認されている。

(3)協議会の機能不全の要因

以上見てきたように、発展途上の協議会は限られた機能を発揮しており、それに加え機能不全の問題が指摘されている。機能不全の要因について、笠原(2010)の研究では、協議会の運営における信頼関係構築の困難さを示す事例を紹介している。これらの事例から協議会の設置というネットワーク化により各団体の課題が見えてきた一方で、お互いの理解や理念・目的の共有が不十分であると、不信感につながり協議会が形骸化する可能性を示唆している。

また、『地域自立支援協議会活性化のための事例集』(2010)では、機能不全の要因について、第一に、全体会と定例会を同一としたり、定例会と運営会議を兼ねていたり、運営会議に行政担当者が参加しないなど、組織体制のあり方と行政担当者の参加姿勢に問題がある。第二に、必ずしも専門部会が地域の課題や市町村の政策課題を検討する場としての位置付けを持っていない。専門部会が地域の課題を集約して活動しているかどうか、課題の抽出方法やと展開状況について現状を把握する必要がある。第三に、支援費制度以前には、ゼロから社会資源開発を要請された時代であったが、現在はある程度フォーマルな資源が整備されており、相談支援専門員等の資源開発への意識が若干薄れた実態があると指摘している。

さらに個別の協議会の事例分析を行った文献では、協議会の運営が難航すると思われる事例を紹介している。谷口（2007）は設立初回の会合において設立の趣旨や今後の方向性について認識を深める機会を設けが、就労移行事業を展開している当事者団体から「協議会を本気で運営していこうとするのであれば困る」との発言が見られた。就労移行に向け地域の各団体が連携し、協議会が軌道に乗るようであれば、現在の利用者の一定数が一般企業等へ就労していくことが想定される。十分な補充の見込みもなく、結果的に事業所や施設の利用者減を招くことへ繋がると危機感を抱いている（谷口 2007:155）。その背景には、現在のサービス提供にかかる報酬構造が影響しており、事業者や施設は、利用人員の減少によって閉鎖を余儀なくされる。この状況下では障害者の一般就労に向けた支援を地域の課題として共有することは困難である。

曾根（2007:168）は、相談支援事業について障害者自立支援法によって対象者の拡大、認定調査など役割の広がり、事業実施市町村数の増加があった反面、1事業あたりの予算規模の減少による人員の縮小によって、認定調査や協議会の運営参加などの多様な業務と多様な状態像の障害者に少人数で対応しなくてはならない状態を余儀なくされていると指摘している。また、山崎（2009:262）は、相談支援事業は市町村ごとの取り組み状況に差が生じていると指摘している。相談支援は補助金の活用など都道府県の支援を受けながら実施していくことが欠かせない。しかし、障害者自立支援法により相談支援の実施主体が市町村になり都道府県の役割が後退するとともに、多くの市町村が「相談支援は何をするのか」という不確かな状況の中で障害者自立支援法がスタートし、地域格差が増大したと述べている（山崎 2009:264）。

以上見てきたように、機能不全が起きる要因はいくつかあるが、それらの要因が生じる背景には、障害者自立支援法の諸課題と協議会のあり方が密接に関係していることが推測される。

(4)協議会の活性化の要件

1) 協議会の活性化の要件

以上、機能不全が起きる要因を検討してきた。ではどのようにすれば協議会は活性化するのか。ここでは、協議会の運営を中心に活性化の要件とは何かを検討していく。なお、本研究において「協議会の活性化」を、協議会が本来行うべき「個別のニーズから地域課題の抽出」と「地域の支援体制の整備」の観点において、機能が十分に改善され発揮できるようになるプロセスを活性化と定義した。

検討するに当たり、個別の自立支援協議会の事例分析を行った文献を対象とした。文献内容を切片に分け類似した項目を一つのまとまりとしてマトリックスで整理を行った。その結果「設立の要件」「専門部会」「構成員」「運営の特徴」の4つのコードとそれぞれに3～4の下位コードが抽出された。それらの関係性は「設立の要件」「専門部会」「構成員」の3つの要件が整うことで「運営の特徴」すなわち官民協働型の組織体制や他分野連携の仕組みが存在する組織運営につながっていくことが確認できた（図2）。

さらに、事例を分析すると、実績のある協議会では障害のある方を真ん中に地域の関係者が日常的に集まっている風景があり（福岡 2009:13）、また、行政だけではなく地域住民や企業、ひいては当事者自身もそれぞれの能力を発揮する姿勢が貫かれ、計画と言う紙ベー

スにとどまらない具体的な動きを見せている（谷口 2010:13）。その結果、当事者や保護者の参加が保障され個々のニーズが地域の課題として吸い上げられていくこととなる。中島（2011）は、協議会が「個人の課題を地域の課題として地域住民がみんなで協議し支え合う取り組みの場」であり「個々の障害者の生活ニーズから地域の課題を解決し社会資源の改善・開発につなげることが協議会に求められる機能と述べている。そこに向かうために影響力を与えているのが構成員の姿勢であり、言い換えれば皆で考える「組織風土」を維持することが協議会を活性化することに繋がるのではないかと（図 2-5）。

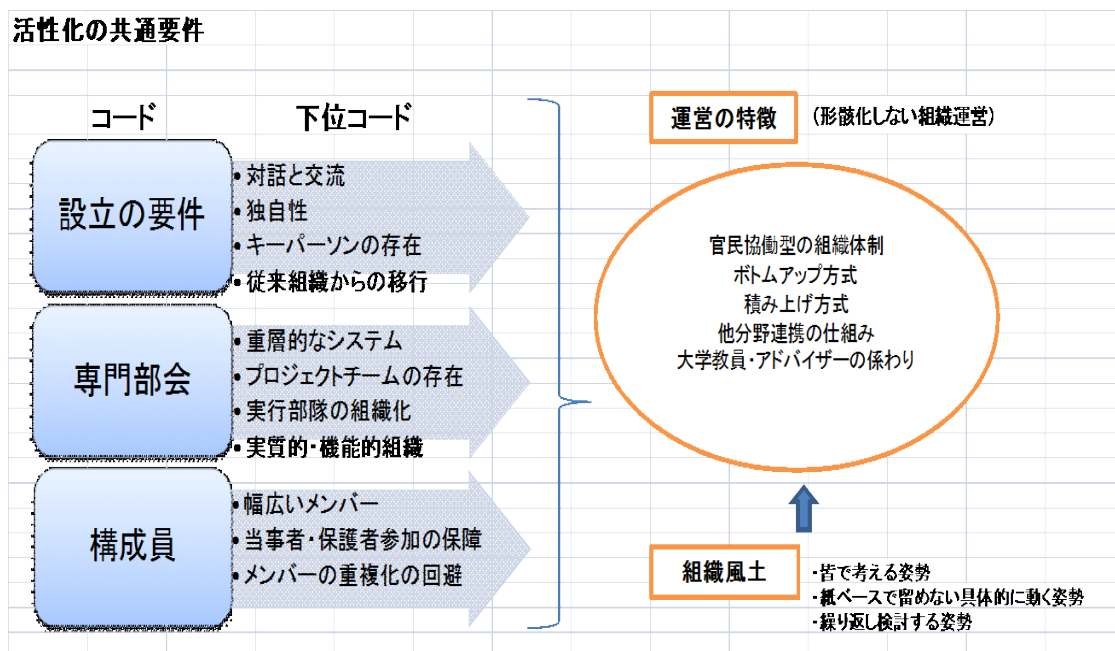


図-2-6 協議会における活性化の要件 *筆者作成

2) 専門部会の役割

次に、専門部会の取り組みを中心に協議会の活性化について検討する。『地域自立支援協議会活性化のための事例集』の中で、モデル事例をいくつか紹介し、各専門部会の成果報告と運営評価指標⁵⁾からみた活性化のポイントを示している。モデル事例の1つである岡山県倉敷市の事例は、協議会の必要性を感じないまま、とりあえず市の呼びかけで立ち上げたが、何を行えばよいのかも分からない状態だった。ケア会議を重ねるうちに、抽出された課題が会議の場で解決に繋がらないことが倉敷の課題と認識した。専門部会が地域の課題や政策課題を検討する場として機能するよう、課題に合わせ専門部会をリニューアルした。現在は各専門部会が活動した内容を成果物として残し構成員のモチベーションの向上を図っている。

また、三重県鳥羽市の事例は、協議会運営に関する要綱とそれに伴う形だけの組織が作られることを回避するため、設立に向けて6回の準備会を開催した。専門部会で議論したことが市の施策または事業として具体的な形になっていくようなシステムを検討した(報告集 2010:60)。さらに『自立支援協議会の活性化に向けて』(2009)の事例集では、山口県周南市の事例を取り上げている。協議会発足時は、相談、地域生活、就労、教育とい

う4つの専門部会をつくりスタートすることになった。しかし、実際に進めてみると相談部会の役割が同じ専門部会とは異なり不具合が生じたため専門部会を改組した。また専門部会に公募委員を入れたことで、部会委員が自主的に組織内でコミュニケーションを図り、課題に向けた事業を実施している。これらの事例は、マニュアルにある標準的な構造を何とか作ろうと思い、模倣的に専門部会を設置した。または、必要と思い設置した専門部会が地域の課題に即していないことから、実質的・機能的な組織として運営することができず、改めて、地域の実情に合わせた専門部会を設置している。

以上のように、専門部会は形骸化しつつある協議会をリニューアルする際に、最も介入しやすい要件である（佐藤 2012:13）。さらに協議そのものを活性化するのは、会議をどう進行するかよりは、会議に向けて協議の素材をどう準備するかに依るところが大きく、その役割を担うのが専門部会である（佐藤 2012:13）。つまり、専門部会で地域課題に即した具体的な素材をどう準備するかということである。協議会は形骸化の要因がどこにあるのかを整理するとともに、協議会の活性化を図るために、専門部会の取り組みをもう一度見直すことは有効な方策と言えるのではないか。

3) 就労支援部会の役割

続いて就労支援部会に注目し専門部会がどの程度機能しているのか見ていくこととする。筆者が、なぜ就労支援部会に注目するのか、その理由は、冒頭に述べたように、障害者の就労支援をめぐって地域における協議や協力の場合が必要と考えるからである。就労支援とりわけ一般就労への支援は、事業所や施設、さらにはハローワークや一般企業など福祉関係者以外との連携も重要となり、かつ一般就労に向けて限られた期間のなかで集中した議論が必要となる。それを可能にするのが、就労支援部会の協議の場合だと考える。

ここでは、個別の協議会の事例分析を行った文献を対象に就労支援部会の実態を整理する。佐藤（2009:9）は、埼玉県東松山市の自立支援協議会の就労支援部会の取り組みについて報告している。東松山市は協議会の中でいくつかのプロジェクトを実施しているが、その一つに進路支援検討プロジェクトがある。一般就労を希望する人、あるいは日中活動として作業所などで活動を希望する人のために、各事業に参画するフォーラムを開いている、さらに社会人として活動するための「心構え」のフォーラム開催を計画し一方では進路支援連絡会議を組織してこれらを両輪として利用者自身の参加を促進している。

また佐藤（2010）は秋田県湯沢市の就労支援部会の事例を取り上げている。企業は障害者を雇用したいが、どういう仕事を、どれぐらいお願いしてよいかも分からない。そのため、障害者の雇用に消極的であった企業に対して、研修部会と連携を図り、コンサルタントによる障害者雇用のポイントについて講演を開いた、翌日には実際にコンサルティングを行い雇用につなげた成功事例を紹介している。

『地域自立支援協議会活性化のための事例集』の中で、新潟県柏崎刈羽地域の事例を取り上げている。具体的な活動成果に基づいて、ワーキングごとにテーマ別にチームを編成し活動する中で得た方向性や成果を随時サービス調整連絡会議に報告し、課題解決をする機動的な体制に変更した。就労支援ワーキングでは企業訪問と職域の拡大への取り組みを継続し授産品カレンダーの作成・共同受託作業の仕組みづくりをおこなった。また特別支援学校と就労支援事業所が有機的な連携を図っている。

次の事例は、就労支援を強化するために、他の専門部会とは異なる位置付けで就労支援部会を設置した例である。愛知県高浜市は障害福祉計画で「地域生活の実現」と「働きたいの実現」という2つの優先課題を設定していた。しかし、その課題解決を担う主体は必ずしも一致しない。それに加え就労支援は新たな主体の参加が必要となる。そこで、就労支援を強化するネットワークを協議会の部会として位置付けるのではなく、就労支援に特化した就労支援会議を協議会と同列に配置している（佐藤 2007:35）。

以上、先行事例を見てみると、第1に、就労支援部会は個別事例の情報共有だけで終わらず、企業への橋渡しの方法など就労移行を実現するための開発機能を発揮していること。第2に、就労支援部会は新たな、そして多様な主体の参加によって就労支援部会が、実質的・機能的な組織として機能することが先行事例から確認できた。

2. 就労支援部会の活性化 —Z市の事例から—

では、就労支援部会が機能を発揮するためにはどうすれば良いのか。その手掛かりをZ市の事例から見つけることができた。その理由は、障害者の就労支援を重点課題に位置づけ、「試行」「協働」「参加」という新しい方策を用いて就労支援部会を設計している点である。

以下『自立支援協議会のすすめ～Z市地域自立支援協議会ステップアップの軌跡～』を概観し就労支援部会の設計について検討をすすめる。最初の専門部会としてZ市が設置を検討したのが就労支援部会であった。設立準備会のほとんどのメンバーが就労支援のケースに係わったことがなく、既存の資源をうまく活用できていない状況が浮き彫りとなった。準備会では共通認識を図ることに多くの時間をかけ就労支援に関する理解を深めていった。

こうした話し合いの中から、「就労支援部会の構想」（図2-6）について協議し、単に個別の課題を取り扱うのではなく、それに係わる支援者のスキルアップと開発機能を発揮できるように考え「目的」と「役割」を明確にした。具体的には、①障がいのある人の働きたいという思いを支える仕組みを考える。②就労支援に携わる支援者のスキルアップを図るという2つの目的を挙げ、その目的を達成するための役割を①個別的就労支援に共通する課題を整理し、その解決の仕組みを検討・提案する。②就労支援に関わる人が共通する理念のもと、相互に学び合う関係を築く。③就労支援に必要な事業、プロジェクトを企画、立案するとともに、その遂行のための進行管理や調整を行うこととした。さらに役割ごとに取り組むべき内容を細分化し、就労支援部会全体で把握できるようにした。担当者会議では各専門部会から出された地域課題を整理し優先順位を決定して運営会議に提案するというボトムアップ方式を採用している（佐藤 2008:16）。

その成果として、研究報告書では、一般就労を希望しているが、毎日通えるだけの気力も体力も十分でなかった精神障害者の方に、本人の働きたいというニーズを大切に、就労支援を進めた。ハローワークとも連携をとり3時間の短時間労働で、週4日間という安心して働ける環境を作ることができた。また、障害の母親と2人暮らしをしている知的障害の男性に対して、他機関が家族を含めて支援を進め、消費者被害や公共料金の滞納から生活を立て直し、一般就労に結びつけた事例が紹介されている。

Z市では就労支援部会の構想がうまく機能するように、これまでの「調査」「研修」「啓発」といった取り組みに対応し「試行」「協働」「参加」という新しい方策を用いて就労支

援部会を設計している（佐藤 2012:14）．佐藤は、「調査」で問題点を発見することにとどまらず「試行」する柔軟性が大切だと述べている．具体的には、就労・生活支援センターに通う5名の一般就労を支援する際、一連のプロセスに部会メンバーである相談支援事業者が動向した．それを通じて現行の支援システムを検証している．就労支援の経験が乏しく手本となるシステムも少ない場合、実験的な試みのなかで実績を積むことが活性化へと繋ぐと指摘している．就労支援部会の試行的取り組みでは、企業や家族会からもメンバーを募り異なる立場のメンバーが加わることで協議の幅が広がっている（佐藤 2012:15）．また、フォーラムや講演会のような「研修」の形式では一方的な情報提供となり、就労支援部会のように多くの関係者が参加する場合は「協働」の場を意図的に設けることで協議会の必要性を再認識し活性化へと繋がる（佐藤 2012:15）．さらに地域住民が主体者となって「参加」できる場を設定することが必要である．

以上のように見てくると、就労支援部会は、多様な参加者と、それをうまく機能させる「試行」「協働」「参加」という新しい方策が協議会を活性化に導くのではないかな．

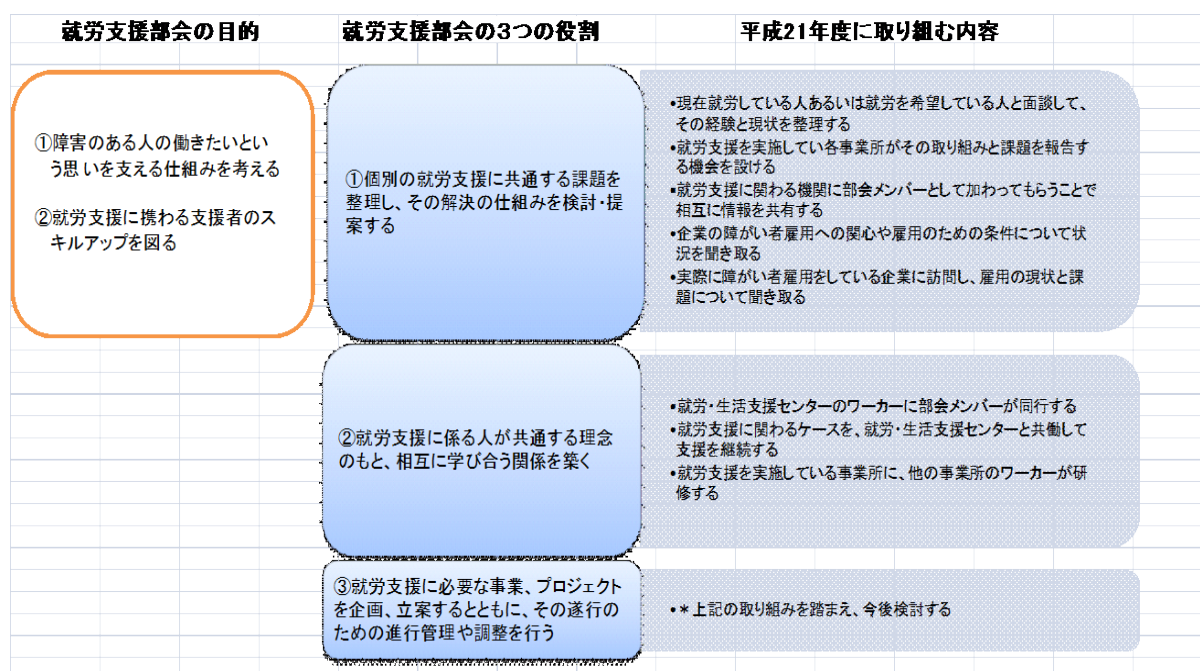


図 2-6 就労支援部会の構想

出典：自立支援協議会のすすめ～Z市地域自立支援協議会ステップアップの軌跡～P63

3. 先行研究の到達点と本研究における視点

本研究は、発展途上にある協議会の現状と課題を考察するとともに、専門部会の中でもとりわけ就労支援部会に注目し、就労支援部会が核となってどのように協議会を活性化しているのかについて明らかにしてきた．そこからの示唆について5点を整理しておきたい．

第一に、発展途上にある協議会は、情報機能・調整機能を主に発揮し、教育・権利擁護・評価機能まで及んでいないことが示された．但し、従来の組織から移行した協議会は既存のネットワークをさらにシステム化し効果をあげている傾向が見られた．

第二に、協議会の機能不全の要因は、立ち上げ期の経緯・構成員の参加姿勢・専門部会

の位置付け・相談支援事業のあり方などが影響していた。これら機能不全の要因は、協議会の開催以前から抱えている要因と、開催後新たに起きてくる要因とがあった。また障害者自立支援法の諸課題と協議会のあり方が密接に関係していることが示された。

第三に、専門部会は協議会の活性化において最も介入しやすい要件であり、形骸化傾向にある協議会は、専門部会を地域の課題に合わせリニューアルすることで活性化に繋がっていた。

第四に、専門部会のなかでもとりわけ就労支援部会は、多様な参加者によって就労支援に必要な地域資源の開発を行っていた。このことが、就労支援を地域の課題として捉え、解決するための開発機能に繋がることが示された。

第五に、「就労支援部会の構想」を明確にすることと「試行」「協働」「参加」という新しい方策が協議会を活性化に導くことが明らかになった。

最後に本研究における視点を整理しておく。先行研究を検討した結果、協議会を活性化するためには専門部会を機動的に運営することが重要であり、障害者個々の「働きたい」思いを実現するためには、協議会の協議の場を通し障害者のニーズを地域のニーズとして捉え協働し解決して行くことの重要性も理解できた。しかし、専門部会さらには就労支援部会が地域協働を推進するための機能に関する研究は極めて少なく十分に検討されていなかった。さらに、就労支援に関する多くの課題を抱えた就労継続支援B型事業所や就労移行支援事業所を持つ多機能型事業所が協議会就労支援部会に参加し就労支援の課題をどのように展開しているのかについても深く研究されていなかった。そのため本研究においては、多機能型事業所が協議会就労支援部会に参加し新たな機能（地域協働）をもつことで就労支援の促進においてどのような役割を果たすのかについて検討する必要がある。

注

- 1) 全国の地域自立支援協議会の動向を把握した文献は、笠原（2010）の文献以外見当たらなかった（平成24年8月20日現在）ため、この文献を分析の対象とした。
- 2) 『地域自立支援協議会活性化のための事例集』特定非営利活動法人 北海道地域ケアマネジメントネットワーク（2010）
- 3) 『自立支援協議会の活性化に向けて（アドバイザーとともにつくる地域支援システム事例集）』財団法人日本障害者リハビリテーション協会（2009）
- 4) 『平成20年度障害者保健福祉推進事業報告書 自立支援協議会のすすめ～Z市地域自立支援協議会ステップアップの軌跡～』Z市地域自立支援協議会（2009）。本書はこれまでの議論の痕跡とそこに込められたミッションを協議会を担って行く後進に伝えるために、そして多くの仲間と共有し議論するために発刊に至った。
- 5) 「地域自立支援協議会の発展段階を踏まえた評価指標（案）」この運営評価指標は全国の協議会の実態、取組みから検討した指標であり、それぞれの協議会において振る帰りシート（点検作業）的に活用するもの。評価の視点は①課題の抽出度 ②社会資源の開発改良度 ③行政の関与度 ④構成員の参加度 である。

第3章 多機能型事業所における就労と生活の一体的支援

第1節 知的障害者のさまざまな就労形態と一般就労が困難な現状

1. 調査研究の背景

障害者福祉制度は、18歳未満の障害児と18歳以上の障害者が別制度として運営されていること、障害児は大半が特別支援学校による教育制度取り扱われていること、さらに障害者となってから、福祉的就労と一般就労とが別制度で運営されていること、就労訓練と就労後の支援が円滑に行われていないことなど制度の分立により、各制度相互間の連携が必ずしも十分でないことから、障害者の自立において最重要な条件である就労による所得保障が十分確立されていないという課題を抱えている。

さらに障害者の多くが、親が死亡・高齢後においても自立した生活のための必要な経済的自立（就労の確保、所得の確保）と生活的な自立（一人での生活）を保障し安心して生活するための具体的な見通しや対策が講じられないため、いわゆる「親なきあとの生活」についても大きな不安を持ちながら生活しているのが現状である。実際に、身体・知的・精神の3障害ともに成人後も親と同居しつづけている人の割合が高いが、特に知的障害においては、「平成17年度知的障害児（者）基礎調査結果の概要」によると、入所施設以外の在宅で暮らす18歳以上の知的障害者は28万9600人と推計され、そのうち「生活同居者」をみると「親と」が37.2%、「親、兄弟姉妹」が32.9%で学齢期を終えた後に親と同居しつづけている割合は70.1%となっている（表3-1）（森口2015）。このような家庭では、障害のある子を支援するために親自身が就労の機会を奪われ、経済的に貧困に追い込まれる例も少なくないなど、家族全体への支援が不可欠な例も現れている。

このような状況もあり、障害者の就労支援事業は、障害者の自立した生活が重視し各制度相互間の連携を意識した事業展開が求められるようになった。また平成25年には法定雇用率が引き上げられたことにより、障害者の雇用は着実に進展している。平成25年度障害者雇用実態調査では、従業員規模5人以上の事業所に雇用されている障害者数は63万1,000人となり、前回調査（平成20年度）と比べて18万3,000人の増加が見られた。その一方で、知的障害者の就業形態を見ると、常用雇用されて就業している割合は20.1%、常用雇用以外の形態で就業している割合は77.8%であった。

さらに常用雇用以外の形態では、就労移行支援事業所、就労継続支援B型事業所などが46.0%、地域活動支援センター、地域の作業所が18.4%と高い割合になっている（平成23年度厚生労働省調べ）。つまり、8割近い人が常用雇用以外の就労形態であり、そのうちの6割は、福祉的就労の場を選択していることになる。地域の中で、障害者一人一人が望む働き方を実現するためには、福祉的就労の場は大きな役割を担っていることが分かる。

このように障害種別によって就労状況に差があり、すべての障害者の経済的自立（就労の確保、所得の確保）と生活的な自立（一人での生活）を保障するためにはまだ多くの課題がある。

平成25年度障害者雇用実態調査では、身体障害者7,507人から回答を得ているが、転

職経験者（56％）の現在の勤め先に転職する直前の職場を離職した理由については、個人的理由が 61. 3％と最も多く、その主な理由としては、「賃金、労働条件に不満」が 32. 0％と最も多く、次いで「職場の雰囲気・人間関係」が 29. 4％となった（図 3-1）。次に、精神障害者 552 人から得た回答に基づいて集計を行った。転職経験者（37％）の現在の勤め先に転職する直前の職場を離職した理由については、個人的理由が 56. 5％と最も多く、その主な理由としては、「職場の雰囲気・人間関係」が 33. 8％と最も多く、次いで「賃金、労働条件に不満」（29. 7％）、「疲れやすく体力、意欲が続かなかった」「仕事内容が合わない（自分に向かない）」（28. 4％）が多くなっている（表 2-3）。知的障害者については、620 人から得た回答に基づいて集計を行った。現在の会社に入る前の状況については、「学校で勉強していた」（41. 3％）、「別の会社で働いていた」（24. 6％）となっているが、職場を離職した理由については調査結果には記されていない。

これらの結果から、個人的理由や職場の人間関係等が原因で離職するケースが一定数あり、既に述べたように、知的障害者の 8 割近い人が常用雇用以外の就労形態であり、そのうちの 6 割は、福祉的就労の場を選択しているが、この中には、一般就労が継続できず再び就労継続支援 B 型事業所等へ戻ってくる者も少なくない。

しかし、就労を継続できなかった要因や、その要因に対応してどのような支援が必要であったのかについて具体的に示されていない。特に、知的障害者の方については、そもそも常用雇用が少ないことや本人が困りごとを困りごとと感じない、また伝えることができないことから、離職の要因は不透明のままである。

表 3-1 「親との同居」の状況

調査	対象	調査の項目	割合
平成 18 年身体障害児・者実態調査	18 歳以上の在宅の <u>身体障害者</u> のうち 18～59 歳	同居者に親が含まれる	39. 70%
平成 17 年度知的障害児（者）基礎調査	18 歳以上の在宅の <u>知的障害者</u> （うち 60 歳以上は 8. 6％：推計人数より計算）	「生活同居者」が「親と」または「親、兄弟姉妹と」	71. 1% （「親と」：37. 2% 「親、兄弟姉妹と」：32. 9%）
平成 23 年生活のしづらさなどに関する調査（全国在宅障害児・者等実態調査）	在宅の 65 歳未満の <u>精神障害者</u> 保健福祉手帳所持者	「親と暮らしている」人の割合	65. 70%

出典：「知的障害者の「親元からの自立」を実現する実践」森口弘美（2015）P2

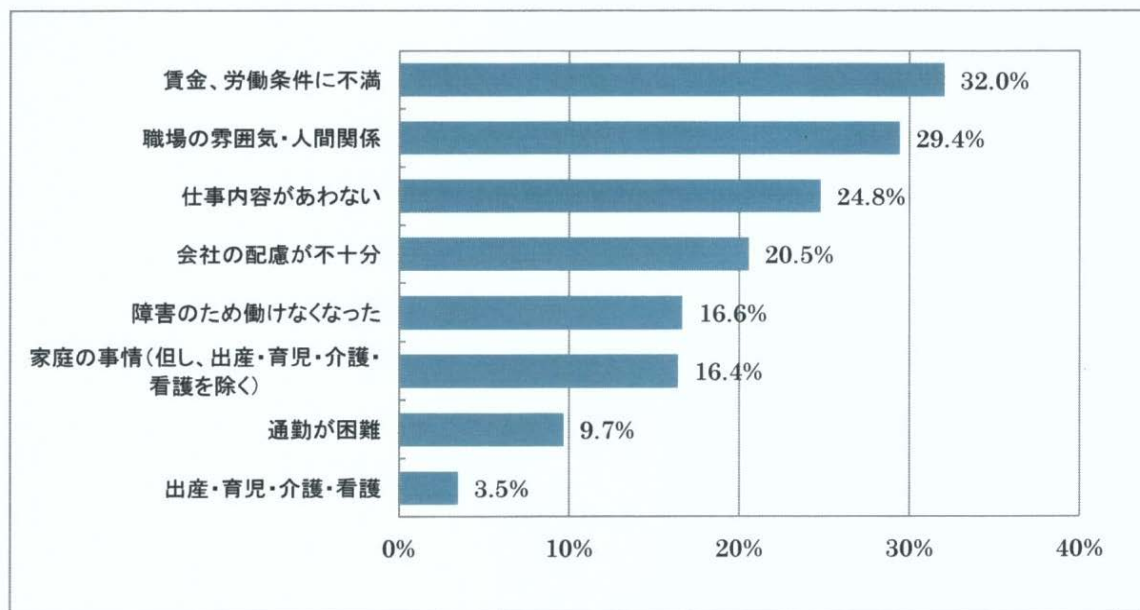


図 3-1 身体障害者：離職理由のうち「個人的理由」の具体的内容（複数回答可）

出典：平成 25 年度障害者雇用実態調査結果 P30

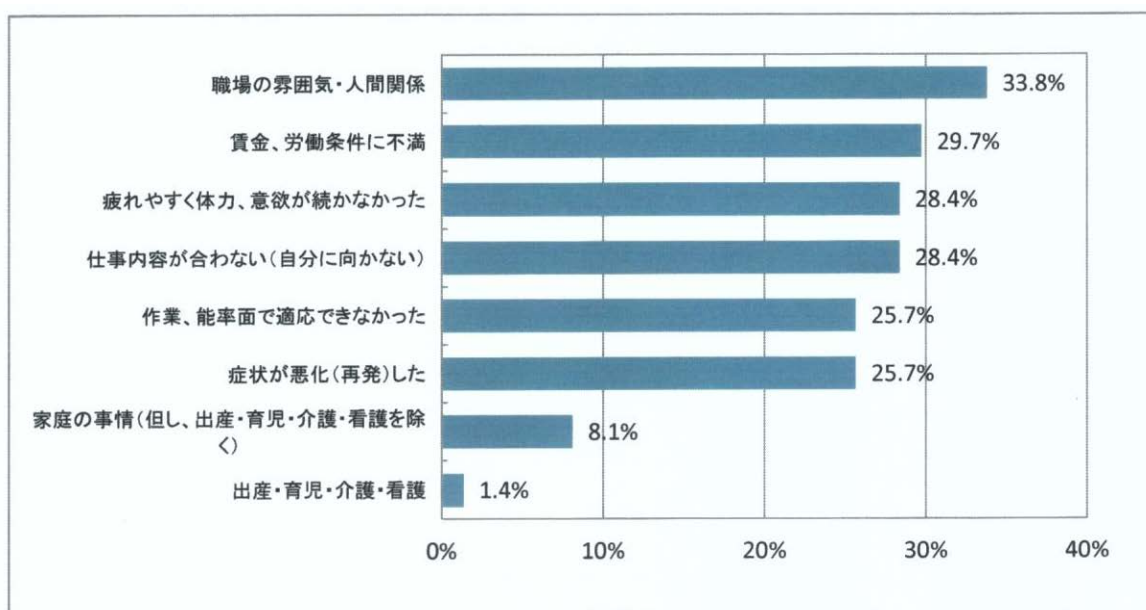


図 3-2 精神障害者：離職理由のうち「個人的理由」の具体的内容（複数回答可）

出典：平成 25 年度障害者雇用実態調査結果 P39

2. 調査研究の目的

本研究目的は、知的障害者が就労を継続できなかった要因と、就労を継続するためにはどのような支援が必要であったか、障害当事者の経験をもとに明らかにする。それらを検討することで、現在の就労支援事業の課題を明確にし、社会資源を有効に活用することを通じて障害者が課題を解決する主体となる就労支援のあり方を検討する。

第2節 多機能型事業所を利用している一般就労困難者への調査 —知的障害者を対象に一般就労が継続できなかった要因に着目して—

本研究は、平成 26 年度独立行政法人福祉医療機構社会福祉振興助成事業「障がい者のライフサイクル就労支援事業」の一部である。本事業は、障害者のライフサイクルを通しての総合的かつ切れ目のない支援を高めていくために、障害者とその家族のそれぞれのライフサイクルを見据えたライフプランを策定し利用可能な教育・福祉・雇用施策など地域資源を的確かつ有効に投入し、将来に渡って安心して生活できるライフスタイルを確立すること、さらには障害者が地域課題を解決する主体となる就労支援システムを構築することを目的としている。事業の具体的内容はワークショップと調査事業の2つに大別される。筆者は実行委員として調査事業の「障がい者聞き取り調査」を担当した。本稿はその調査結果を用いている。

1. 調査対象と調査時期

本研究は、U 市内の一運営主体（法人）を対象としている。この法人は、日中活動の場（生活介護・就労継続支援 B 型・就労移行支援）生活の場（施設入所支援・短期入所・共同生活援助・日中一時：5 歳以上かつ高校生以上）児童の部（放課後等デイサービス・児童発達支援事業・日中一時：学生・中学生・高校生）地域支援（移動支援・福祉有償輸送相談支援（特定相談支援・障害児相談支援・計画相談支援・就労、生活等の相談）を展開しており、学齢期から壮年期、また働く場と生活の場を法人全体で合わせ持ち、個々の利用者の方々の支援が一体的に取り組めることが特徴となる先駆的な法人と言える。

調査対象者は、地域で就労を経験した方、本人や家族が一時的にでも地域での就労を考えたことのある方で、現在、就労継続支援 B 型事業所か生活介護に所属している 40 名を対象とした。内訳は、一般就労期間が 10 年未満（10 名）、10 年以上 20 年未満（10 名）、20 年以上（12 名）、迷ったが初めから福祉事業所を選んだ者（8 名）である。調査時期は、2014 年 8 月～10 月。

2. 調査の方法と倫理的配慮

調査方法は、半構造化面接法を実施した。聞き取り面接は、法人職員である実行委員と他大学の教員および筆者が行った。調査の際は、聞き取り項目に差が生じないよう共通の聞き取りシートを使用した（表 3-2）。1 回の聞き取り時間は、対象者の状況により異なるが 30 分程度とした。聞き取り内容は、①働くことについて、②生活について、③お金について、④健康について、⑤趣味について、⑥特性についての 6 項目とした。すべての聞き取りは本人の了承を得て記録した。

【倫理的配慮】

調査への参加は対象者の意思決定に伴い、答えにくい質問には答えなくてよいことを説明した。またプライバシーに十分配慮し、回答に時間がかかる場合は聞き取り時間を調整した。聞き取った内容は個人を特定されないよう配慮することを説明し、口頭により本人の承諾を得た。

3. 分析方法と分析結果

本稿では、研究目的と関連性のある、①働くことについての項目に焦点化し分析をする。聞き取り調査記録を切片に分け「小見出し」（定性的コード）を付けて行く作業を行った。その後、より抽象度の高い、比較的少数の概念的カテゴリーに対応するコードへ移行し、焦点的コーディングを行った。障害者の方々の回答は比較的短文であることから、アイデアツリーを用いてチャート形式にてコードを集約し分析した（表 3-3～3-9）。

このコード集約の作業を数回繰り返した結果、①働くことについての項目では、以前の仕事に関する事柄として、1)仕事内容は、5個のカテゴリー、2)楽しかったことは、7個のカテゴリー、3)嫌だったこと・困った事は、5個のカテゴリー、4)仕事を辞めた理由は、7個のカテゴリーが抽出された。

また、現在の仕事（法人内）に関する事柄は、1)仕事内容は、10個のカテゴリー、2)楽しかったことは、5個のカテゴリー、3)嫌だったこと・困った事は、6個のカテゴリーが抽出された。

表 3-2 聞き取りシート

いつまでも元気で楽しく活動できる為に —夢をつなぎ自立をめざす—			
氏名			
＜働くことについて＞			
以前の 仕事 のこと	どんな内容の仕事をしていましたか	楽しかったことはどんなことですか	嫌だったこと、困ったことは どんなことですか
	やめた理由は何ですか	会社で主に頼りにしていた人は？	家で主に頼りにしていた人は？
今の 仕事 のこと	どんな内容の仕事をしていますか	楽しいことはどんなことですか	嫌なこと、困っていることは どんなことですか
	今の仕事について理由は何ですか	今、主に頼りにしている人は？	家で主に頼りにしている人は？
		誰： ・やさしかった ・きびしかった ・	誰： ・やさしかった ・きびしかった ・

＜生活について＞			
前の 生活 は	一緒に住んでいた人は	楽しかったことは どんなことですか	嫌だったこと、困ったことは どんなことですか
今の 生活 は	一緒に住んでいる人は	楽しいことは どんなことですか	嫌だったこと、困っていることは どんなことですか
＜お金について＞			
前の こと	給料は	使い方は	お金の管理は
	・多かった ・少なかった 円くらい	・生活費 ・貯金 ・こづかい	・誰が ・通帳を持っている人は
今の こと	今の給料は	使い方は	お金の管理は
	・多い ・少ない 円くらい	・生活費 ・貯金 ・こづかい	・誰が ・通帳を持っている人は

＜健康について＞	
以前	病気について
現在	病気について

＜特性について＞	
以前	自分のよかったと思うこと
現在	自分のよいところ

＜趣味について＞	
以前	休日にどんなことをしていましたか
現在	休日にどんなことをしていますか

表 3-3 以前の仕事「内容」

くるみ会 (知的)	以前の仕事内容	
	鋳物屋	1. スコップで砂を型に入れる 23. 鋳物屋
	機屋・紡績	6. 糸くずを取る・まき糸作業 9. 糸を運んだ 32. 糸で玉を作る 35. 糸の選別 20. はたやさん 24. 糸を作っていた
	製造業	17. 段ボールバリ取り 13. バリ取り・やすりでこする 22. レンガを組み立てる 22. レンガのバリ取り 12. 鉄工所 30. 車の部品の組み立て 38. タイヤの部品 2. プレス機械操作 35. プラスチック・染物
	商店	27. 肉のバック詰・店内清掃など 19. 砂糖店でビニール袋に入れる・箱折 34. スーパー肉屋でコロケづくり
	その他	7. ハンガー磨き 4. 帽子のミシン掛け・アイロン掛け 29. 箱詰め・箱折 14. 海苔の養殖 (給料なしで御飯代け) 5. お皿洗い 11. 川で板を洗っていた 16. 左官・パソコン解体など 18. 機械でプラスチックを切る 23. 瓦屋 25. 園芸 26. 水道工事 31. 母親の介護 28. パチンコ屋店員・道路旗振りなど 37. 畑仕事 16. ホテルでタオル畳・床掃除など

表 3-4 以前の仕事「楽しかったこと」

くるみ会 (知的)	楽しかったこと	
	給料	1. 給料が良かった 28. 給料がもらえた
	人間関係	1. 人間関係が良かった・良かった 4. 友達との会話 7. パートさんと馴染め分かってくれた時 16. 皆と喫茶店に行くこと 17. 仲間とおしゃべり 22. 従業員との会話 23. いろいろな人から 29. ○○さんと話しているとき 35. ○○さんとの出会い
	仕事	9. 織物の仕事 4. ミシンをかけること 14. 好きでやっていた 19. 配管で外にでること 37. 美味しいトマトができること
	行事	5. 日帰り・一泊旅行 16. 一泊旅行 20. 旅行に行けた 26. 旅行食べるところに連れて行ってくれた 27. 慰安旅行・親睦会 (ボーリング)
	外出	6. 買い物・七夕祭り 28. 飲みに行った 35. 遊びに行ったこと
	その他	16. 部屋のメイキング 19. いろいろな車を洗う 31. 1年間外で寝ていた・自由気まま 34. 楽しかった 35. 空手・送迎バス 6. 年金が貰えるようになってくれた
	楽しいことはない	2. なし 11. 面白いことはない 18. なかった 24. なし 30. あまりなかった 32. 何も楽しくない 33. なかった 38. 働いているときは楽しかった

表 3-5 以前の仕事「嫌だったこと・困ったこと」



表 3-6 以前の仕事「辞めた理由」

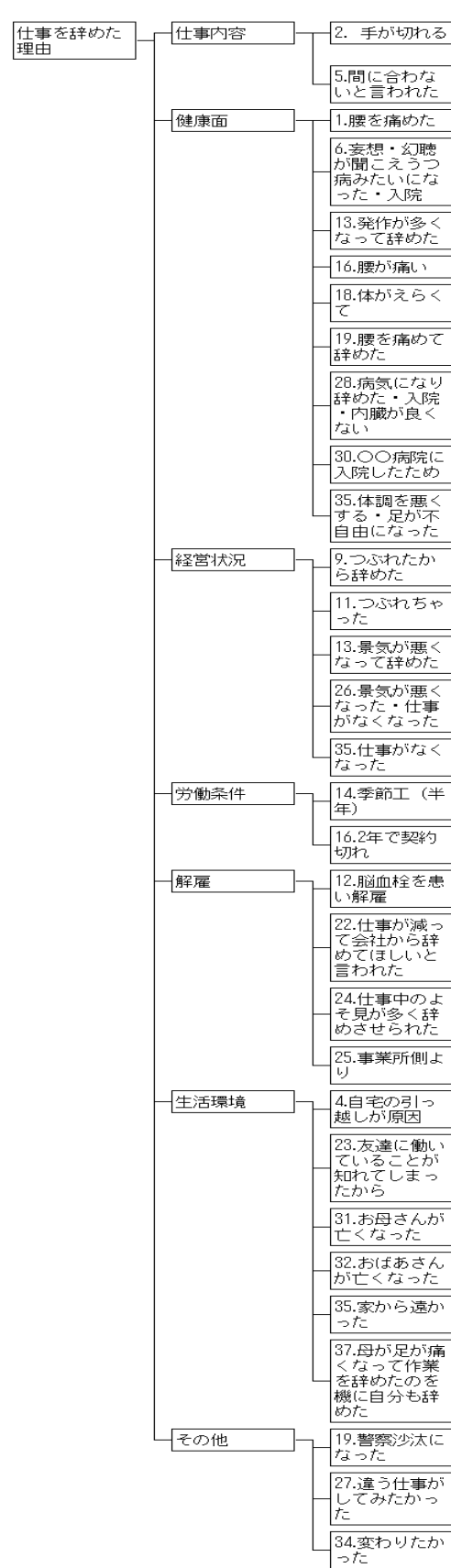


表 3-7 今の仕事「内容」

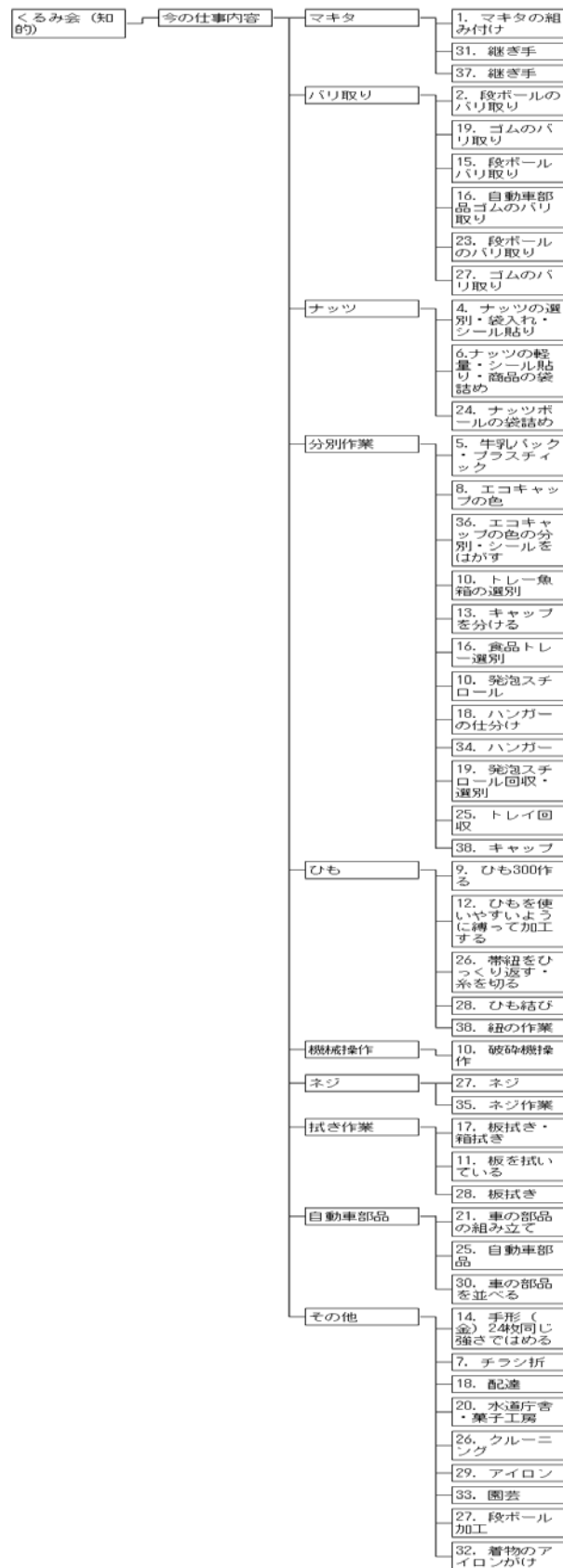


表 3-8 今の仕事「楽しいこと」

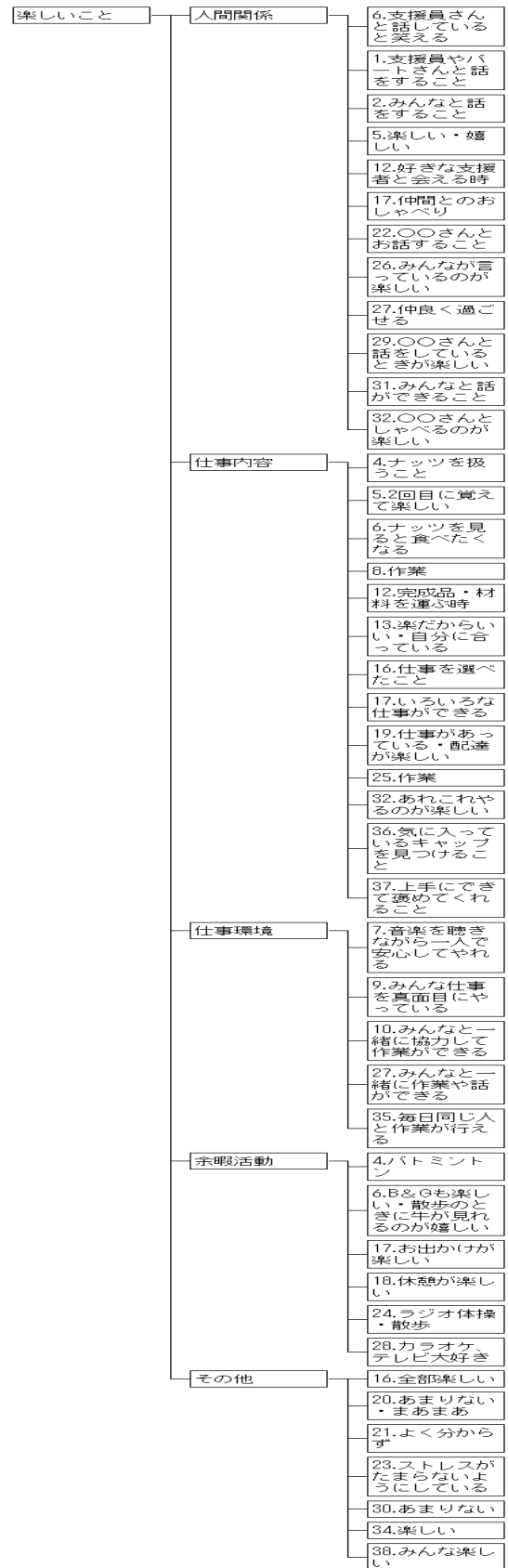


表 3-9 今の仕事「嫌なこと・困っていること」

嫌なこと・困っていること	仕事内容	6.シリカゲルがたまってい くことが嫌だ
		6.シール貼りは見本があっ た方がよい
		7.仕事中はも っと経験多く してほしい
		7.成長させて ほしい
		16.やりたい作 業ができない とき
		16.新しい仕事 がしたい
		19.今は違う仕 事がしたい・ ゴム作業はや りたくない
	作業時間	8.作業時間以 外にやること の時間が長い
	健康面	5.腰が痛い
		6.お菓子を食 べすぎるとお 腹が痛くなる
		9.最近右足の 股関節から膝 にかけて痛い ・仕事の速 中で温める
		14.体がだるい
		19.トレーを積 んでいると腰 が痛くなる
		29.アイロンで 火傷したこと がある
		12.やりたくな いときもある
	その他	24.掃除のとき ほうきの取り 合いになる
		25.体を触って くる利用者さ んがいや
	嫌なことはな い	1.なし
		2.なし
		4.あまりなし ・今すぐ思い つかない
		10.特にない
		11.ない
		13.次に何をや るか分かる・ 相談できる職 員もいる
		15.なし
		17.ないよ
		18.別にない
		20.ない
		21.よく分から ず
		22.別にない
		23.ない
		26.特にない
		27.ない
		28.特にありま せん
		30.なし
		31.ない
		32.ない
		33.職員さんに 言えるから大 丈夫
		34.嫌なことは ない
		35.特にない
		37.ない
		38.全然ない

第3節 多機能型事業所における就労継続を可能にする条件とは

1. 考察 ―就労が継続できなかった要因と必要な支援―

(1) 以前の仕事について

1) 仕事内容・楽しかったこと

過去の就労場所は、大きくは分けて機屋・紡績・製造・商店の4つであり、これは、U市の産業の特徴が影響していると考えられる。実際に行っていた仕事内容は〈スコップで砂を型に入れる〉〈皿洗い〉〈清掃〉〈鑪掛け〉〈バリ取り〉〈部品の組み立て〉など、体を使う単純な作業が多い傾向にあった。

楽しかったことは、9名の方が〈友人との会話〉〈仲間とおしゃべり〉〈従業員との会話〉〈パートさんと馴染め分かってくれたとき〉〈いろいろな人がいたから〉など人間関係に関することを挙げており、5名の方は〈慰安旅行〉〈親睦会〉などの行事も楽しかったと実感していた。一方、〈給料が良かった〉〈給料がもらえた〉など収入を得ることを楽しいと感じている方は2名にとどまった。つまり、収入を得ることより、本人が周囲と交流を重ね、周囲の人々に受け入れられ理解されていると実感できたことが「働く楽しみ」に繋がっていたと言える。また、8名の方は楽しさを実感できなかったことから、本人が抱える悩みや課題に対する理解と継続的な支援が不十分であったと推察される。

2) 嫌だったこと・困ったこと・辞めた理由

嫌だったこと、困ったことは、大きく分けて人間関係・仕事内容の2つに分類された。人間関係については14名の方が〈悪口が聞こえてきた〉〈担当者・メンバーが分かってくれない〉〈恐かった・辛かった〉〈いじめられた〉〈殴られた〉などと話しており、先に述べた、働く楽しさを実感できなかった方の中には、同僚との関係に悩み、苦勞しながら仕事を続けていたことも確認できた。仕事内容については8名の方が〈重たいものを持った〉〈機械操作を間違えた〉〈任せてもらえなかった〉〈仕事内容がきつかった〉と話しており、障がいの特性や本人の職務状況に応じた個別的な指導や支援が不十分であったことが推察される。

仕事を辞めた理由は、健康面を挙げた方が最も多く9名、次に生活環境を挙げた方が6名であった。健康面は〈妄想・幻聴が聞こえる〉〈発作が多くなった〉〈腰を痛めた〉〈病気になる入院〉などが理由になり、障がいの重度化や高齢化に伴い健康管理は大きな課題と言える。さらに健康面が理由で辞めた方の中には、人間関係や仕事内容で悩みを抱えていた方もみえ、職場環境が健康面へ及ぼす影響についても考える必要がある。また生活環境が理由で辞めた方の多くは〈自宅が引っ越した〉〈母親が亡くなった〉〈おばさんが亡くなった〉〈母親が足を痛めた〉など家族に何らかの変化が生じていた。本人が就労を継続できるか否かは、家族の置かれている状況に左右されることが分かった。なお、このような事態に対応できるように福祉関係機関が支援体制を確立する必要性も浮き彫りとなった。

(2) 今の仕事について

1) 仕事内容・楽しいこと

現在の仕事内容は、総合的に考えることを苦手とする知的障がい者の特性に配慮している。作業工程が細分化され、個人の能力や適性に応じて、その作業工程の一部分を特化し担当できるように作業種目が設けられている。例えば、同じ分別作業でも〈牛乳パック〉〈エコキャップ〉〈魚箱〉というように扱う素材に多様性がある。この作業種目数と職務の適正配置は過去の仕事内容と異なる点である。

楽しいことは、12名の方が人間関係に関すること挙げた。〈みんなと話ができる〉〈仲間とおしゃべり〉などは以前と同様であるが、他に〈支援員さんと話していると笑える〉〈好きな支援員と会える〉など、支援員との関わりを通して仕事の楽しさを実感していることが分かった。また、仕事内容については、以前の仕事では5名の方が楽しかったと感じていたのに対し、現在は13名が楽しいと感じており増加傾向を示した。さらに、11名から〈安心してやれる〉や〈みんなと一緒に〉〈休憩が楽しい〉など職場風土・職場環境に関する発言があり、この点は過去の仕事の時には感じることはできなかった重要な視点と言える。

2) 嫌なこと・困っていること

聞き取り調査を行った半数以上の方が、現在、嫌なことや困っていることはないと回答した。その中の2名は〈相談できる職員がいる〉〈職員さんに言えるから大丈夫〉と話し支援員がキープソンとして果たす役割は大きい。これらは、一人ひとりが能力を発揮できるよう働く場と作業種目を用意し、状況に応じ個別支援を実践して来た結果ではないか。しかし、仕事内容は4名の方が、健康面は6名の方が悩みを抱えており、以前の仕事と比較すると、どちらも減少傾向にあったが、引き続きの課題と言える。仕事内容については〈見本があったらいい〉〈成長させてほしい〉〈新しい仕事がしたい〉など、働くことにやりがいを感じているからこそ出てくる新たな悩みと取れる。また、健康管理は本人の自己責任において行うことが基本であるが困難な方もみえる。身体的負担に伴い二次障害を起こしてしまう危険性もある。長く働き続けるためには健康面への支援も重点課題と考えられる。

2. 調査の到達点

一般就労から戻ってきた者、さまざまな利用者を受け入れている多機能型事業所は、その実態にどう対応しているのか。調査結果からは「今やっている仕事は楽しい」「仕事が趣味」「仕事に来ると病気が治っちゃう」「らく」とここでは工賃の多い少ないよりも「安心して仕事ができる」ことに満足していた。その背景には、作業内容を細分化し、さらにその一部分を担当できるよう幾つもの作業が用意されており、個人の能力や障害に応じた職務の適正配置が可能となる。また、以前の会社では「仕事がなくなったから辞めてくれ」と言われた者もいるが、逆にここでは「いろいろ仕事があって選べる」とも言っている。作業内容の細分化は仕事の自己選択にもつながっていることが分かる。支援員の指導や声掛けが仕事の楽しさを引き出していることも安心して仕事ができる一つの要因となってい

る。そのなかで働くことの楽しさと自信を取り戻していた。

つまり、働くことへの思いは誰もが強く持っており、その思いに合わせ一人ひとりに合った仕事や合った提供の仕方があり、お互いに理解し合える組織風土や職場環境を作っている。そしてなにより、就労のために生活も含めきめ細かいケアを持続することで多様な就労ニーズに応えている。このような環境が企業においても整えることができるならば、就労継続は可能と言える。しかし、職場における人間関係の構築には課題も多い。「いつも叱られとった」「厳しかった」と仕事を転々としている者もいるが、会社側からすると、「少し注意しただけ」「教えてやっただけ」「たまたま声が大きすぎた」「タイミングがあっていなかった」だけのことが、障害者の人たちは「怒られた」と捉えてしまう場合もある。お互いに理解し合う環境作りが重要と言えよう。

今回の調査で明らかになった就労継続のための条件（図 3-4）は、根底には健康維持があり、そして就労を含む生活を支える仕組みが整っていること、その基盤があつてこそ、職場、仕事への適応ができる。そして支援する側は、本人理解、相互理解のもと本人に適した仕事作りの工夫をする。そしてこれらを持続可能な仕組みにすることが非常に重要だと言える。

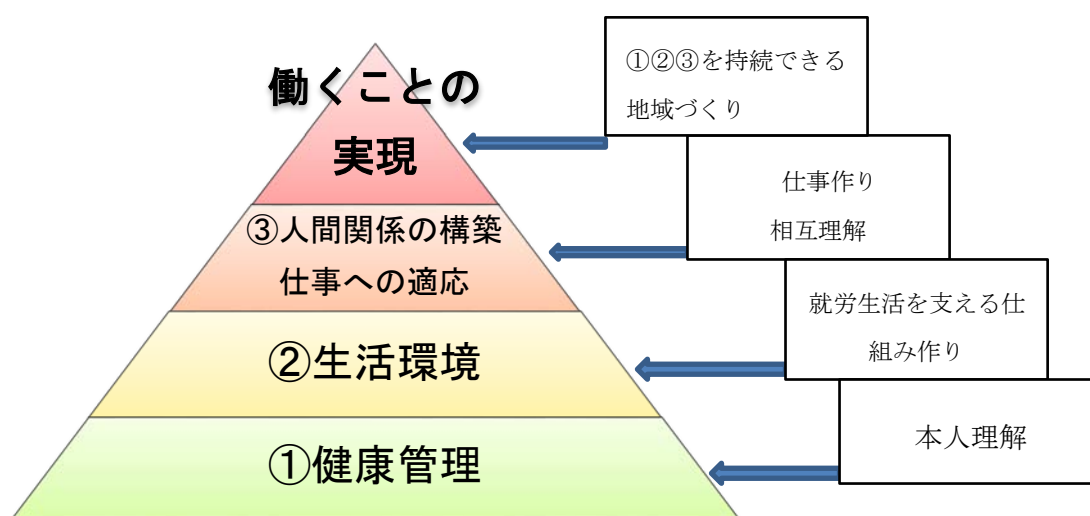


図 3-4 就労を継続するための必要条件 ＊筆者作成

第4章 多様な就労ニーズに対応するための就労継続支援B型事業所の機能選択

第1節 生活支援指向と就労支援指向の2つの指向性

1. 調査の背景と目的

2006年に障害者自立支援法が施行され5年が経過した。障害のある人たちの一般就労を促進することを重視し、障害者雇用促進法と有機的な連携を図りながら就労形態を再編してきた。就労支援事業は、大きく分けると、1つは、一般就労を希望する障害者を対象とする就労移行支援と、もう1つは、一般的就労が困難な障害者を対象とする就労継続支援に再編された。これにより、障害者の就労支援は格段に進んだと言える。各障害者施設は、2011年度までに旧体系から、障害者自立支援法の枠組みへ移行することになり、現在は新旧体系が混在する複雑な状況となっている（厚生福祉2010）。

2010年11月には、障害者自立支援法改正案が衆院本会議で可決され、就労支援の基本的な考え方は現行法の施策が継続されることとなった。しかし、就労支援事業の現状をみると、以下のような問題点を挙げることができる。第1に就労移行支援事業では、他の就労事業より報酬が高く設定されたため、収入確保を迫られた事業所の中には、利用者の実態とは無関係にこの事業へ移行した施設も少なくない（赤松2009）。第2に就労継続支援事業A型は、利用者に最低賃金を保障することを目標としているが、思うように利益を上げる事ができず、最賃適用除外¹⁾を受けざるを得ない事業所も出てきた（赤松2009）。第3に就労継続支援事業B型では、成果主義に基づく加算制度が導入された。これにより「福祉的な支援」に加え「働くことへの支援」が強く打ち出され、新たな就労の場としての役割を担うこととなった。

先行研究によると、本研究で取り上げる就労継続支援B型事業所（以下就労継続支援B型事業所とする）は、一般就労への移行を積極的に展開している事業所と、「就労」よりも「創作的活動（生きがいの支援）」或いは「生活訓練」を指向する事業所（松下、谷口2010）の大きく分けると2つの方向性が見られる。事業所は、「福祉的な支援」と「働くことへの支援」の2つの機能が必要であり、それらのバランスを考えた舵取りをすることが求められている。しかし、現状は障害の程度や選択した機能によってバランスを取ることが難しく、利用者のニーズに沿った就労支援事業を進めるために試行錯誤がなされている。

この移行期における就労継続支援B型事業所の事業運営に関する課題は数多く報告されているが、その大半が実態調査である。事業所がどのような機能を選択し、その結果、利用者の生活にどのような影響を及ぼしているのかに着目した検証はほとんど行われていない。

以上から、本研究の目的は次の2点である。第1に、就労継続支援B型事業所の事業構成の特徴を整理する。第2に、その事業構成と利用者の生活の関連をみることである。そのため、(a) 職業訓練を重視し一般就労への移行を積極的に展開している事業所と、(b) 利用者の自己実現の場を目指し生活支援に力を入れている事業所の2つの事例に注目し、質的方法を用いて明らかにする。

この検討により、利用者の生活課題を解決する要因が明らかとなり、事業構成が有効に

機能するための必要条件が提示できると考える。

2. 先行研究の検討

(1) 就労継続支援 B 型事業所の位置づけ

以下の 2 点から先行研究を概観し、障害者自立支援法における就労継続支援 B 型事業所の位置づけを示す。

第 1 に、旧法における通所授産施設の機能と課題を整理し再編に至る経緯を説明する。中川（2006）は、通所授産施設が果たす役割として、職場での適応行動が困難になり、一般就労から福祉的就労に移行した者の再訓練の場となり、一般就労へ再挑戦するための重要な役割を果たすと述べている。また 石倉（2008）は、作業所や授産施設は就労に向けた準備を行う施設として特化できるものではなく、多くの利用者は、作業所でのそれぞれの能力と価値観に合わせた就労を通した社会参加をすすめる「依存しながらの自立」を支援する場でもあると指摘している。

その一方で、2000 年に行われた全国社会就労センター協議会²⁾の実態調査によれば通所授産施設などの利用者の約 6 割は、5 年以上の長期利用者であり、通所授産施設は現実には訓練の場ではなく、就労の場となっており、訓練機能を持つとは言え、期限のない就労支援を前提としている（松井 2008）。また、障害者職業総合センターによる「障害者の多様な就業形態の実態と質的向上等の課題に関する研究」（2007）³⁾においても、通所授産施設は「通過施設、訓練施設とされているものの、実態としては、長期間の就業形態となっているのが現実である」と同様の報告がされている。

その原因として安井（2006）は、労働関係法制の対象外とされた授産施設の障害者は、極めて低い工賃しか支給されていないのが現状で、高い生産性をあげることの出来る障害者が移行すれば、生産性の全体的な低下を生み出すことから移行支援は十分に行われていないと指摘している。また松下ら（2010）は、本来の施設の役割に対応した障害者を確保することが難しく、授産作業が困難な障害者も数多く受け入れざるを得ない状況があり利用者の在籍期間を長期化させる要因の一つになっていると指摘している。

つまり、旧法における通所授産施設は就労を通した社会参加の場ではあるが、一般就労に向けた通過施設としての機能は十分に果たしていなかったと言える。

以上のような問題の解決を図るため、障害者自立支援法においては、訓練機能と職業を与えて生活させる機能を別立てとし、それぞれを「就労移行支援事業」と「就労継続支援事業」に整理した（安井 2006）。さらに、就労継続支援事業は、A 型（雇用型）、B 型（非雇用型）の 2 種類に再編された。

第 2 に、再編された就労支援事業における就労継続支援 B 型事業所の機能と課題について説明する。就労継続支援 B 型事業所は、就労移行支援事業や就労継続支援 A 型を利用したが一般就労に結びつかなかった者を対象としており、他の 2 つの就労支援事業と比較すると一般就労へ向けた訓練機能は比較的緩やかである。利用者に安心して働ける場を提供するとともに、対人関係がきちんと作れ、円滑なコミュニケーションが図れるようにするために訓練する場としても機能する必要がある（山崎、六波羅 2009）。訓練により就労に必要な知識や能力が高まったときは、一般就労に向けた支援も行うことになる。

実際に、28 万人の福祉的就労従事者のうち、労働性が認められている就労継続支援 A 型事業所および福祉工場を利用している障害者は全国で約 5, 300 人であり、大多数が労働者ではないかたちを利用している（松下、谷口 2010）。しかし、障害者自立支援法は、報酬単価を就労移行支援事業は高く、就労継続支援事業は極端に低く定め、一般就労重点型と言える（鈴木 2008）。確かに一般就労への移行は重要な施策ではあるが、そのみで障害のある人々の全体の就労ニーズを満たすことはできず、多様な就労形態がバランス良く用意されなければならない（鈴木 2008）。

また、新しく平均工賃の目標水準の設定が義務付けられ、平均工賃が地域の最低賃金の 1/3 以上であって、設定された水準が達成された場合は目標工賃達成加算が行われる（安井 2006）。工賃の明確化と公表が義務付けられたことより、旧法の通所授産施設とは異なる事業経営を模索し収益を上げることに傾斜する傾向が見られる。

以上のことから、就労継続支援 B 型事業所は、多様な生活能力、労働能力をもった障害者が通所し、障害の状況により、訓練の場や働き方に関するニーズは異なるのである。障害のレベルや個性にあった働き方を維持し、そこで働く障害者がより能力を発揮するためにも役割は重要であり、かつ多様なニーズをもった利用者が集まるため多様な機能を果たす必要があることが示された。

(2) 就労継続支援 B 型事業所の機能選択の分類と比較軸

ここでは、就労継続支援 B 型事業所が併せ持つ機能について先行研究を概観し、得られた知見からどのような比較軸があるかを考察する。

松下ら (2010) は、福祉的就労に関わる事業所の実態調査を行い、運営実態に一定の共通点および相違点がみられたことを報告している。その結果、積極的な就労支援を展開している事業所の特徴として、「一般就労へ移行するための訓練」を前提とした事業所運営を行い、生活面の指導から作業能力の向上、一般企業への就職活動の支援が一連の流れとして意識されてきた。さらに、企業内授産の場を早くから開拓するなど、設備等を必要とする作業については外部資源を利用するなどの工夫が大きく影響していることを明らかにした。

また、就労関連事業が参加する全国社会就労センター協議会は、「障害者基礎年金と工賃を合わせて地域生活を可能とする」ことを目標に、平成 18 年、19 年と 2 年間にわたり工賃水準向上のモデル事業に取り組んだ（鈴木 2009）。具体的には、経営コンサルタントの協力を得て収益を上げるための経営手法や職員の意識改革を行った。これらの成果は利用者が職業人として働く意識と自覚を持ち、職員は作業の場面や利用者への対応のなかでサービスの質が改善されたと報告している（鈴木 2009）。仕事の内容、障害の程度、働く時間などによって工賃の支払い額は異なるために単純比はできないが、工賃が高い地域は関係者の意識も高く、新規事業にも積極的な傾向にある（厚生福祉 2011）。

つまり、職業訓練を強く意識し一般就労を目指す事業所は、これまでの保護中心の施設の実態から授産施設本来の機能である地域社会への自立に重点を置いている。いわゆる「顧客意識」に焦点を当てた職業訓練を実施している。高い工賃は環境を作るための 1 つの手段であり、収益性の高さと就労支援の充実はイコールであると考えている。

一方、松下ら (2010) は、一般就労を強く指向していない事業所の特徴として、工賃向上を第 1 義とするのではなく、あくまでも生活支援を主軸としており、過去に一般就労した

ものの勤務時間や勤務内容等の負担が重く退職して施設利用に至った者も多い。生きがいと安定的な社会参加環境の確保に力点を置いていることを明らかにした。

三橋（2010）も、「精神障害者小規模作業所のエンパワメント機能」に関する研究において、同様のことを報告している。作業所の持つ意味として、「話すことができる場、話を聞くことができる場」「安定した地域生活を支えてくれる場」「社会経験の場」とし、「収入を得る場」としては安い工賃に加え利用者のニーズも異なるため意味をなさないことを報告している。

つまり利用者は、作業所に通うことで仲間や職員から元気づけられ自己決定の主体である自分を取り戻すことに結びついていることを明らかにした。また、通所授産施設の利用者は日常生活技術や対人交流技術の向上を求めており、ゴール達成に向けた活動に取り組む際に、職員がそれを一生懸命応援してくれると感じられると利用者満足度は高くなることが報告されている（大橋 2010）。

以上、先行研究を概観した結果、就労継続支援 B 型事業所の機能は、職業訓練を重視し一般就労への移行を積極的に展開する事業所と、もう一方は、利用者の自己実現の場を目指し生活支援に力を入れている事業所の大きく分けると 2 つに分類された。しかし、先行研究では、障害者自立支援法への移行に伴う事業所の実態調査にとどまり、事業所がどのような機能を選択すると、その結果、利用者の生活にどのような変化が見られるのかについては、分類に基づくものしか見当たらなかった。よって、本研究では比較軸を用いて探索的に類型化を試みる。

(a)職業訓練を重視し一般就労への移行を積極的に展開している事業所と、(b)利用者の自己実現の場を目指し生活支援に力を入れている事業所を対象とし、以下の 4 つの比較軸を設定する。

- ① (a)型(b)型それぞれの施設のミッションには、どのような差異があるのかを明らかにする。
- ② (a)型(b)型それぞれの施設では、どのような事業構成を用いて事業展開が行われているのか、その事業構成にはどのような差異があるのかを明らかにする。
- ③ (a)型(b)型それぞれの施設の事業構成は利用者の生活にどのような影響を与えているのかを明らかにする。
- ④ (a)型(b)型それぞれの施設の事業構成が利用者の生活に影響を及ぼす際に、職員や利用者が共有している認識枠組み（事業理念・組織文化）の役割について明らかにする。

また、比較軸からは抽出できない例外にあたるような事例を意図的に探し出す作業も加えることとする。

第2節 就労継続支援 B 型事業所の 2 つの指向性に関する事例調査 —生活支援指向と就労支援指向の把握と比較から—

本研究では研究方法として質的方法を選択した。K. F. パンチ（2005）は、質的調査において、重要な特徴の発見、それらの理解の発達、そしてより進んだ研究のための概念化が最も達成されると述べている。

本研究では事業構成が異なる、各事業所の重要な特徴を発見し、また各々の事業構成の特徴が障害者本人の生活にどのような影響を与えているのかも検討する。また、本テーマに関しては、先行研究も少なく、概念化の作業も必要となる。以上の点から質的研究が適切と判断し選択した。

1. 調査対象と調査時期

本調査は、A 県の就労継続支援 B 型事業所 2 施設合計 10 人を調査対象とした。事業所の内訳は、(a)事業所は、「就労現場の確保」と「低工賃からの脱却」を理念とし、民間労働現場に即した労働環境の創出と職業訓練工場を展開している。工賃支払額は全国平均工賃の約 5～10 倍である。(b)事業所は、共に働くことを通し、自己実現の場を目指している。また利用者の自立を尊重し豊かな地域生活を送ることができるよう就労支援とより多くの工賃支給を目指している。以上のように基本理念が異なる 2 つの就労継続支援 B 型事業所を調査対象とした。

対象者の内訳は、(a)事業所の職員 2 人、利用者 3 人、(b)事業所の職員 2 人、利用者 3 人である。職員は、インタビューを行う利用者を直接支援しており、施設に所属し経験年数 3 年以上の職員を対象に調査を依頼した。利用者は、軽度の知的障害があり（うち 1 名は知的障害なし）、意思疎通可能で、質問内容が把握できる程度の方を対象に調査を依頼した。対象者の属性は、表 4-1 のとおりである。調査時期は、2010 年 8～9 月である。

表 4-1 インタビュー対象者の属性

利用者							
	性別	年齢	障害名	等級	利用年数	職歴	事業所名
A	女	20歳代	知的障害	療育B判定	1年以上～3年未満	無	(a)事業所
B	男	20歳代	知的障害・聴覚障害	療育B判定	1年以上～3年未満	有	(a)事業所
C	男	20歳代	知的障害	療育C判定	5年以上～7年未満	無	(a)事業所
D	女	60歳代	脳性麻痺による四肢痙攣性麻痺	身障2級	7年以上	無	(b)事業所
E	女	30歳代	知的障害	療育C判定	7年以上	無	(b)事業所
F	女	60歳代	脳性麻痺による移動機能障害	療育A判定・身障2級	7年以上	有	(b)事業所
職員							
	性別	年齢	役職	担当部署	勤務年数	職歴 (指導員)	事業所名
G	男	40歳代	主任	パン工房	3年以上～5年未満	無	(a)事業所
H	女	30歳代	主任	PC事業部	5年以上～7年未満	無	(a)事業所
I	男	30歳代	部署リーダー	QOL部	3年以上～5年未満	有	(b)事業所
J	女	30歳代	責任者	パン工房	3年以上～5年未満	有	(b)事業所

2. 調査の方法と倫理配慮

調査方法は、半構造化面接法（インタビュー）および参与観察法を用いた。研究対象をさまざまな角度から分析し特徴を明らかにするために、方法論的複眼に基づく研究アプローチを選択した。

インタビューは、職員 1 時間、利用者 30 分程度とし、合計 4 回の半構造化面接を個別に行った。具体的には 1 回目 3 人、2 回目 2 人、3 回目 4 人、4 回目 1 人の面接を実施した。職員と利用者共通のインタビューガイドを用い、インタビュー内容は、①事業所のミッション ②事業所の特徴 ③その特徴の共有化 ④事業内容の適正さ ⑤利用者の生活を豊かにする取組み ⑥利用者の個性を尊重した取組み ⑦現在の利用者の状況の 7 項目である。すべてのインタビューは、本人の了承を得て IC レコーダーで録音した。

参与観察は、インタビューを行った利用者を中心に行った。調査を目的として現場に入ることには対象者に知らせてあり、準メンバーとしての役割を担う「観察者としての参加者」（佐藤 2007）の立場で調査を行った。利用者一人につき半日行い、合計 4 日間実施した。観察の視点は①利用者の作業態度 ②職員と利用者の係わり方 ③利用者同士の係わり ④職員の声かけの内容の 4 項目である。観察内容は本人の了承を得てフィールドノーツお

【倫理的配慮】

研究への参加は、対象者の意思決定に伴い、研究途中であっても不都合があればいつでも参加を中止できることを伝えた。インタビューは対象者への負担を考慮し、1 回の面接時間は 30～60 分程度とし、答えにくい質問には答えなくてよいことを説明した。プライバシーに十分配慮し内容が他者に聞かれないよう個室で面接を行った。

また、参与観察も同様に、対象者がストレスを感じないように十分配慮し行った。今回の研究で得られた情報を研究目的以外では使用しないこと、また対象者の情報は個人を特定されないよう配慮することを説明し、文章および口頭により本人の承諾を得た。

3. 分析方法

佐藤郁哉の質的データ分析法（佐藤 2008）を参考にした。本研究は、個人が事例の単位になるとともに、一方では事業所組織を事例の単位とし比較事例研究に焦点をあてる。その場合、事例-コード・マトリックスにおける概念モデルの構築が有効と判断し参考にした。データ分析は、比較軸の枠組みから導かれるコードを使用するものと比較軸以外のデータから浮かび上がるコードを使うものを併用した。

(1) 比較軸の枠組みに基づいた分析

インタビュー終了後、対象者ごとに、4 つの比較軸に合わせ逐語録を整理した。その際、概念的カテゴリーとなる「分析的コード」のラベルを付け、それらの概念的カテゴリーの具体例にあたる事柄を示す言葉に「記述的コード」のラベルを付け階層化であらわした。一定の期間をおきながら何度も概念生成、解釈の検討を繰り返した。

その結果、(a) 事業所については、比較軸①は 2 つ、比較軸②・③は 4 つ、比較軸④は 3 つの分析的コードに集約できた。(b) 事業所については、比較軸①は 3 つ、比較軸②は 4 つ、比較軸③・④は 3 つの分析的コードに集約できた。さらに、事例-コード・マトリックスを用いて整理し、欠損データ部分はフィールドノーツから根拠となるデータを抽出した（表

4-2, 4-3).

(2)比較軸以外の関連に基づいた分析

帰納的アプローチでは、演繹的アプローチで抽出できなかった例外にあたるような事柄を意図的に探した。インタビュー終了後、逐語録を切片に分け「小見出し」（定性的コード）を付けて行く作業を行った。次に定性的コードの付いた文章を「文章セグメント」とし、定性的コードからより抽象度の高い、比較的少数の概念的カテゴリーに対応するコードへ移行する、焦点的コーディングを行った。その際、演繹的アプローチと同様にアイデアツリーを用いてコードを集約した。

このコード集約の作業を数回繰り返した結果、(a)事業所は、19の概念的コードが抽出さ、(b)事業所は26の概念的コードが抽出された。その中で比較軸の分析からは抽出できなかったコードに絞り込んだところ、(a)事業所、(b)事業所は、ともに4つの概念と12の下位概念になった(表 4-4)。

表 4-2 事例コード・マトリックス (a) 事業所

[illegible]

表 4-3 事例 コード・マトリックス (b) 事業

[illegible]

表 4-4 概念と下位概念

(a)事業所			(b)事業所		
	概念	下位概念		概念	下位概念
1	高い能力をさらに伸ばす	できる利用者はより健常者へ近づく 得意なポジションを与える 能力の高い利用者を伸ばす視点	1	理念を意識した働き方	理念をみる習慣 施設の「強み」を考える 意見の違いを参考にする
2	ロールモデルの存在	民間企業で実習している利用者 目標となる利用者を意識させる 就職内定者への拍手	2	職員の成長	コミュニケーション方法の獲得 問題行動を作業に活かす支援の獲得 職員が変われば利用者も変わる
3	環境への適応	厳しい雰囲気 おいていかれる感覚 壁を乗り越え適応する	3	利用者支援の仕組み	ティーチプログラムの実施 スワット分析の実施 インシデントの実施
4	支援における課題	多種多様な働き方の困難さ 支援度の高い利用者への対応 作業場の拡大	4	支援における課題	他部署とのより深い連携 高齢化・重度化への対応 工賃が一律であることへのジレンマ

第3節 就労継続支援 B 型事業所における就労継続の条件とは

1. 考察 ―就労支援指向型と生活支援指向型の相違―

(1) 比較軸の枠組に基づいた分析結果と考察

4 つの比較軸に基づいて以下に結果と考察を述べる

① ミッションには、どのような差異があるのか。

(a) 事業所は、「高い工賃」「一般企業への就職」の 2 つのカテゴリーが抽出された。障害があるといえども可能性や能力は十分に秘めており、その可能性を引き出すためには環境を作ることが重要である。「高い工賃」は環境を作るための、一つの手段であり、最終目標ではないことが理解できた。高い工賃を支払うためには、生産性を高めて行く必要があり、職員、利用者ともに一般企業と同様の厳しさが要求される。実践に即した就労環境に適応できるよう、意識改革が必要となる。そのひとつの手段として「工賃」があることが理解できた。

(b) 事業所は、「施設の役割」「尊重・豊かな生活」「食の安全」の 3 つのカテゴリーが抽出された。法人には 11 種類のサービスがあり、必要な時に必要なサービスを利用できるようになっており、利用者の生活全般を支えていることがわかった。(b) 事業所は、その中で「日中活動の場」「収入の確保の場」としての役割を担っている。グループホームや入所施設で生活する障害者の方々が地域に出て暮らすために必要な場所となっている。各事業所が個々の役割を自覚しお互いに連携をとることで、利用者の安心した生活が維持されていた。

② どのような事業構成を用いて事業展開が行われているのか、その事業構成にはどのような差異があるのか。

(a) 事業所は、「目標設定」「時間の管理」「厳しさと責任感」「生産性と収益性」の 4 つのカテゴリーが抽出された。事業構成はミッションを実現するための重要な手法となる。最終的には労働時間が 8 時間になるよう指導するなど、できるだけ一般企業に近い事業構成を用いている。事業所に来て「取りあえず日中過ごす」という感覚ではなく、「昨日は 10 個だから今日は 15 個」と言うように目標を設定している。目標設定、達成状況確認、必要時指導を行い評価をする。このサイクルが「仕事に対する責任」と「持続できる精神力」を作り上げていることが分かる。利用者の語りから、指導の厳しさは信頼関係の上で成り立っていることが理解することができる。

(b) 事業所は、「部署間の連携」「ニーズの把握」「作業環境の工夫」「生活支援と収益性」の 4 つのカテゴリーが抽出された。アセスメント、ニーズの把握、個別支援計画の立案、実施、評価、というケアプランと同様な「支援の仕組み」が確立されている。利用者のニーズを把握し、可能な限り対応している。部署間で調整を行い利用者の適性に合った作業環境を探っていく。4 つの部署があることが強みとなっている。また、利用者の可能性を広げるために作業道具の工夫がされている。アセスメントを行い、個別に合わせ使いやすい道具を開発している。常に利用者の立場にたった支援が提供されていることが理解できた。就労継続支援 B 型事業所に移行し、法人としては収益を上げなくてはならないが、職

員からは生活支援に重点を置きたい気持ちが強く感じられた。

③ 事業構成は利用者の生活にどのような影響を与えているのか。

(a) 事業所は、「経済力の獲得」「技術の向上」「自信の獲得」「人間関係の拡大」の4つのカテゴリが抽出された。仕事に対する責任が養われ、繰り返し指導を受け経験を積むことで、できる事が少しずつ増えてくる。そのことが働くことへの自信に繋がっている。また、収入を得ることで、経済的に余裕のある生活ができるようになり、興味・関心のある分野へ投資が行われる。外出する機会が増え事業所以外の多くの人と関係を築くことができる。その中でいろいろな事を体験しコミュニケーション能力が高まっていく。経済的余裕が社会参加の幅を広げるひとつの要因と考えられる。

(b) 事業所は、「自己決定」「主体的な生活」「人間関係の拡大」の3つのカテゴリが抽出された。職員の語りの中で、「仕事をしたくないという選択も自己決定と言えるか・・・」とあるが、

事業所の活動を「日中活動の場」と捉えれば、仕事をしないことも自己決定と言える。また自閉症のこだわりについても問題行動と捉えるのではなく、その行動を活かしていける作業環境を考えることで、落ち着いた穏やかな生活を送ることができる。支援の根底にあるものが「受容的態度」と「利用者主体」であった。

④ 事業構成が利用者の生活に影響を及ぼす際に、職員や利用者が共有している認識枠組み(事業理念・組織文化)の役割とはなにか。

(a) 事業所は、「就職に向けた意識」「家族の理解」「教え・伝える」の3つのカテゴリが抽出された。職員の語りから「いつかは一般企業へ」という意識が共有されていることがわかる。その背景には、先述したように一般企業により近い環境作り、いわゆる障害者の可能性を引き出すことができる環境作りを行っていることがあげられる。

「職員全員がそういう雰囲気です仕事をしている・・・」という語りからは、個人の価値観が環境によって影響を受け、理念の共有化が生まれていることが伺える。また、利用者は、職員から繰り返し「教え・伝える」支援を受け、「能力があれば外に出る・・・」事を強く意識し始めている。今後は家族を含めた理念の共有化が必要となる。所属する組織の理念や方針は、自己の価値観に大きな影響を与えることが理解できた。

(b) 事業所は、「創設者の存在」「施設の理念」「共に・一緒に」の3つのカテゴリが抽出された。人間の健康な生き方を支える食物を作り、多くの人にその大切さを伝える事が(b)事業所のミッションの一つである。35年前に法人を立ち上げた創設者の思いが、脈々と受け継がれてきた。その背景には、新しい事業に挑戦する時は常に事業理念を振る帰りを確認する機会を設けて来たことが挙げられる。「共に考え」「共に学ぶ」ことが共通認識されており、その中でより良いものを作り上げていく風土があることが理解できた。

(2) 比較軸以外の関連に基づいた分析結果と考察

① 就労支援指向(a)事業所 (表 4-5)

データから分析した結果、「高い能力をさらに伸ばす」「ロールモデルの存在」「環境への適応」「支援における課題」の4つの概念に分類した。比較軸を用いて抽出された結果において、職員、利用者が同じ目標に向かうためには、環境条件が大きく影響していることが明らかとなった。

さらに、データから抽出された結果では、その環境条件とは何か、またどの様に影響を及ぼしているのか、具体的に語られていた。また、支援度の高い利用者に対する指導方法について課題を抱えている様子が見受けられた。

表 4-5 (a)事業所 概念と下位概念

(a)事業所			
	概念	下位概念	データの一部
1	高い能力をさらに伸ばす	できる利用者はより健常者へ近づく 得意なポジションを与える 能力の高い利用者を伸ばす視点	能力的にやっぱり高い子であれば・教え伝え方で、成長の早い子はたくさん出てきますし・・・能力がある程度ある子も、やっぱり不足しがちな子も、いっしょにすることではなくて、やっぱりより能力の高い子たちは、いかにそこを伸ばしていったらいいかという面を、よその授産所さんよりは、重視してるかな、というところが強くて。なるべく、こうできる子には、より、一般の健常者の人たちに近く、「こうやりなさい」「ああやりなさい」とか、「昨日はできたんだから、今日もできるだろう」と。それを忘れないようにしている。(職員1) そういう形で何名かの子に、ある程度、その子、その子の得意そうなポジションを与える。(職員1) 「能力がある人はやっぱり外に出て」と言う職員さんの言葉を聞いてると、そういう意識が持てるようになってきている。(利用者2)
2	ロールモデルの存在	民間企業で実習している利用者 目標となる利用者を意識させる 就職内定者への拍手	実際の民間企業で実習してるという子が居るんですけど、「あの子目指して、あいうふうになれるように」と言っている。就職が決まった子にはもう皆で拍手して。卒業おめでとうみたい、あいうふうになれるといいなって言っている。(職員2) 皆一生懸命、頑張っているから自分も頑張ろうかなあという気持ちになりましたね。皆に負けられないようにやっぱ、しようと思ってます。(利用者2)
3	環境への適応	厳しい雰囲気 おいていかれる感覚 壁を乗り越え適応する	甘えたことを言っていたら、周囲からおいてかれちゃうという雰囲気が、多分事業所内に何か漂ってるような気がするんですね。職員と意見のぶつかり合いもあり、その後1週間仕事を休んでしまおうとかありますけど、でもなんだかんだ言って結局仕事に来る。(職員2)
4	支援における課題	多種多様な働き方の困難さ 支援度の高い利用者への対応 作業の幅を拡大	適正にやっぱり合ってる子も居れば・・・この子はもっと他の仕事があればな、という方もいらっしゃる。主に名刺とパンの仕事で、ほかの軽作業もありますけどそれしか準備できないので作業の幅を広げられればなとは思ってます。(職員2) たくさんのことができるかといったら、やっぱり今のところそうやって、こう専門的な部門が2つ3つという中で、割り振れてる中で、取りあえず、まあ、運営をしていうというか、やっているというような現状であるものですから。この子はもっと別のことをやらせたほうが本来の力を発揮できるんだって。いつも感じながら、それはラバルカ自身にとってもそれが、まあ、それはそれで、1つのまたこれからの課題といえますかね。(職員1) すぐに就職という事ではなくて、取りあえず、ここに来て・・・自分の決められた事を毎日きちんとこなすっていう責任感。(職員2)

② 生活支援指向(b)事業所 (表 4-6)

データから分析した結果、「理念を意識した働き方」「職員の成長」「支援における課題」の3つの概念に分類した。比較軸を用いて抽出された結果は、職員、利用者ともに「事業理念」を共有している姿が見られ、理念である「利用者の尊重」を実現するために「利用者支援の仕組み」が確立されている事が理解できた。さらに、データから抽出された結果では、事業理念を共有するためのプロセス(働き方)が具体的に語られ、そのプロセスを通して職員が成長していることが伺えた。また、利用者の高齢化、重度化に伴い、生産性の格差も生じている。今後は、利用者支援の仕組みの見直しが必要であることが挙げられた。

以上、述べてきた「就労支援指向と生活支援指向の相違」について、表 4-7 の比較対照表に示す。

表 4-6 (b)事業所 概念と下位概念

(b)事業所			
	概念	下位概念	データの一部
1	理念を意識した働き方	理念を振り返る習慣 施設の「強み」を考える 意見の違いを参考にする	そうですね。法人理念等々はかなり昔からあるものなので、ぼっと入ってきた者には、何だろうという感じではあるんですけども。実際にこういうものをみんなでやりましょうという話とか、そういうのが出てくれば徐々に、改めてこの理念とかを見たりとか、事業計画なんかも見るきっかけにはなっている。そこからだんだん入ってきたというのが正直なところですね。みんなで作った以上これを基本として、意見の違いはあったとしても、それは悪い方に向かわないように、なんていうんでしょうね、意見の違いがあってもそれを参考にしてより良いものができたらいいと思うんですけども、それはなかなか正直難しいところがありますね。(職員1) そうですね。なかなか支援を統一するというのはすごく難しいと思うんですけども、利用者に対しての見方っていうか、そういうのが統一されてくる感じがあります
2	職員の成長	コミュニケーション方法の獲得 問題行動を活かす支援の獲得 職員が変われば利用者も変わる	そうですね。成長。今から伸びていくという方はなかなかいらっやらないんですけども。でも、どっちかっていうと職員が成長したのかなと、私の場合、自分の担当なので、耳が聞こえない方とのコミュニケーションをどうとるかというところで、職員の方が成長しているのかなと。いろいろな手段を勉強して、その方がどの程度理解ができるっていうのも、例えば、時間だとか文字だとか、細かく職員が見るようにして、相手の理解力を知るように。職員が変わって、変わるとその方も応えてくれるように、変わっていったりするんですね。(職員2)
3	利用者支援の仕組み	ティーチプログラムの実施 スワット分析の実施 インシデントの実施	これはスワット分析とかいうのを立ててやってきた上でできたことなので、うちの自慢はこういうものですよと指示されたものじゃなくて、職員みんなで考えたものなんです。自閉症のティーチプログラムのところで生活をして頂いてるが、特に、自閉症のところはがつがつ稼ぐというわけじゃなくて(職員1)。そこで結構勉強になるというか、自分がついつい問題行動をなくすためにという目線に立っちゃっている時でも、他の人の言葉を聞いていると、あつちよつと違っていたなと反省する場所になっているかなと思って(職員2)
4	支援における課題	他部署とのより深い連携 高齢化・重度化への対応 工賃が一律であることへのジレンマ	ちょっと高齢化の問題があったりするんで、なかなか歳を取ってくると、体が動かなくなったりとかというのもあるじゃないですか。仕事もできないという、そういったところで高齢化に対してどうしていくかとかって、そういった部分も4割に入るかなと。それでいいのかなっていう部分もあれば、頑張っている人にはそれなりのお金を上げたいと思いますよ。となると、自閉症の方は全然(職員1)。実際、私が例えばレストランに言っても、仕事内容を全然知らないんですね。ただ、四つの部門があることによって、受け入れる利用者さんの幅っていうのは広がっていますか。から、本当にお互いに状況が分からない分だけ、なかなか連携がとりきれないところはあると思うんですけども。もうちょっとスムーズにしていきたい

表 4-7 比較対照表

	概念 (比較軸)	a事業所 (就労支援指向)	b事業所 (生活支援指向)
1	ミッション	高い工賃 一般企業への就職	尊重・豊かな生活 食の安全
2	事業の構成	目標設定 時間の管理 厳しさと責任感 生産性と収益性	ニーズの把握 作業環境の工夫 部署間の連携 生活支援と収益性
3	利用者の変化	経済力の獲得 技術の向上 自信の獲得 人間関係の拡大	主体的な生活 自己決定 人間関係の拡大
4	共通の認識	就職に向けた意識 家族の理解 伝え・教える	施設の理念 創設者の存在 共に・一緒に
5	継続と発展の要因	【環境条件】 環境への適応 高い能力を更に伸ばす ロールモデルの存在	【理念を共有するプロセス】 支援の仕組み 職員の成長 理念を意識した働き方
◆ 1～4は比較軸から抽出された結果。5は比較軸以外から見えてきた結果。			

2. 2つの分析結果の結合

(a)・(b)事業所の結果と考察を踏まえ、以下は事業構成と利用者の関係について考察する。(a)事業所の場合は、事業構成の内容として「目標設定」「時間の管理」「厳しさと責任感」「生産性と収益性」の4つが抽出された。また、(a)事業所の利用者は、事業構成を通して、「経済力の獲得」「技術の向上」「自信の獲得」「人間関係の拡大」の4つの能力を獲得していくことが分かった。利用者が4つの能力を獲得していく過程には、職員と利用者の中に「伝え・教える」「家族の理解」「就職に向けた意識」という共通する認識枠組（組織文化）があった。

事業所のミッションを実現するために、共通の認識枠組みを維持して行くことが必要とされる。その認識枠組みを維持するための、促進要因が「環境条件」であることがわかった。環境条件の中には、憧れの対象となる「ロールモデルの存在」、自己の可能性を引き出す「高い能力を更に伸ばす」指導がある。利用者は壁にぶつかりながら、その中で環境適応能力を高めていくことができると考える（図 4-1）。つまり、(a)事業所における利用者の生活課題を解決する要因は、3つの共通の認識枠組みと利用者の環境適応能力を高めることができる環境条件の設定であるといえる。

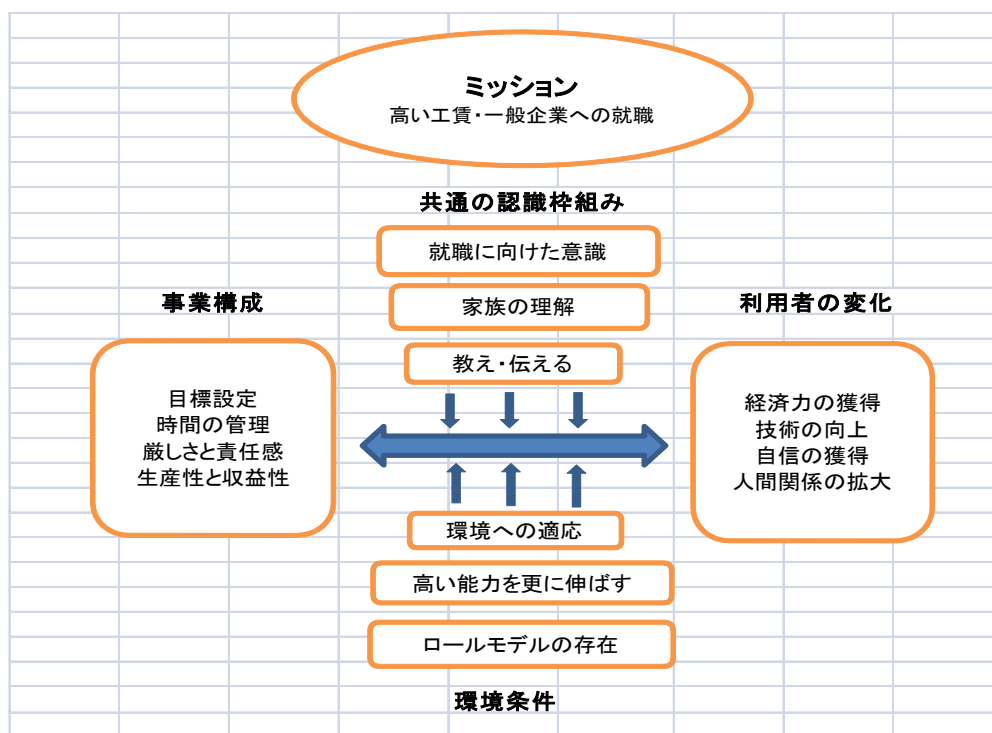


図 4-1 (a) 事業所の相互関連図 *筆者作成

(b) 事業所の場合は、事業構成の内容として「ニーズの把握」「作業環境の工夫」「部署間の連携」「生活支援と収益性」の4つが抽出された。また、(b) 事業所の利用者は、事業構成を通して、「主体的な生活」「自己決定」「人間関係の拡大」の3つの能力を獲得していくことが分かった。利用者が3つの能力を獲得していく過程には、職員と利用者の中に「共に・一緒に」「創設者の存在」「施設の理念」という共通する認識枠組（組織文化）があった。

事業所のミッションを実現するために、共通の認識枠組みを維持して行くことが必要とされる。その認識枠組みを維持するための、促進要因が「理念を共有するプロセス」であることがわかった。プロセスには、職員皆で話し合い考えるという「理念を意識した働き方」、研修会や勉強会を通して「職員の成長」があり、利用者主体の「支援の仕組み」が確立されていったと考えられる（図 4-2）。つまり、(b) 事業所における利用者の生活課題を解決する要因は、3つの共通の認識枠組みと理念を意識した働き方であるといえる。

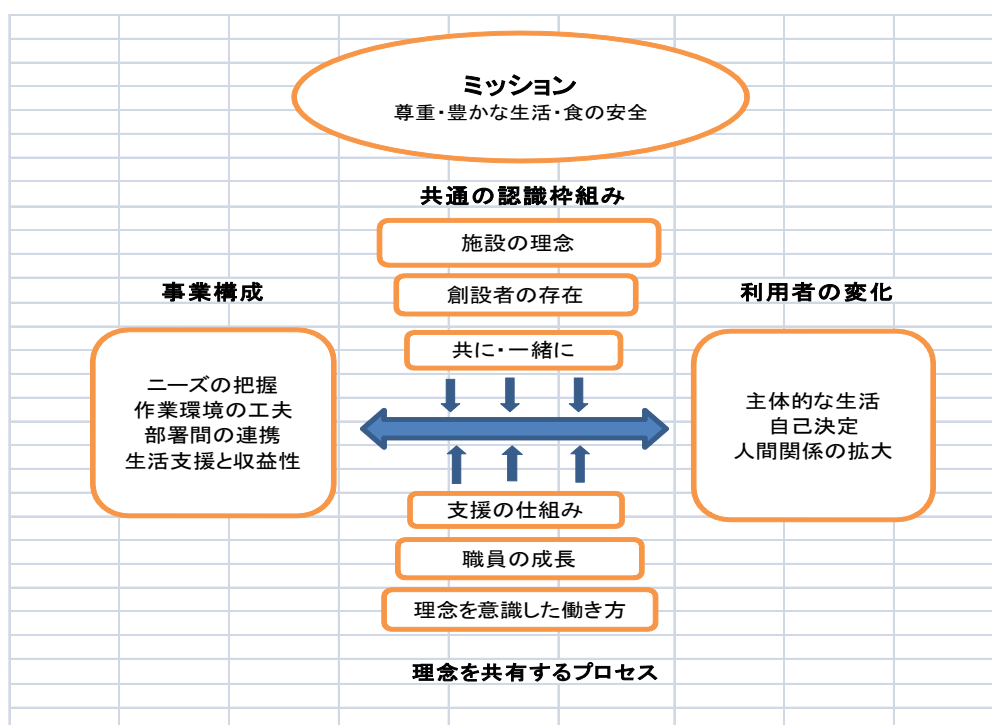


図 4-2 (b)事業所の相互関連図 *筆者作成

2. 調査の到達点

調査の結果、事業構成の違いにより、利用者の獲得する能力にも違いが見られた。本研究を通して、事業所の「ミッション」と「事業構成」と「利用者の獲得する能力」には相互関連があることが明らかになった。「事業構成が確立されていれば利用者の生活が変化する」という単純な関係ではない。その関係を継続・発展させるためには、そのプロセスで、利用者と職員に共通の認識枠組み（組織文化）が存在し、それを支える「条件」が必要であることが明らかになった。つまり、「共通の認識枠組み」とそれを支える「条件」という2つの力動によって利用者は新たな能力を獲得し生活課題を解決していくことが示唆された。

最後に、本研究の限界と今後の課題を述べる。1点目は、旧法における通所授産施設は、障害者自立支援法へ移行する際、サービスの質を低下させないことや利用者の安定した生活を維持するために、検討に検討を重ね機能選択を行っている（佐藤 2009）。その結果、利用者の多様なニーズに対応できる多機能型事業に移行した施設も少なくない。本研究で調査対象とした(b)事業所も、生活介護・就労継続支援B型事業・就労移行支援事業を併せ持つ多機能型事業を選択している。そのため、就労支援と生活支援が混在し、比較軸を用いて検討するうえでは、曖昧であった点が挙げられる。また、就労支援指向の事業所では重度障害者への支援が課題であり、また、生活支援指向の事業所では、利用者が高齢化する中で、どのように生産性を高めて行くのかが課題であった。

今回は探索的研究として機能選択の類型化を試み、この調査結果そのものが本研究で明らかになった知見といえる。しかし、今後は事業所独自の「強み」を持ちながら、生活支援と

就労支援の機能をどのように構成していくかが課題となる。

2点目は、旧法の通所施設の新体系への移行に関しては、就労支援を中心とした訓練等給付における利用料の徴収、就労継続支援における利用者の労働者としての位置づけの問題など整合性をとらないといけない課題がある（小澤 2009）。この点について、現在議論されているが、今回の研究では、利用者の生活と労働性の関係については言及しておらず、今後は本研究の成果をもとにさらに検証を重ねていく必要がある。

資料 4-1 事業所の概要

(a)事業所	
開設年月日	平成18年2月
事業内容	就労継続支援B型事業所
定員	40名
職員	常勤 14人 非常勤 3人
開所日数	週5日（月～土）
開所時間	1日8時間（開始、終了時間は各部門で異なる）
平均工賃	45,000円
作業内容	パン製造、販売・名刺作成、印刷・ラミネート事業・自社製品の無料宅配サービス・ハウスクリーニング・農産物の直売など
(b)事業所	
開設年月日	平成11年4月1日
事業内容	就労継続支援B型事業所（平成22年4月移行）
定員	40名（B型契約者15名）
職員	常勤 19人 非常勤 12人
開所日数	週5日（月～金）
開所時間	9:30～16:00
平均工賃	生活介護20,109円・B型23,784円・移行支援14,180円・全体20,146円
作業内容	養鶏・自家培養天然酵母パン・自然食レストランと喫茶・自家焙煎珈琲・パソコン業務・軽作業・環境整備・自閉症支援など

注

- 1) 厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部「就労継続支援事業利用者の労働者性に関する留意事項について」一部改正（2009. 7）により、「適用除外」から現在は、「減額の特例」に改正されている。
- 2) 全国社会就労センター協議会は、昭和52年に全国の授産施設関係者で結成された組織で、社会福祉法人全国社会福祉協議会のなかに事務局を置いている。
- 3) 障害者職業総合センター（2007）：「障害のある人々の多様な就業形態に関する調査」福祉工場 111 か所、授産施設 1, 000 か所 共同作業所 1, 000 か所 計 2, 111 か所の機関に調査表を送付。最終的には 1, 043 機関から回答があった。

第5章 障害者就業・生活支援センターが担う地域協働における役割

第1節 多機能型事業所の展開過程と障害者就業・生活支援センターの関係

1. 調査の背景

就職を希望している障害者の方々の抱えるニーズや課題はさまざま、本人が臨む働き方を実現するためには、多くの就労関係機関が専門性を発揮し効果的に支援を行う必要がある。そのためには福祉施策と雇用施策の統合・連携が不可欠であり、それらのネットワークの場として機能しているのが障害者就業・生活支援センターである（以下支援センターとする）。支援センターは2002年の障害者雇用促進法の改正で制度化され、2006年の障害者障害者自立支援法では、障害者の職業的自立を目指し、その役割が強く求められるようになった。2014年5月現在、支援センターは全国で319か所設置され、地域の中で核的な役割を果たしている。

国が示した実施要綱¹⁾によると、支援センターの目的は「就職を希望する障害者、職場不適応により離職した障害者や離職のおそれがある在職中の障害者に対し、就業及びこれに伴う日常生活、社会生活上の支援を行うことにより、障害者の職業生活における自立を図る」と記されている。また、ハローワークや相談支援事業所など多数の関係機関と有機的な連携体制を構築し切れ目のない一貫した支援を目指すことが求められている。職員の配置については「障害者の支援に関して相当の経験及び知識を有する者であり、かつ他の障害福祉についても熟知しているもの」を配置することになっている。

しかし、一定量が設置された現在、支援センターの間で役割や機能に差が見られるようになり、圏域性が薄れ受託法人のための事業になっていると言う指摘も聞こえてくる²⁾。「地域の就労支援の在り方に関する研究会報告書」³⁾においても、1センター当たりの相談・支援実績が増加している一方、支援センターの間で提供するサービスの質に格差が見られ、一定水準を確保し、向上を図っていく必要があると指摘している。

また、従来の福祉施設が支援センターを併設することは、職業訓練施設へ変容することでもあり、その過程で戸惑いが生じている（富永 2005）。支援センターに配属された職員は、手探り状態で地域の就労関係機関と連携を図り、地域の障害者の方々に対して広域的な就労支援を展開することになる。「障害者の一般就労を支える人材の育成のあり方に関する研究会」⁴⁾の調査結果では、就業支援担当者の中で障害者就労支援経験が5年以上の者が3分の1と少なく、さらに現在保有している資格について尋ねると、特に資格がない者が4割程度と最も多かった。このように受託に伴う職員の意識改革やスキルの獲得が一つの課題となっている。杉田⁶⁾も支援ノウハウの確立の必要性を指摘しており、支援センターが本来の目的を達成するためには、早い時期に多機関との連携体制を整え専門的知識や技術の集積が必要と言える。

以上のように、今日の著しい政策展開の中で、支援センターは果たすべき役割や機能に困難を抱えている実態が窺えた。

2. 問題意識の明確化と目的

ここでは、問題意識を明確にするため、就労支援施策の全体像と照らし合わせ、支援センターを受託した運営主体の事業内容、つまり多機能型事業の展開過程と受託の経過に焦点を当て整理する。

現行制度における就労支援施策の全体像をまとめると図1のようになる。就労支援を担う関係機関は「雇用施策」と「福祉施策」さらには国・地方自治体による福祉計画や障害者自立支援協議会のような「制度設計」に集約することができる（社会福祉士養成講座編集委員会就労支援サービス 2012）。それらは統合された福祉サービスとして障害者の就労支援の充実と活性化を図ることを目的としている。図5-1の矢印は、障害者が段階的に支援や訓練を受け一般就労できるまでの流れを示しており、見かたを変えると就労支援を担う関係機関に求められる事業展開のプロセスを示していると理解できる。

実際、2006年の障害者自立支援法では、事業所の運営基準が緩和され一つの運営主体で、生活介護・就労継続支援B型事業・就労移行支援事業など複数サービスを組み合わせ事業展開ができる多機能型が認められた。サービスの質を低下させないことや利用者の安定した生活を維持すること、さらに利用者の多様な就労ニーズに対応するため多機能型事業に移行した施設も少なくない（佐藤 2009）。

しかし、それは一つの運営主体に生活支援と就労支援の2つが求められるようになり、その支援内容をバランスよく構成することが課題となった（水谷 2011）。また、生活支援を中心に事業を展開してきたところは、就職に向けた準備支援や求職活動支援、就職後の定着支援などのノウハウが十分蓄積されておらず雇用に結び付かないジレンマが生じた。その解決策の一つとして障害者就業・生活支援センターの運営を受託した法人もある。実際に多機能型事業を展開している法人が自ら支援センターを受託したことで、ひとつの施設の中で行われていた生活面の支援と就労面の支援について役割を分けて担当することができ、またハローワークと共催で企業向けセミナーを行うなど事業展開において相乗効果を発揮している例もある。

このように、支援センターを受託する背景には、多機能型事業の展開過程における課題が少なからず影響しており、支援センターの役割に差異が起こる要因は、事業内容のあり方と受託経過における課題が影響しているのではないだろうか。多機能型事業を合わせ持つ支援センターは、圏域性や公平性を担保できているのか、また期待された地域ネットワークの場としての役割を果たしているのか、運営主体のこれまでの事業展開の実績を踏まえ、あらためて支援センターの実態を整理する必要があると考えた。

以上から本研究の目的は、運営主体のこれまでの事業展開の実績を踏まえ、運営主体の事業特性と支援センターの持つ役割との関係を典型的に整理することで支援センターが発揮する機能に差異が起こる要因を明らかにする。

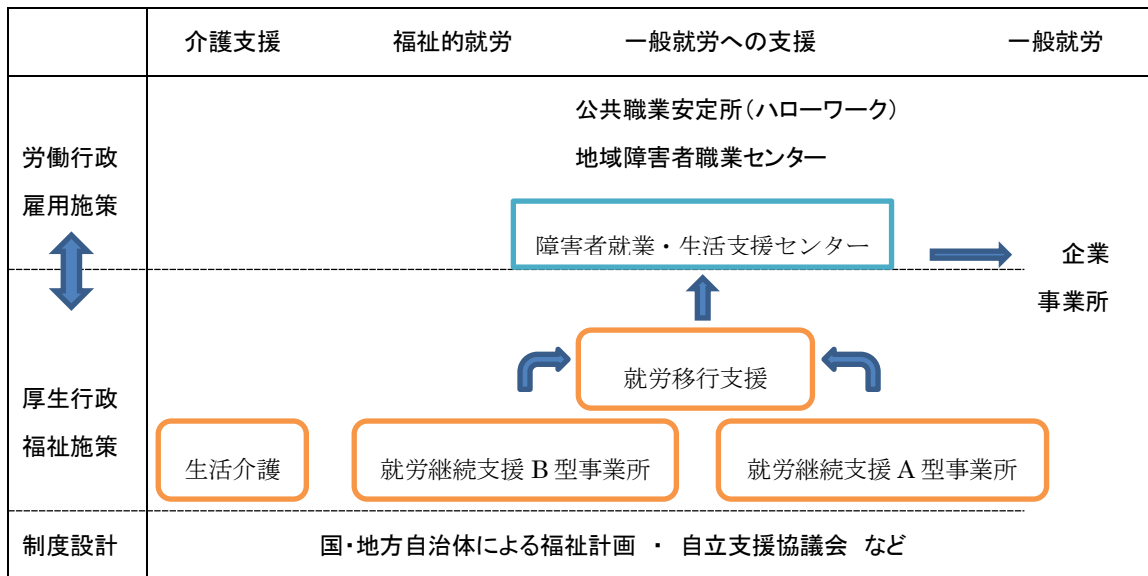


図 5-1 就労支援施策の全体像

厚生労働省：第 12 回 今後の精神保健医療福祉のあり方等に関する検討会
(2008)，資料 1-1，3 頁の図を，筆者が一部改編)

第2節 障害者就業・生活支援センターの2つの軸からなる役割類型に関する調査 ー運営主体の事業特性と受託の経緯を軸とした類型についてー

本研究では質的方法を用いた事例研究を選択した。K. F. パンチ(2005)は事例研究において、重要な特徴を発見し、それらの理解の発達、そしてより進んだ研究のための概念化が最も達成されると述べている。本テーマに関しては先行研究も少なく、支援センターの機能について、いくつかの具体的な事象や情報から要素を取り出し、その要素を説明する概念化の作業も必要となる。以上の点から事例研究が適切と判断し選択した。

1. 調査対象と調査時期

本研究では、S県内の支援センター12か所から、運営主体との関係を典型的に整理するため、社会福祉事業団（1か所）、特定非営利活動法人（1か所）、社会福祉法人（2か所）を対象とした。社会福祉法人については、受託前の事業特性が生活支援に力を入れていた法人と、就労支援に力を入れていた法人のそれぞれ1か所を対象とした。

調査対象者は各支援センター1名とし、事業運営全般、支援センター受託の経過について把握している管理職を対象に調査を依頼した。支援センターの概要およびインタビュー対象者の属性は表5-1のとおりである。調査時期は、2013年8月～2014年8月である。

表5-1 支援センターの概要（平成25年度の実績）と調査対象の属性

支援センター	開設年	登録者数	相談支援件数	就職件数	運営主体	併設事業
Z	2010	465	4622	55	福祉事業団	就労移行支援事業・就労継続支援B型事業・生活介護・グループホーム
W	2004	418	4786	54	社会福祉法人	介護老人保健施設・居宅介護支援事業・施設入所支援事業・生活介護事業・短期入所事業・共同生活援助事業・共同生活介護事業・相談支援事業・障害児等療育支援事業・知的障害児通園施設・就労移行支援事業・日中一時支援事業・就労継続支援B型事業 等
X	2013				特定非営利活動法人	就労移行支援事業・放課後等デイサービス事業
Y	2005	1,107	4,708	88	社会福祉法人	就労継続支援A型事業所・地域活動支援事業

支援センター	性別	年齢	役職	勤務年数
Z	男	50歳代	センター室長	1年未満
W	男	50歳代	主任就業支援ワーカー	3年以上～5年未満
X	男	30歳代	主任就業支援ワーカー	1年未満
Y	男	60歳代	センター長	7年以上

2. 調査の方法と倫理配慮

調査方法は半構造化面接法を用いる。1回のインタビュー時間は1時間とした。インタビュー内容は、分析の視点に基づき①支援センターを受託した経過や動機。②運営主体（法人）の理念。③支援センターが担っている役割。④支援センターが持つネットワークの現状。⑤支援センターにおける人材育成の現状、の5項目とした。すべてのインタビューは本人の了承を得てICレコーダーで録音した。

【倫理的配慮】

調査への参加は対象者の意思決定に伴い、答えにくい質問には答えなくてよいことを説明した。プライバシーに十分配慮し内容が他者に聞かれないよう個室で面接を行った。今回の研究で得られた情報を研究目的以外では使用しないこと、また対象者の情報は個人を特定されないよう配慮することを説明し、文章および口頭により本人の承諾を得た。なお、日本介護福祉学会研究倫理指針に基づき行った。

3. 分析方法と分析結果

佐藤郁哉の質的データ分析法を参考にした。本研究は、支援センターの比較事例研究に焦点をあてるため、事例コード・マトリックスにおける分類、分析が有効と判断し参考にした。事例コード・マトリックスは、複数のコード同士の関係やコードと文章セグメントのあいだの関係などについて何度となく比較検討するプロセスを通して概念モデルを構築していく（佐藤 2008）。

まず逐語録からインタビュー内容に該当する具体的な事柄（文章セグメント）を抽出しコード名を付け、導かれたコードをもとに事例コード・マトリックスを作成しコード間、コードと文章セグメントの関係について入念な分析を行った（表 5-2）。

さらに概念生成、解釈の検討を繰り返し、コードをより抽象度の高いカテゴリーへ移行し、その結果をもとに、1つ目は、運営主体の事業特性と受託の経過および支援センターにおける人材育成にどのような影響を与えているのかを分析した（表 5-3）。2つ目は、受託の経過が支援センターの役割およびネットワークにどのような影響を与えているのかについて分析した（表 5-4）。カテゴリー名、コード名の妥当性については他の研究者に確認をもらった。

表 5-2 X 障害者就業・生活支援センター：事例コード・マトリックス（一部抜粋）

1. 機能を支える理念		2. 受託の経緯		3. 人材育成		4. センターの役割		5. 地域資源とのつながり方(ネットワーク)	
コード	具体的な事柄	コード	具体的な事柄	コード	具体的な事柄	コード	具体的な事柄	コード	具体的な事柄
核となる法人 理念	52 法人理念という様になるものがある で、それに向かっている段階はなん でもいいです。法律を犯さないけ ないです。必要ならやり方をすれば いい法人なので。	少ない 地域資源	1 どもかも法人さんかきつちやうて けるのであれば、うちがいろいろ必 要もないと思ってい、居、来たとき い地域的なかな、というのを早速に じさんです。ね。	コード イメージしづら いキャリア アップ	51 支援センターだけではいいんですけ ど、いろいろの福祉の仕事とか、いろいろ 事に従事している人間ってキャリアアップ は非常にイメージしづら、下手したら ずっと現場職員ということになる で。	コード コディネー ター役	10 センターの役割というのはこの後お 話をしていく中で、やはりコーディネー ターでありネットワーク化かと思っている。 そこが機能して強くないネットワークとして 成立しなくなってしまう。	既存のネット ワークの活用	12 やりやすいですね、スタートしやす かった。始める前からいろいろな方とも ネットワークができていたりとか、地域の 関係機関としても法人としてもできあ がっているの。
	53 収益だけ求めるのであれば支援セン ターを受託する必要はない。やはり地域 を意識してやっている法人です。地 域福祉の理念が腹に落ちないと仕事 がぶれる。	地域の障害 者・企業に対 する責任	2 センターがちゃんと動かないと、ご送 迎するのはご本人だし、地域の企業さ んだしということ。そこです。 きつちやうてなところはやらなきゃい けない。でもなかなか地域の支援がない となったとき、ではうちが、と考えた。	キャリアアップ の仕組みの 存在	53 ちゃんと評価してキャリアアップする 仕組みというのは法人の場合は あるんですね。非常に細かく区別されて いる。給料も含めて、全部キャリアアップ が決まっているんですね。	地域性を持つ 公的機関	13 ナカボットの意義というのは地域がい まげでできること、14 公的機関である ということですね。公的機関というのは は結構影響が大きくて、15 NPO 法人は イメージしづら、ということがある。	公的機関とし てハローワー クと一緒に動く	17 立場上ハローワークさんとか一緒に 動いているんですね。公的機関なので 一緒に動けるんですね。なのでそういう ところで就労の成果も出しやすくなる 公的機関であることは、今までうちに はない部分だった。
	52 うちのセンターで中堅、若手にもど んどんミッションを自分たちで考えて、それ が地域と法人のためにになるんだとら やりやよと言っている。	就労移行支 援の実績	4 就労支援というものに非常に力を入れ ていた時期だったので、その実績も盛ま り、委託先の果なり、国がりにご判断 頂いてうちが担っていることは地域に とってメリットがあるのではないかと 思った。他の法人さんがされたら、多分 そこまで力を入れなかった。	キャリアアップ プログラムの 存在	54 現場経験が積まなからキャリアアップ する中で自分たちのキャリアアッププラ ンは自分たちで選択していているんですね。 それに沿って自分の目標を設定して、そ れでそこで実績を出してそれを上司が評 価して昇給していくという仕組みなも のです。	企業と就労支 援機関の中 介役	20 地元にある就労支援機関さんと連携 して、ひょっとしたらそこに対象者の方が 居るかもしれないです。その就労支 援機関から就労支援につなげるかもし れないので、僕らは企業さんと就労支援 機関の仲介です。	地域の相談員 からの相談	28 地域の相談員さんからそういう方が うちに相談に来て、聞いてみると就職で 悩んでいるからナカボットさんに紹介 していいかなというようなケースが結構 多いですね。
			8 からは就労移行で就業面に関しては 経験者で来たこと、自分はキャリア アップして生活支援から入って来ている で、生活面が就業に及ぼす影響とか が、キャリアアップと必要というの も自分自身で認識している。就労課でも そういうことは認識してやってきました。	人事異動によ るサービス態 度下生まない	55 キャリアアップの明確なプランもない ままボンと異動で全く逆に反した方たち が来てしま、結果として地域と地域 におられる当事者の方たちがすごく不 利益をこうもつてしま、去年までは O がやっていたのに今年からどうなっ ているんだみたいなことになってしま うのは絶対 に避けた。	地域の支援 機関への情 報提供	19 支援センターにはいろいろな情報が集 まってくる場所です。それをどうやっ て地域に対して、地域にメリットがあるこ とが全てだと思、その法人だけでは はなく地域との支援機関にどう落として いか、ということは一歩重要だと思 うんですね。	大学生の就職 活動における 連携(進路指 導室の教員と の連携)	27 学力的には差支えないようなキャリア アップしてきて、就職さん本人さんか ら、学校の先生からのご相談結構受 けている。大学の進路相談室の先生な どのご相談を受けているんですね。大 体大学3年生とか、就活が始まる時期で 初めてその進路が浮き彫りになるタイプ の方たちをどうしていきたいかという。
		既存の就労 移行支援事 業と類似	7 就労移行をつぎ詰めていくとナカボ ットになる。6 就労生活支援センターの事業 がいろいろ分かってきたときに、ハ ンと振り向いたときにうちの就労移行はそん なに違うことをやっていた。9 今回 就業生活にインテグレーションと 言われる。基本的にはやっている方針という面 が強い。それから、進路と進路はあま りなかったというのが正直なところ ですね。	目標に向か って自己啓 発	55 支援スキルだけではなくてコーディネ ーターとか社員さんの教育とか、課 用とか、そういうものも視野に入れて る。その中でキャリアアップを保持してい ないんですね。だからそういうスキル ループを自分で目指していか、日々 の業務の中でお休みを自分で自己啓 発をしていくというのをさせてはいる んですけど、そのキャリアアッププランを なるべくやりやすくなっています。	企業から多く の相談	16 企業様からどんどんご相談いただ けるんですね。ちょっと困っているん です。がとか、お話を伺いたいんです けど、去年までは自分から必死こいてア プを取って、足で探していたのが、今年 はこに受けても電話が鳴って、1 回お 話をさせていただけましたかという形に なりました。そういう意味ですごくリ ズミを感じます。	企業から多く の相談	16 企業様からどんどんご相談いただ けるんですね。ちょっと困っているん です。がとか、お話を伺いたいんです けど、去年までは自分から必死こいてア プを取って、足で探していたのが、今年 はこに受けても電話が鳴って、1 回お 話をさせていただけましたかという形に なりました。そういう意味ですごくリ ズミを感じます。
		地域の期待 に応える必要 性	59 この1〜2年間でできたナカボットは、そ れは思、えてはいるわけだから、あるべき で、しかしそれと本間に申し、 立たないです。今までのナカボットの 歴史を振り返ると人たちに、絶対、 の面でも地域の期待するものには ないといけない。言い訳はできない と思っています。	意欲・知識の ある人材	58 僕みたいな立場で地域の事業として やってみたいと思えば、多分自分で来 る。あとはそれをこちらが評価してそれ に対するスキルと知識を備えてい る。そのために、この仕事をやりたくて る。そのために学んでいる人が来ます。そ れでないと多分うちには動かせない ですね。	企業・就労支 援機関に対 する理解	22 地域にある就労支援機関をちゃんと 僕らが分かっていないといけないん です。よ、企業さんにご紹介するの、ど ういう特徴を持てていて、どうい 出して、どうい、どうい、どうい、 後の定着の支援は期待できること なのかな、ということも含めてサ イ、かけて、その上で企業さんにご紹介 して、34 そのために多分要 たら就労支援機関のアセスメントも あります。	就労移行支援 事業所の長 官と関係 部分担	29 うちが必要になるタイミングでつな げてもらう分には全然構わないん です。よ、企業さんにご紹介するの、ど ういう特徴を持てていて、どうい 出して、どうい、どうい、どうい、 後の定着の支援は期待できること なのかな、ということも含めてサ イ、かけて、その上で企業さんにご紹介 して、34 そのために多分要 たら就労支援機関のアセスメントも あります。

表 5-3 運営主体の事業特性と受託の経過および人材育成の関係

分析の視点						
センター名	受託前の事業特性	運営主体の理念	受託の経緯		支援センターにおける人材育成	
		カテゴリー	カテゴリー	コード	カテゴリー	コード
Zセンター	生活支援重視	センターオブセンター 福祉の中心	市の期待 障害者のための計画	トップダウン	指示による人事異動 担当者に必要なスキル 足りない研修	組織の硬直化の防止
				福祉の専門家への期待		職員の存在価値の迷い
				相談支援を行う体制の整備		人による仕事の質の違い
				生活支援に重点化		アセスメント力の差
				生活に困った人への支援		信頼関係の途切れ
				暗中模索		障害者・企業の不安
				試行錯誤		就労支援のイメージを保有
						障害特性の理解
						企業へ伝えるスキル
						スーパーバイザー
Wセンター		安全な暮らし 安心して共に生きる 人間としての尊厳	地域資源の活用 進まない障害者雇用 安心して働ける場作り	少ない地域資源	指示による人事異動 追い付かないスキル 足りない研修	ハードルが高い
				安心して働ける社会		同僚と手探り状態
				障害者雇用率ぎりぎり		先駆的な所に学ぶ
				命を維持する		ようやく分かった仕事の楽しさ必要性
				暗中模索		業務に追われる
				生活介護		スキルアップができない悩み
						スーパーバイズの効果
						研修は自費参加
						研修報告は回覧
						支援を優先
Xセンター		地域のために 地域福祉 地域貢献	地域の期待 過去の実績が一致	少ない地域資源	適任者の配置 キャリアアップが可能	知識と実践力を保有
				障害者・企業に対する責任感		自らの希望
				就労移行支援事業との類似性		障害者・企業に不利益を生まない
				方針・方向性の一致		将来のイメージ化
						自己選択可能
Yセンター	就労支援重視	共に働く 共に地域で暮らす	働く場作りの限界 働く場の拡大	もともと働く場作りをしていた	経験から学ぶ 当事者から学ぶ 現場主義	自己啓発
				働く場作りの限界		知識は経験で増やす
				働く場の拡大		繰り返しの体験
						現場主義
						当事者との対話
						分からないことは調べる
						当事者と担当者のマッチング
						研修内容への物足りなさ
						現場に合わない研修内容

表 5-4 受託の経過と支援センターの役割およびネットワークの関係性

センター名	受託の経緯	支援センターの役割		ネットワーク	
		カテゴリー	コード	カテゴリー	コード
Zセンター	外発的経緯	就労支援のシステム化 セーフティネット 情報の蓄積 ジョブコーチの活躍	市の計画に基づき実施 相談支援体制の確立 一般就労の促進 トータルな関わり 家族を含めた支援 就労のための生活支援 ライフステージごとの支援 企業の情報 ハローワークの情報 企業訪問・開拓 定着支援 企業の安心感 必要なタイミングで対応	限られた機関からの相談 表面的な連携 住み分け	企業 直接の相談者 高等養護学校の先生 市役所の紹介 移行支援事業所との連携の不足 就労する方がいないという理解 不十分な情報開示・提供 発達障害に特化 精神障害の軽度な方 就労可能な対象者
Wセンター	内発的経緯	コーディネーター 公的な機関 相談支援 支援計画 定着支援	家族・企業の負担を分け合う 安心して働ける仕組みづくり 本人・企業の応援 悩み相談 本人と企業の思いをつなぐ 本人・企業が安心できる 圏域事業 広域性の担保 従来の施設感覚ではできない 情報の整理 アセスメント ニーズの把握 利用施設の選定 手帳の取得 薬の管理 通院の同行 勤労感謝の会 働くために必要な勉強会 本人たちの発表 イベントの企画 働くことへのモチベーションの維持	多機関からの相談 共有 アシスト・応援 訓練を通しての関わり	企業 学校 行政 就労継続支援A型/B型事業所 就労移行支援事業所 ハローワーク 職業センター 商工会 病院の医師 地域の支援事業所 1センターだけではできない いろいろな方との付き合い 支援計画のもと送り出す 利用先とのやりとり 一緒に考える 行政も含めたケア会議 準備訓練 職業訓練 基礎訓練
Xセンター		コーディネーター 公的な機関 就労支援機関への理解 後方支援	離職の相談 仕組みづくり 普遍的なモデルづくり 地域の底上げ 圏域性 公平性 実効性 情報収集と提供 アセスメント ニーズの把握 サポート バックアップ 手伝い 定着支援	他機関からの相談 仲人・橋渡し 一緒に動く 役割分担	企業 大学の進路指導室 地域の相談員 ハローワーク 特別支援学校の進路指導室 社会福祉協議会と企業 企業と就労支援事業所 ウイン・ウインの関係 ハローワークとの協働 社協とテキスト作成 定着支援 職場実習 タイミング
Yセンター		行政への要求 就労支援のしくみの可視化 ワンストップの相談業務 定着支援	豊富な経験 共通課題の抽出 利用者の高齢化 出会いから定着支援の流れ その人の今の状況 一目瞭然 情報の整理・共有 ひとりひとりに合わせる 広く深く 解決の糸口をつかむ 働くことへの意思確認 いい仕事・いい人との出会い アセスメント 3か月間集中支援 ナチュラルサポート体制づくり 連絡ネット 在職者交流会・プチ交流会 離職者の防止 目的・計画性のある定着支援	個別性に応じたつながり 自ら作り上げるネットワーク 血の通った顔の見える連携	行政 企業 弁護士 不動産屋 生活保護 保護観察所 力不足のカバー 当事者のニーズの実現 頼る先を探すと出来上がるチャート図 現場が作るネットワーク 有効性を発揮 すぐに話し合う すぐに動く

第3節 コーディネート機能と運営主体への波及効果

1. 考察 —コーディネート機能がもたらす地域協働

以下、運営主体の事業特性と支援センターの役割との関係を類型的に整理することで、支援センターの役割にどのような特徴があり、その特徴になぜ差異が生じるのかについて考察する。

第一に、運営主体の事業特性が受託の経過や動機および人材育成にどのような影響を与えているのかについて述べる（表 5-3）。運営主体のこれまでの実績をみると、事業特性は大きく2つに分類することができた。一つは生活支援を重視した、もう一つは就労支援を重視した多機能型事業である。

Z センターと W センターは、就労支援事業、生活介護、グループホームなどの多機能型事業を展開して来た実績がある。また「福祉の中心」「安全な暮らし」「安心して共に生きる」「人間としての尊厳」という理念に基づき、どちらかという生活支援を重視した事業特性を有している。支援センターを受託した経過については、「暗中模索」「試行錯誤」「少ない地域資源」「相談支援を行う体制の整備」などのコードから、障害者雇用が進まない環境への葛藤がうかがえ、このような状況から抜け出すための方策として支援センターを受託したと考えられる。さらに、「生活支援に重点化」「生活に困った人への支援」「安心して働ける社会」「命を持続する」というコードから、障害者の生活の安全や安定を目的に支援センターを受託していることも確認できた。

人材育成に関しては、「アセスメント力の差」「企業へ伝えるスキルの不足」「経験・知識不足」「ハードルが高い」「同僚と手探り状態」などのコードが抽出され、職員は就労支援の方法について十分な知識や経験を積まないまま支援センターへ異動となり戸惑いを抱えていたことが理解できた。

また「少ない研修受講者」「業務に追われる」「スキルアップができない悩み」のコードから、就労支援担当者は日々の業務が手探り状態であるにもかかわらず、研修を受ける機会が少なくスキルアップを図る仕組みが整っていないことがうかがえる。

つまり、生活支援を重視してきた運営主体は、就労支援の困難さや行き詰まりを抱える傾向にあり、解決策の一つとして支援センターを受託している。また職員の配置は、求職活動支援、定着支援などについて熟知しているものが配置されているとはいえず、地域のなかで広域支援を行う人材の育成には課題が残されている。

X センターと Y センターは、就労移行支援事業や就労継続支援 A 型事業など、就労支援を重視した多機能型事業を展開してきた実績がある。運営主体の理念は「地域貢献」「地域福祉」「共に働く」「共に地域で暮らす」であり、地域の中で働きながら自立した生活を送ることを目指している。また、支援センターを受託した経過は、コードから読み取れるように、「障害者や企業に対する責任」「方針・方向性の一致」「働く場の拡大」「もともと働く場づくりをしていた」「方針・方向性の一致」など、過去の就労支援事業の実績をさらに推進しようとする考え方が支援センターを受託する経緯となっている。このことから、就労支援のノウハウが蓄積されており、躊躇なく支援センターを併設できたと考えられる。

さらに人材育成に関しては、X センターの職員は「将来のイメージ化」ができており「自らの希望」で支援センターへ異動している。Y センターの職員は「繰り返しの体験」「知識

は経験で増やす」「分からないことは調べる」など自らの経験を通し学んでいく姿勢が身に付いていることが理解できた。

つまり、就労支援を重視してきた運営主体は、就労支援をさらに推進、拡大することを目的に、支援センターを受託する傾向にある。人材育成については、事前準備をしてきた適任者が配置され、キャリアアップを可能にする仕組みが整っていた。したがって、人材育成に関する課題は少ないことが理解できた。

第二は、受託の経過や動機が支援センターの役割およびネットワークにどのような影響を与えているのかについて述べる（表 5-4）。受託の経過に着目すると、2つの傾向が見られる。一つは外発的に、もう一つは内発的に受託に至ったケースである。この受託の経過とセンターの役割およびネットワークにはどのような関係があるのだろうか、

まず外発的な経過で受託したZセンターの場合は、運営主体と関係のある外部組織の意思決定を受けて支援センターを受託した。支援センターの役割は「市の計画に基づき実施」「相談支援体制の確立」「一般就労の促進」「トータルなかかわり」などのコードから、就労支援をシステム化する政策設計に近い役割を担っていた。

ネットワークに関しては「直接の相談者」「市役所の紹介」「発達障害に特化」「就労可能な障害者」などのコードからわかるように、「限られた機関からの相談」に対し、他の就労機関と役割を「住み分け」ていた。したがって一部の就労関係機関との関係が深く、ネットワークの範囲は狭い傾向にある。

一方、Wセンターは、就労支援の困難さや行き詰まりからの脱却、Xセンター、過去の就労支援の実績を推進する、Yセンターは、働く場をさらに拡大することを目的に支援センターを受託しており、内発的な経緯には多様性があることが確認できた。支援センターの役割は「本人と企業の思いをつなぐ」「本人・企業が安心できる」「地域の底上げ」「ニーズの把握」「いい仕事・いい人との出会い」「連絡ネット」などのコードが抽出され、公的な機関という立場で地域の就労関係機関をつなぐ「コーディネーター」として役割を果たしていた。また「安心して働ける仕組みづくり」「ナチュラルサポート体制づくり」というコードからは、障害者の方々が地域のなかで定着して働くことができる仕組みを作ることとも役割の一つと理解できた。ネットワークに関しては、障害者の就労ニーズや個別の置かれている環境に応じて、多くの関係機関と連携を図り実効性のある広い範囲のネットワークが形成されていた。

以上述べてきた支援センターの役割の特徴を典型的に整理すると（図 5-2）のようになる。

ディネートする役割を持つことになり、障害者の就労支援において地域協働の役割を果たすことになる。

最後に、今回は生活支援・就労支援の2つの事業特性と、内発的・外発的の2つの受託の経過から、支援センターの役割と直面する課題を明らかにしたが、あくまでも運営主体の事業特性との関係からみた、ひとつの結果である。支援センターの役割は、地域の就労移行支援事業所やハローワーク、企業などとの協力関係のあり方、またそれらの関係機関が支援センターにどのような役割や連携を期待しているのかによっても左右される。今後は地域資源との関係から支援センターの役割について分析する必要がある、本研究の成果をもとにさらに検証を重ねていきたい。

表 5-5 障害者就業・生活支援センターの役割類型

多機能化B							
調査③ マルレベル：障害者就業・生活支援センターの運営							
センター	運営主体の理念	事業特性	センターを受託した経緯		地域協働	コーディネーターの幅	運営主体への影響
Z	福祉の中心	生活支援指向	市から期待 福祉計画		限られた機関との連携 表面的な連携 地域の就労関係機関との住み分け	就労支援のシステム化 セーフティネット 情報の蓄積 ジョブコーチの活躍	指示による人事異動 アセスメント力の差 経験・知識不足 足りない研修
W	安全な暮らし 安心して共に生きる 人間としての尊厳	生活支援指向	就労支援のノウハウを地域から吸収	進まない障害者の就労 社会資源の有効活用 安心して働ける場作り	多機関からの相談 行政を含めたケア会議 地域の機関と一緒に考える 一センターだけでは解決できない 訓練を通しての関わり	コーディネーター 公的な機関 相談支援 支援計画 定着支援	ハードルが高い 先駆的な所に学ぶ ようやく分かった仕事の楽しさ 必要性 追いつかないスキル
X	地域のために 地域貢献	就労支援指向	就労支援のノウハウを地域に提供	地域からの期待 過去の実績を活かす	多機関からの相談 ハローワークとの協働 社協との協働によるテキスト作成 ウイン・ウインの関係 役割分担	コーディネーター 公的な機関 就労関係機関の理解 後方支援	適任者の配置 キャリアアップが可能 知識と実践力の保有 将来のイメージ化
Y	共に地域で暮らす 共に働く	就労支援指向		働く場の拡大 働く場作りの限界	当事者のニーズの実現 個性に応じた繋がり 自らが作り上げるネットワーク 血の通った顔が見える地域協働 すぐ動く有効性の発揮	行政への要求 就労支援の仕組みの可視化 ワンストップの相談業務 定着支援	知識は経験で増やす 当事者から学ぶ 分からないことは調べる 現場主義

注

- 1) 厚生労働省職業安定局高齢・障害者雇用対策部長・厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部長：障害者就業・生活支援センターの指定と運営等について。（2002）。
- 2) 平成 21 年度厚生労働省障害者保健福祉推進事業：障害者就業・生活支援センターにおける支援のあり方を探る～就業支援に関する第三者評価～。特定非営利活動法人全国就業支援ネットワーク。2（2009）。
- 3) 地域の就労支援の在り方に関する研究会：地域の就労支援の在り方に関する研究会報告書。（2012）。
- 4) 障害者の一般就労を支える人材の育成のあり方に関する研究会：障害者の一般就労を支える人材の育成のあり方に関する研究会報告書。（2009）。

第6章 協議会就労支援部会が担う地域協働における役割

第1節 就労移行支援事業所を持つ多機能型事業所の実態

1. 調査の背景と目的

近年の制度改革に伴い、障害者の就労ニーズに合わせ必要なサービスを利用できるしくみが整えられて来た。特に 2006 年の障害者障害者自立支援法では、就労支援事業が目的別に再編され、一つの法人で複数の事業を展開することが可能となった。そのため多くの法人は、障害者の多様な就労ニーズに答えるため、一般就労を希望する障害者を対象とする就労移行支援事業と、一般就労が困難な障害者を対象とする就労継続支援事業の非雇用型（B 型）を合わせ持つ多機能型事業所となった¹⁾。これは、一つの法人に生活支援と就労支援の 2 つが求められることになり、それらをバランスよく構成する必要があった。特に就労移行支援事業を含む多機能型事業所を展開する場合、企業実習や求職活動などの職業訓練と生活習慣を身に付けるなどの生活面の訓練を同時に行い、2 年という限られた期間で、一般就労に結びつける必要がある。仮に多機能型を選択したとしても、提供できる支援に限りがあり、生活支援と就労支援をバランスよく行うことは困難を極めた。そのため他の就労関係機関と連携を取り集中的かつ専門的な支援が求められた。

その対応策の一つとして、厚生労働省の「地域の就労支援の在り方に関する研究会」（2012）では、就労支援の促進において障害者就業・生活支援センター²⁾や就労移行支援事業所（以下事業所）、協議会（旧：地域自立支援協議会）³⁾が中心となりネットワークを構築していくことを提案している。協議会は地域の課題を検討する場として設置され、この協議会には、行政や当事者、多機能型事業所、支援センターなど多くの専門職者が参加する。中島（2011:28）は協議会について「個人の課題を地域の課題として地域住民がみんなで協議し支え合う取り組みの場」であり「個々の障害者の生活ニーズから地域の課題を解決し社会資源の改善・開発につなげることができる場」と述べている。実際に協議会に付設された就労支援部会は、事業所、養護学校、企業、ハローワークなどの関係機関が参加し就労支援に関する情報共有や課題解決を行っている。

本研究では、Z 市協議会の参与観察を通し、就労移行支援事業を含む多機能型事業所が、協議会就労支援部会に参加することで、どのように就労支援の課題を解決していくのかを明らかにすることを目的とした。

2. 先行研究の検討 —就労移行支援事業を含む多機能型事業所の現状と課題—

ここでは、先行研究を概観し本研究の問題意識を明確にする。

第1に就労移行支援事業の現状と課題について触れておく。就労移行支援事業は、就労支援の要であり障害者を一般就労につなげる重要な役割を担っている。平成 25 年度障害者雇用実態調査（厚生労働省）によると、従業員規模 5 人以上の事業所に雇用されている障害者数は 63 万 1, 000 人となり、前回調査（平成 20 年度）に比べて 18 万 3, 000 人の増加が見られた。この背景には就労移行支援事業の貢献や法定雇用率の引き上げなどが影響している。

しかし、公益社団法人日本フィランソロピーが行った「就労移行支援事業の充実強化に向

けた先駆的事例研究」では、事業所の数（定員）が不足しているという基盤整備不足、事業所と移行先企業との連携不足、また事業所とその他関係機関の連携不足、事業所の支援プログラムの質が確保できていないことを指摘している。さらに、利用者確保のルートについては「関係機関から依頼を受けて」利用者を受け入れている割合が「事業所から働きかけて」受け入れている割合を大きく上回っており、事業所が利用者確保の際の関係機関との連携において「受け身」の姿勢であることが指摘されている。厚生労働省の「平成 24 年度就労移行等実態調査」でも、平成 23 年度に就労者がいない事業所の割合が全体の約半数を占めている。その一方で、10 人を超える就労者を輩出している事業所もあり、事業所によって、利用者の就労実績に大きな差があることを明らかにしている。

また浜銀総合研究所「障害者雇用促進のための就労支援のあり方について」の報告では、障害者が採用されてからの支援については「本人に対する定着支援」「企業に対する定着支援」「生活支援への移行」の 3 つが重要であることを指摘し、特に職場に定着するにつれ、障害者の支援は就労支援から生活支援中心に移行していくため、障害者就業・生活支援センター（以下支援センター）等を通じた生活支援や相談支援事業所への引継ぎをスムーズに進めて行く必要があると述べている。

このように就労実績の差を生む要因として、もともと生活支援を中心に行ってきた法人が、就労移行支援事業を含む多機能型事業を展開する場合は、就職に向けた準備支援や求職活動支援、就職後の定着支援などのノウハウが十分蓄積されておらず、特に重度障害者や高齢障害者に適した就労支援のあり方を模索している。さらに他の就労関係機関との連携も脆弱であることから課題解決に至らないことが挙げられる。つまり、障害者の就労状況が改善されている一方で、それを支えている就労移行支援事業を含む多機能型事業所の実態は 2 極化しており、先行研究で言われている通り様々な課題を抱えながら事業を展開している。

第 2 に就労移行支援事業を含む多機能型事業所と就労支援部会の実態を整理する。新潟県の柏崎刈羽地域障害者自立支援協議会では、専門部会として進路・就労ワーキングが設置されている。そこでは、就労支援の個別事例を通じ就労移行支援事業者が他の関係機関と連携協力し課題の共有、解決策を検討している。解決策としては企業訪問や企業を対象としたアンケート調査、および事業所を一覧にまとめたパンフレットを作成した（北海道地域ケアマネジメントネットワーク 2011：53-55）。また、秋田県の湯沢市地域自立支援協議会の就労支援部会では、障害者の雇用に消極的であった企業に対して、コンサルタントによる障害者雇用のポイントについて講演を開き、翌日には雇用につながったケースもある（佐藤 2010:18）。さらには、障害者にどのような仕事をお願いしてよいのかわからないという企業に対して、コンサルタントによる企業診断を実施し、障害者が行える仕事を企業に提案するなど雇用環境の改善に力を入れた。埼玉県東松山市の地域自立支援協議会には、進路支援検討プロジェクトがあり、そこでは一般就労を希望する人、或いは日中活動の場として作業所などを希望する人のために、各事業者が参画するフォーラムを開催し利用者の進路選択をサポートしている（佐藤 2009:9）。その他、協議会や専門部会の機能分析に関する研究では、協議会や専門部会が保有する機能について、課題を共通認識する場、個別事例をもとに支援計画を作成する場、さらに課題解決に向けて試行・協働・参加する場であると整理している（行實ら 2009、笠原 2010、佐藤 2012）。

このように就労支援部会は、フォーラムの開催や障害者の進路支援、企業へのコンサルタントなど多様な対策を実践しており、障害者の就労を実現するための機能的な組織であることが確認できた。しかし啓発活動などが多く、事業所の置かれている状況に合わせた対策が取られているとは言い難い。さらに先行研究では、事業所における支援プログラムの質の向上に関する研究はされているが（白木ら 2013, 豊田ら 2013, 馬場ら 2015）、就労移行支援事業を含む多機能型事業所が就労支援部会へ参加するなかで、就労支援の課題をどのように解決していくのかについて深く立ち入った研究は少なくその点においても本研究の意義があると考ええる。

第2節 協議会就労支援部会における多機能型事業所の課題解決のプロセス調査

1. 調査フィールドと調査の枠組み

(1) 調査フィールド

Z市の協議会に付設される就労支援部会とそこに参加する就労移行支援事業を含む多機能型事業所を対象とした。その理由は、第1に筆者がZ市の協議会の構成員であることから、アクションリサーチの中でもコンサルテーション的な関わり（秋田ら2010；244）を中心に調査ができると考えた。第2に就労支援部会の下部組織に、多機能型事業所が参加する情報交換会が設置されており、就労支援の課題解決の過程を深く調査できると考えた。第3にZ市内の就労移行支援事業所は、2014年度に3事業所が閉鎖しその要因解明が必要と考えた。

(2) 調査の枠組み

就労移行支援事業を含む多機能型事業所が抱える課題への対応過程そのものが研究対象となり概念化の整理も必要になることから、質的研究法が妥当と判断した。本研究は、就労支援部会（情報交換会）の議事録を活用したプロセス調査（A）と、事業所へのインタビュー調査（B）の2つの調査を用いる（図6-1）。調査（A）は、最終的には4段階を含むものとなるが、現段階では、第3段階の個別対策を協議している段階にある。その第2段階目の「課題の焦点化と原因の究明」について第3段階、第4段階の協議への発展を強化することを目的に、調査（B）を実施した。それゆえ、調査（B）の結果を調査（A）が対象とする就労支援部会にフィードバックすることで、同部会が、第4段階への協議に発展できると考えている。

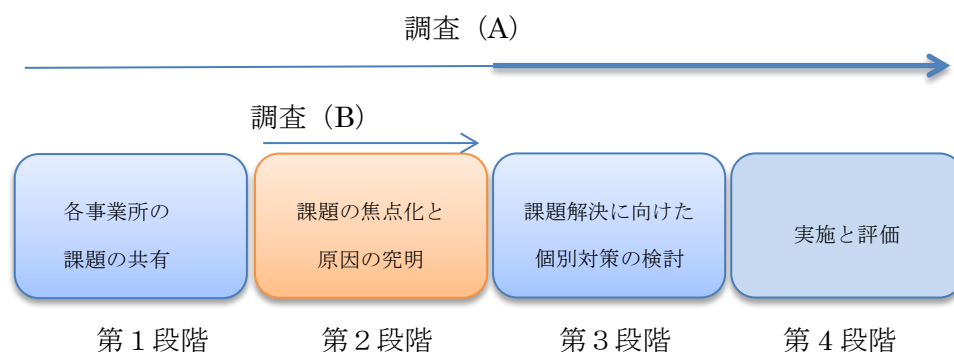


図6-1 調査の枠組み

2. 調査の方法と分析結果

(3) 調査の方法

1) 就労支援部会（情報交換会）の議事録を活用したプロセス調査（A）

① 調査目的・対象・方法

多機能型事業所が就労支援部会に参加することで就労支援の課題をどのように抽出し解決していくのか、その経過を分析することを目的とした。用いるデータは、2013～2014年

度の協議会第 4 回合同会議議事録，就労支援部会会議および情報交換会会議議事録とし，事業所の議論に関わる記述を抽出した．筆者はすべての会議に出席することが難しく議事録を用い検討し解釈を加えた．協議会第 4 回合同会議は既に公開された議事を，就労支援部会会議および情報交換会の記録は部会長に承認を得て使用した．

② 調査結果

就労支援部会は月 2 回開催されている．2013 年度の就労支援部会の方針に，企業・ハローワーク・商工会議所と就労移行支援事業所の情報交換会を開催し連携の強化を図ることが盛り込まれ（2013 年度第 4 回合同会議次第33），具体的に進めるために就労支援部会のワーキンググループとして「障がい者就労に関する情報交換会」（以下情報交換会）を設置した．情報交換会には事業所も参加し，就労支援に関する情報，課題の共有を行うことをねらいとした．ワーキンググループは，就労支援部会の下部組織であり，話し合った内容は就労支援部会に提案，提言できる関係とした．表 6-1 は 2013～2014 年度の情報交換会の回数と内容である．以下，文中の「」は議事録の引用である．

表 6-1 障がい者就労に関する情報交換会の内容

年度	回数	開催月	内容
2013	第1回	4月	委託訓練の訓練期間、募集人数、スケジュールについて説明
	第2回	7月	ハローワークと就労移行支援事業所との連携について情報交換
	第3回	9月	就労移行支援事業所における職場体験の取組み・就労者数について情報交換
	第4回	2月	就労移行支援事業所・就労継続支援事業所A型における取組みについて情報交換
2014	第1回	10月	市内6カ所の就労移行支援事業所とハローワーク・支援センター・障がい福祉課との情報交換
	第2回	2月	各就労移行支援事業所の課題の整理・協議会への提案（ヒヤリング調査の結果をふまえ行う）
			* 2013・2014年度 Z市地域自立支援協議会第4回合同会次第より引用

<2013 年度>

情報交換会は 4 回開催され，そのうち第 2 回情報交換会ではハローワークと事業所との連携に関して情報交換を行った．ハローワークの担当者は障害者の就労支援の状況について「精神障害者の求職者・雇用が増加しており，障害がオープンになって来ている背景がある．しかし職場への定着面で難しいところがあるので，ハローワークと事業所の連携の必要性を強く感じている」との意見を述べた．一方事業所側は「企業が期待する就職後の支援とは，困難なことが起こった時に，障害者と企業の間に入って，本人と一緒に問題解決に取り組んでくれることではないか」「企業がこんな仕事でこういう人を探しているということが分かれば就職につながるのではないかと述べ，双方から連携を求める意見があった．

第 3 回情報交換会は，職場体験の取組み・今年度の就労者数について情報交換を実施した．職場体験については「就労体験場所の情報が欲しい」「体験先を紹介してほしい」「どんな人材が求められているのか情報が欲しい」という意見があり就労体験に関する情報不足が明らかになった．出席した 8 事業所のうち，就労体験先を確保していない事業所が 4 か所，さらに就職者が 1 名の事業所が 2 か所，就職者無しの事業所が 3 か所と，事業所間の格差と厳しい現状を共通認識する場となったと考えられる．

＜2014 年度＞

Z 市の事業所は、2014 年度に 3 事業所が閉鎖し、その要因の解明が急がれた。4 月の就労支援部会において、今年度の取組みとして、就労支援部会が事業所をバックアップすることを確認し、就労支援部会が中心となり就労が進まない要因分析を行うことになった。そのためには、前年度の情報交換会で事業所から出された就労支援に関する課題をより明確に把握し焦点化する必要があり、Z 市内全事業所へのインタビュー調査を実施しすることが提案された。6 月の就労支援部会においては、情報交換会で出された意見をもとにインタビュー調査の目的と内容が検討され、インタビュー内容としてハローワークや支援センターとの連携状況、企業実習の現状と課題に関することなどが盛り込まれた。その後、7 月にインタビュー調査を実施した。2 月の第 2 回情報交換会にて調査結果をもとに意見交換を行った（調査（B）の結果を参照）。利用者確保について「積極的に人材確保を行っていない」「待つ姿勢になっている」などの意見が挙げられ、職場開拓については「近隣企業に飛び込みで伺いに行っている」「職場開拓専任の職員が必要」「就労移行に情熱を注げる職員が欲しい」「B 型の支援に比重が置かれ、移行に手がかけられない」など他の業務との兼務で職場開拓することの負担の声が聞かれた。調査結果をもとに自職場の現状を振り返ることができ情報や意見はより具体性を増した。

③考察－協議経過の分析－

2013 年度は、調査（A）の第 1 段階に相当する。情報交換会を通して、事業所が行う定着支援と企業が求める定着支援にズレがあることや就労体験の場所が少ないなど、さまざまな課題が洗い出された。参加者は各事業所の現状を共通理解するとともに、同じ市内に就労支援が円滑に進んでいる事業所とそうでない事業所が共存していることを知る機会となった。

2014 年度は、調査（A）の第 2 段階、第 3 段階に相当する。情報交換会は知識や情報を得る場から試行する場へ変化した。田垣（2012:58）は住民会議を丁寧に行うことで「メンバーは自分の発言内容が施策とつながっていることを認識し、単なる話し合いではなく有益な施策提言であることを理解していく」と述べている。情報交換会においても、会議を重ねるなかで参加者が専門職として役割や能力を発揮する場所であることを認識し、一人ではできないことを組織の力で成し遂げたいと考えるようになったと推察できる。事業所へのインタビュー調査は、課題解決に向けた第 1 歩であり、各事業所の課題に応じた解決策の提案につながった（調査（B）の結果を参照）。

2) 就労移行支援事業者へのインタビュー調査(B)

①調査目的・対象

この調査は、Z 市内の就労移行支援事業を含む多機能型事業所を対象に、事業所の課題の焦点化と課題が生じる原因を把握することを目的に実施した。調査は Z 市協議会就労支援部会が行い、筆者は Z 市協議会の構成員であることから、就労支援部会の部会員とともに調査に同行した。事業運営全般について把握している管理職または支援員を対象に調査を依頼した。インタビュー対象者の属性および事業所の多機能性は表 6-2 に示す。調査時期は 2014 年 7 月である。

表 6-2 対象事業所の概要とインタビュー対象者の基本属性

調査対象事業所の概要			インタビュー対象者の基本属性			
就労移行支援事業所	平成24～26年度 累積就労人数	併設事業	性別	年齢	役職	勤務年数 (現事業所)
A	25	地域活動支援事業 指定特定相談支援事業	男性	30歳代	主任	4年
B	18	就労継続支援B型事業 居宅介護支援事業 指定特定相談支援事業	女性	40歳代	主任	3年
C	10	就労継続支援B型事業 生活介護 グループホーム 障害者就業・生活支援センター 指定特定相談支援事業	男性	30歳代	支援員	4年
D	1	就労継続支援B型事業・生活介護 委託相談支援事業 指定特定相談支援事業	女性	40歳代	サービス管理責任者	7年
E	3	就労継続支援B型事業 就労継続支援A型事業	男性	40歳代	所長	18年
F	8	就労継続支援B型事業 短期入所事業 グループホーム 地域活動支援事業 委託相談支援事業 指定特定相談支援事業	男性	40歳代	副施設長	6年

②調査方法

本調査は半構造化面接を用いた。インタビュー調査を始めて経験する部会員もいるため、聞き取る内容に差異が生じることを回避するため共通のインタビューガイドを作成した。インタビュー内容は情報交換会で抽出された課題をもとに、①ハローワークとの連携、②企業実習について、③支援センターとの連携、④就労に結び付かない要因、⑤就労にあたり必要なことの5項目とし、本人の了承を得てICレコーダーに録音した。

③倫理的配慮

調査への参加は対象者の意思決定に伴い、プライバシーに十分配慮し内容が他者に聞かれないよう個室で面接を行った。今回の研究で得られた情報を研究目的以外では使用しないこと、また対象者の情報は個人を特定されないよう配慮することを説明し、文章および口頭により本人の承諾を得た。

④分析方法

佐藤郁哉の質的データ分析法を参考にした。本調査は事業所の比較事例研究に焦点をあてるため、事例コード・マトリックスを用い、継続的比較法による分析が適切と判断した。事例コード・マトリックスは、複数のコード同士の関係やコードと文章セグメントのあいだの関係について何度となく比較検討するプロセスを通して概念モデルを構築していく（佐藤 2008）。この過程を通し事例の特徴が明確になる。まず逐語録からインタビュー項目に該当する具体的な事柄（文章セグメント）を抽出し、内容を要約した（セグメントの要約）。さらに概念生成、解釈の検討を繰り返し、より抽象度の高いコードへ移行し事業所ごとに整理した。その後、導かれたコードをもとに事例コード・マトリックスを作成し継続的比較法を用いて分析した。セグメントの要約およびコード名の妥当性については部会長と他の研究者に確認をしてもらった。

⑤ 調査結果

分析結果は、A 事業所は 17 個の、B 事業者は 18 個、C 事業所は 18 個、D 事業所は 17 個、E 事業所は 15 個、F 事業所は 15 個のコードが抽出された（表 6-3；C 事業所を抜粋しコード整理表を示す）。導かれた合計 100 コードをもとに事例コード・マトリックスを作成し継続的比較法を用いて分析した（表 6-4）。なお考察で使用するコード名は【】で示す。

表 6-3 コード整理表：C 事業所を抜粋

NO	分析の視点		コード	セグメントの要約
1	ハローワークとの連携	訪問頻度	必要があれば行く	利用者さんと一緒に登録 紹介状をもらう程度 就職に結びつかない 登録の関わり 直接訪問はしない
		顔見知りの程度	紹介状の受け取り程度	今は知り合いがいない 紹介状をもらう程度
		求人情報の入手方法	郵送される求人票 就職につながらない求人	毎月2回求人票が郵送される 連絡しても既に決まっている 就職に結びつかない 知らない情報を知ることができる
		連携の実績	連携していない	活用できていない 自分も経験がない 使い方が分からない 初めての見学者
		期待すること	期待することが分からない	希望・期待するほど活用していない
2	企業実習について	企業実習の位置づけ	限られた実習先 支援プログラムの実施	実習先を探すことが大変 実習中は企業に向く 支援プログラムの実施 ありがたい 民間のコンサルト会社の活用
		実習が進まない理由	情報不足 実習先の開拓困難	情報があると嬉しい 日々の業務に追われる 実習先の開拓が難しい
3	支援センターの連携	連携の実績	以前は連携していた	最近連携して就労に結び付いたケースがない 以前は連携していた
		要望	ハローワークとの連携 情報の集約・発信 役割の明確化と分担 ジョブコーチの活用	センターとハローワークの連携 各事業所への情報提供・マッチング ジョブコーチが上手く教えてくれる 仕事の切り出しが難しい センターの活用方法が分からない
4	就労に結び付かない要因		高いレベルの仕事 交通手段の課題	企業が求めるレベルが高い 免許がないと難しい 駅から歩いて通えるところのぞましい 交通の便が悪い
5	就労にあたり必要なこと		事業所間の情報共有	事業所同士の情報交換 実習先を探す担当者の苦勞

表 6-4 事例コード・マトリックス（継続的比較法）

分析の視点	ハローワークとの連携				企業実習について		障害者就業・生活支援センターとの連携		就労に結び付かない要因	就労にあたり必要と
	訪問頻度	面談の程度	求人情報の入手方法	連携の実績	期待すること	企業実習の位置づけ	実習が進まない理由	連携の実績	要望	
事例1 (A事業所)	定期的に訪問	よく知っている	郵送される求人票 直接の紹介	実効性のある連携	情報の共有・伝達	全員実施 働く経験をする重要な場	特がない	利用者の紹介程度 連携していない	情報の開示・展開 連携のシステム構築	各事業所の強みの 明確化 事業所の役割の周知 支援センターとの役割 分担
事例2 (B事業所)	定期的に訪問・電話	よく知っている	郵送される求人票 一般求人票	情報共有できる連携	集団面接会の開催 情報交換会 迅速な情報提供	就職前提の実習 可能性を見つける	特がない	連携していない	ハローワークとの連携 対象者の明確化 センター機能の 明確化	運営できるだけの 対応
事例3 (C事業所)	必要があれば行く	紹介状の受け取り程度	郵送される求人票 就職につながる求人	連携していない	期待することが 分らない	限られた実習先 支援プログラムの実施	情報不足 実習先の開拓が困難	以前は連携していた 現在は連携していない	ハローワークとの連携 情報の集約・発信 役割の明確化と分担 ジョブコーチの活用	事業所間の情報共有
事例4 (D事業所)	必要があれば行く	窓口で話を聞く程度	郵送される求人票 パソコンで見る求人票	連携していない	集団面接会の開催 気軽に付ける環境作り	本人の希望に合わせる 不定期	交通手段の問題 職場開拓が困難	連携していない	特がない	職員の確保 利用者の確保
事例5 (E事業所)	出向かない	知らないわけではない	郵送される求人票			マッチング 能力と課題の確認		連携していない	親の考え方 対象者がいない 限定したスキルの獲得	実習先の確保 事業所間の情報共有 多機関との連携 親のバックアップ
事例6 (F事業所)	職員は殆ど出向かない 本人は定期的に通う	知らないわけではない	郵送される求人票	本人とのやり取りが中心	具体的に分からない	義務化していない 就職前提の実習	職場開拓が困難	以前は連携していた	一緒に実習先を探して 欲しい	多機関との連携 精神医療の理解

⑥考察

第1に、事業所とハローワークの連携について述べる。A・B事業所の職員は、ハローワークを月に1～2回「定期的に訪問」していることから、ハローワークの担当者と顔なじみの関係が出来ていた。新しい求人情報が入ると、ハローワークの担当者が事業所の職員へ直接連絡を入れる仕組みも確立され、事業所はいち早く情報を得ることができる。またハローワークの担当者は、企業実習の打ち合わせや実習後の反省会に同席するなど、事業所と企業を繋ぐ役割も担っていた。一方事業所の職員は、ハローワークの担当者に実習後の実習生の変化や様子を報告するなど【情報共有】に努めていた。事業所は、企業実習を【働く経験をする重要な場】【可能性を見つける】ことのできる場、また【企業実習は採用をかけて行く】【就職前提の実習】と捉え、就職に繋がる重要な機会と位置づけていることがうかがえた。このように、企業実習が効果的にスムーズに実施できている背景には、双方が顔なじみの関係であり【実効性のある連携】が図れているからだと考えられる。

C・D・E・F事業所の職員は、ハローワークには【必要があれば行く】または【殆ど出向かない】ため担当者と【紹介状の受け取り程度】の関係にとどまっていた。また【本人とのやり取りが中心】で事業所の職員はハローワークの担当者と話す機会が少ないことも確認できた。求人情報の入手ルートは、ハローワークから郵送される【求人票】が主だが、郵送された時点で既に募集が終了していたり、利用者の特性に合わなかったり、新しい情報が入りづらい傾向がうかがえた。4事業所とも、ハローワークの役割や機能を【具体的に分からない】と回答しており、ハローワークの活用方法を理解していないことが確認できた。つまり、ハローワークと連携している場合は、求人や実習先に関する情報の入手ルートが複数あり、リアルタイムに収集できる。一方、ハローワークと連携が取れてない場合は、求人や実習先に関する情報が遅れ、また十分情報が得られないため企業との関係づくりも困難となる。この差が就労実績の差につながると推察できる。

第2に、事業所と支援センターの連携について述べる。すべての事業所が【連携していない】【以前は連携していた】のどちらかに該当し、6事業所とも支援センターと連携が取れていない傾向が示された。連携が取れていない理由は、支援センターをどのように活用すれば良いか分からない、また、障害者が就職した後、どの段階で支援センターと連携を取り、仕事や責任を引き継ぐのか分からない、また以前は支援センターに相談し、一緒に職場を探したりしたが、最近は該当ケースがないなど事業所側にも理由があることが分かった。支援センターに対しては、【ハローワークと連携】し【情報を集約・発信】すること、【連携のシステムを構築】する中核的な役割を期待していることがうかがえた。

第3に、就労に結び付かない要因を整理する。一つは、【利用者確保】の問題である。一般就労が実現すれば利用者は、2年間で事業所を退所することになるため【就労継続支援B型事業所からの移行】など、利用者獲得に向けた仕組みが必要である。二つ目は、企業が障害者の就労能力より【高いレベルの仕事】を求める傾向があり、企業のニーズと事業所（障害者本人）ニーズにミスマッチがおきている。三つ目は、障害者によっては、【症状が不安定】で職場に慣れるまでに時間を要する場合がある。その症状に対する【企業の理解不足】が見られる。四つ目は、親が事業所の生活を満足しており就職を希望しない、また就職に慎重になっているなど【親の考え方】が影響している。五つ目は、駅までどのように行けば良いか分からない、また自宅から職場までの距離が遠いなど【交通手段の課

題】が挙げられた。

第4に、障害者の就労にあたり事業所が必要だと感じている点は、【各事業所の強みの明確化】【事業所の役割の周知】など、相手の情報を求めるだけでなく、相手に理解されるよう事業所自身が役割を明確にし、積極的に情報を開示する必要性を感じていた。その他【支援センターとの役割分担】【他機関との連携】【事業所間の情報共有】など連携を図る中で自職場の就労支援の課題を解決したいという意識がうかがえた。

以上を踏まえ、就労移行支援事業を含む多機能型事業所の課題とその原因を示す。

1つ目の課題は、半数の事業者がハローワークと連携がとれていない点である。原因としては、事業所側はハローワークの活用方法が分からない、また情報を待つ姿勢が強く自ら情報を発信することが少ない。ハローワーク側は、積極的に情報を求める事業所に情報を提供する傾向が見られ、消極的な事業所は情報伝達が遅れ、情報提供量も少なくなる。

2つ目の課題は、全事業所が支援センターと連携が取れていない点である。原因として、支援センターの役割が不透明、事業所との役割分担が不明確、事業所側に相談ケースがないなど理由が考えられる。

3つ目の課題は、就労に結び付かない原因は多様であり事業所の置かれている状況により異なる点である。具体的には、利用者の確保、企業と事業所のニーズのミスマッチ、障害特性に応じた定着支援の不足、親の就労への考え方などが示された。

この分析結果を就労支援部会にフィードバックし以下のような解決策をまとめた。①ハローワークの担当者が企業の希望に応じ事業所を紹介できるしくみを作る（事業所および利用者の特性の明確化）。②情報提供ルート、求人票の改善など新規求人情報が早い段階で事業所に配信されるしくみを作る（情報の平等性の担保）。③就職を前提とした企業実習の紹介や障害者が自身の可能性に気づくことができる企業実習プログラムの見直しを行う（実習先の確保）。④障害者が就職した後の事業所と支援センターがどの段階で仕事や責任を引き継ぐのかを可視化する（役割分担の明確化）。⑤ハローワークと支援センターが求人情報や企業実習の情報を共有し必要としている事業所に情報提供するしくみ作りをする（情報の集約と適正配信）。⑥就労支援部会が窓口となり必要な連携先を紹介するなど、各事業所の課題に応じた支援体制を組むためのマネジメントを担う。

第3節 施策化機能の可能性

1. 考察 — 施策化機能の可能性 —

本研究では、就労支援部会（情報交換会）の議事録を活用したプロセス調査（A）と、事業所へのインタビュー調査（B）の2つの調査を用いた。この2つの調査から、就労移行支援事業を含む多機能型事業所が、協議会就労支援部会に参加することで、どのように就労支援の課題を解決していくのかを考察する。

就労支援部会におけるプロセス調査（A）について、先行研究と比較しながら考察する。先行研究で取り上げた就労支援部会の課題解決のプロセスは、定例会などで個別事例の検討、課題の共有、対策の提案・実施という経過が主流であり、課題が生じる原因を研究的視点で深く掘り下げることは少ない。したがって企業向けセミナーや事業者へのフォーラムの開催など全体に向けて行う啓発活動や、企業へのコンサルタントやアンケート調査と言った受け入れ先への対策が中心となる。一方、本調査（A）の就労支援部会（情報交換会）の課題解決のプロセスは、①課題の共有 ②課題の焦点化と原因の究明 ③個別対策の提案 ④実施と評価の4つの段階を設定している。特に第2段階に調査（B）を置くことで、協議会就労支援部会が単なる情報や課題共有の場ではなく、調査を実施し、その結果を就労支援部会へフィードバックすることで課題の理解が促進されエビデンスに基づく個別対策を提案することが可能となった。松為（2014:165）はネットワークが継続しなくなる要因について、「ネットワークに参加する個人や機関が自分への利害関係に固執して組織防衛的な発想を前面に出す」また「参加する各機関がネットワーク構築の前から独自の活動領域を確立している」ことを指摘している。調査結果から少なからずZ市の事業所間においてもこのような状況はあったと思われる。しかし、就労移行支援事業を含む多機能型事業所の職員が調査に参加したことで、お互いの課題や強みを客観的に見る機会となり、事業者のエンパワメントにつながったと考えられる。さらにその後の協議経過においては、各事業所が強みを活かした相互協力のもと、事業者間で交わされる情報の質や内容に変化が生まれた。

2. 調査の到達点

本調査は、就労支援部会（情報交換会）の議事録を活用したプロセス調査と、就労移行支援事業所へのインタビュー調査の2つの調査を用いた。プロセス調査の結果からは、協議経過に伴い参加者の意識に変化が生まれた。

インタビュー調査の結果から抽出された就労移行支援事業を含む多機能型事業所の課題とその原因は、①半数の事業者がハローワークと連携がとれていない。原因としては、事業所側はハローワークの活用方法が分からない、情報を待つ姿勢が強く自ら情報を発信することが少ない。②全事業所が支援センターと連携が取れていない。原因として、支援センターの役割が不透明、事業所との役割分担が不明確、事業所側に相談ケースがないなど理由が考えられる。③就労に結び付かない原因は多様であり事業所の置かれている状況により異なる点である。この結果を就労支援部会にフィードバックし以下の解決策をまとめた。①ハローワークの担当者が企業の希望に応じ事業所を紹介できるしくみを作る（事業所および利用者の特性の明確化）。②情報提供ルート、求人票の改善など新規求人情報が

早い段階で事業所に配信されるしくみを作る（情報の平等性の担保）．③就職を前提とした企業実習の紹介や障害者が自身の可能性に気づくことができる企業実習プログラムの見直しを行う（実習先の確保）．④障害者が就職した後の事業所と支援センターがどの段階で仕事や責任を引き継ぐのかを可視化する（役割分担の明確化）．⑤ハローワークと支援センターが求人情報や企業実習の情報を共有し必要としている事業所に情報提供するしくみ作りをする（情報の集約と適正配信）．⑥就労支援部会が窓口となり必要な連携先を紹介するなど、各事業所の課題に応じた支援体制を組むためのマネジメントを担う．

以上から、就労移行支援事業所の職員が協議会就労支援部会を活用し、自らの手で地域にある就労移行支援事業所へ実態調査を行い、課題解決の方策を導き出した．その調査の過程を通し就労移行支援事業所の現状を整理しお互いが抱える課題を共通認識する機会となった．さらに希薄であった障害者就業・生活支援センターやハローワークとの連携協働に向けた具体的な解決策をまとめ協議会へ提案することができた．つまり多機能型事業所が協議会就労支援部会に参加することで、施策形成に寄与しうる新たな機能を発揮することにつながった．

最後に、本調査の限界は、課題解決プロセスの第3段階までを分析した．1～3段階のプロセスが有効に機能することと、就労支援部会の参加者の組織化を並行して行うことで、就労移行支援事業を含む多機能型事業所の課題が解決に向かうことが示された（図6-2）．特に第2段階の事業所調査は課題の理解促進につながり、その後の協議は参加者の意識や発言に変化が生まれ、個別的な課題解決策を提案することができた．桑田ら（2008:25）は「組織は絶えず繰り返される組織化の努力によって維持されなければならない」と指摘しており、現時点では3段階までのプロセスの検証に留まっているが、今後は部会員の貢献意欲やエンパワメント力が持続できるよう就労支援部会の組織化を図り、就労移行支援事業を含む多機能型事業所の課題解決のあり方について引き続き検証を重ねて行きたい．

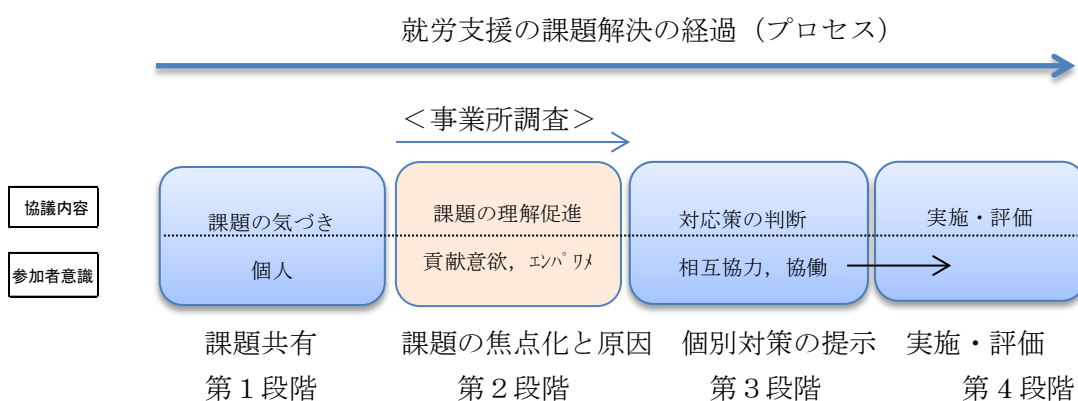


図 6-2 就労支援の課題解決のプロセス *筆者作成

注

- 1) 厚生労働省，社会援護局障害保健福祉部の「障害者障害者自立支援法による基準・報酬について」（2006）によれば，「複数の事業を一体的に運営する場合は多機能型と位置付けるとし，複数の事業の利用人員を合計し，社会福祉法に定める最低利用人員を満たしていれば良いとしている．また一定の設備等については共有可能とし，サービスの質を確保するため，原則として事業単位でサービスを提供することになっている．このような多機能型による事業展開を行う事業所を「多機能型事業所」と定義する」
- 2) 障害者就業・生活支援センターは，2014 年 5 月現在，全国に 319 か所設置されている．
- 3) 2013 年に施行された障害者総合支援法によって法的に明確に位置づけられた．

（協議会の設置）第八十九条の三 地方公共団体は，単独で又は共同して，障害者等への支援の体制の整備を図るため，関係機関，関係団体並びに障害者等及びその家族並びに障害者等の福祉，医療，教育又は雇用に関連する職務に従事する者その他の関係者により構成される協議会を置くように努めなければならない．協議会は，関係機関等が相互の連絡を図ることにより，地域における障害者等への支援体制に関する課題について情報を共有し，関係機関等の連携の緊密化を図るとともに，地域の実情に応じた体制の整備について協議を行うものとする．

終章 多機能型事業所の総合的役割について

第1節 多機能型事業所の総合的役割

これまで、第3章から第5章までのなかで、障害者の就労支援を地域の中で実現するために、多機能型事業所が果たす役割を次の2つに分けて論じてきた。1つは事業所自らが複数のサービス事業を一体的に運営する多機能型事業所を形成し、障害者の多様なニーズに応えるという役割で、以下の多機能化と区別する意味から、「多機能化（A）」と呼称してきた。もう1つの多機能化、ここでは「多機能化（B）」と呼称してきたもので、多機能化（A）による実績を踏まえ、さらに地域の中で他事業所や行政との協働（地域協働）の役割を果たすという役割である。

多機能型事業所の総合的な役割をまとめるにあたって、これまでの2区分法を用いて、最初に、障害者の多様なニーズに応える多機能型事業所の展開（多機能化A）を扱い、次に、地域協働によって推進される障害者の就労支援（多機能化B）について論じる。

そして、第3章から第5章までの調査結果についても、可能限り言及し、少しでも実証的なデータを補足しながら役割を記述しておきたい。そして、それら2区分による接近を最終的には統合して、総合的な多機能型事業所の役割としてまとめておきたい。と同時に、第2節では、その統合された役割を担える多機能型事業所が主導する就労支援における一つの地域協働システムのモデルを示すこととする。

1. 障害者の多様なニーズに応える多機能型事業所の展開 一多機能化（A）

運営主体内で多機能型事業所を展開する多機能化（A）の実態とそこから見出せる多機能型事業所の役割を考察する。本研究において多機能型事業の特性を把握するための接近法としては、単機能の事業所と多機能型事業所の比較調査から始めた。その理由として、単機能の事業所と多機能型事業所を比較することで、多機能型事業所の基本的な性格、そのなかで抽出できる役割をより明確に把握できると考えたからである。

その調査結果によれば、単機能によっても就労継続支援B型事業所が維持されているのは、「高い工賃」と「一般企業への就職」というミッションをもち、就労支援指向を強く有し、その具体的な展開としての事業構成において「目標設定」「時間の管理」「厳しさと責任感」「生産性と収益性」の4つの特徴が見られた。利用者はこのような事業構成を経験する中で「経済力の獲得」「技術の向上」「自信の獲得」「人間関係の拡大」という資質や能力を身に着けるという変化が見られるようになり、また、利用者が変化していく過程には、「伝え・教える」「家族の理解」「就職に向けた意識」という、職員と利用者間に共通する認識枠組（組織文化）があったといえる。

それに対し、多機能型事業所のなかで、就労継続支援B型事業所を運営している場合では、「尊重」「豊かな生活」「食の安全」というミッションのもとに生活支援指向が強い傾向にあり、具体的な展開としての事業構成において「ニーズの把握」「作業環境の工夫」「部署間の連携」「生活支援と収益性」の4つの特徴が見られた。利用者はその事業構成を経験する中で「主体的な生活」「自己決定」「人間関係の拡大」の3つの変化が見られ、利用者が変化していく過程には、「共に・一緒に」「創設者の存在」「施設の理念」とい

う、職員と利用者の間に共通する認識枠組（組織文化）があった（終 1）。

つまり、就労継続支援 B 型事業所を軸に単機能型と多機能型を比較すると、前者では就労支援指向となり、後者では就労継続等を事業選択可能であることもあって、就労継続支援 B 型事業所は、本来の生活支援指向を継続して機能強化を図ることができるということになる。その結果、多様な利用者の就労能力に対応することができ、アセスメントされた就労ニーズを部署間（事業所間）の連携のもとで実現し、障害者個々に適した就労環境を提供していることを可能にしているのである。

終 1- 生活支援指向と就労支援指向の比較表

指向性 \ 比較軸	ミッション	事業の構成	共通の認識	利用者の変化
生活支援指向	尊重 豊かな暮生活	ニーズの把握 作業環境の工夫 部署間の連携 生活支援と収益性	施設の理念 創設者の存在 共に・一緒に	主体的な生活 自己決定 人間関係の拡大
就労支援指向	高い工賃 一般企業への就職	目標設定 時間の管理 厳しさと責任感 生産性と収益性	就職に向けた意識 家族の理解 伝え・教える	経済力の獲得 技術の向上 自信の獲得 人間関係の拡大

多機能型事業所における生活支援指向は、第 3 章の調査においても明確となっている。多機能型事業所を利用する一般就労困難者を対象にした調査結果から、一般企業を離職して多機能型事業所に戻って来た知的障害者の 62%は、多機能型事業所内の仕事に満足していることが分かった。その要因として、①個人の能力や障害の理解 ②作業内容の細分化、③職務の適正配置、④支援員の指導や声掛け ⑤お互いに理解し合える組織風土が挙げられ、また、余暇活動において、バドミントンや体操などの健康作り、散歩やバーベキューなどの外出行事、休憩中や訓練後のカラオケや音楽鑑賞など、就労以外の生活時間の充実が生活の楽しみとなり、就労と余暇活動のバランスが就労状況の安定につながっていた。

複数の事業を組み合わせることで、多機能型事業所は、一般就労困難者の多様な課題を受け止め、再び就労意欲を取り戻すための生活支援を軸とした支援を展開する受け皿として重要な役割を果たしている。本調査では、就労を含めた生活全体を個別的に支援することで、障害者個々が安心して働くことができ、働く楽しさと自信を取り戻す過程が明らかとなった。このような環境を用意することも多機能型事業所の一つの役割と言える。

以上、2つの調査から、多機能化（A）における多機能型事業所の役割は、就労と生活を一体的に提供することで就労継続を可能にすることにある。就労を継続するためには、就労を支える人の存在・健康維持・家事行為・余暇活動の充実という生活環境を構成する条件と、就労ニーズの把握・作業環境の工夫・部署間の連携・生活支援と収益性のバランスという就労環境を構成する条件を、相互関連的に展開し障害者個々の働き方を保障することが多機能型事業所の役割となる。生活と就労の一体的支援の必要性については既に先行研究でも指摘されているが、本研究において、それらを構成する支援の内容や事業構成に

における条件を提示した点が新しい。もちろん、多機能型事業所における就労指向を目指す事業展開を否定している訳ではなく、ただ一般就労困難者が戻れる場としての多機能型事業としての役割を強調する場合、やはり生活支援指向型が地域のなかに存在する必要があることを指摘しているのである。

2. 地域協働によって推進される障害者の就労支援 一多機能化（B）

多機能化（A）による実績を踏まえ、地域の中で他事業所や行政との協働（地域協働）の役割を果たすための取り組みとしては、多機能型事業所が障害者就業・生活支援センター事業を運営することに求めることができる。厚生労働省が示す障害者就業・生活支援センターの役割は、障害者の就業に関する相談支援・定着支援、日常生活や地域生活に関する助言、関係機関との連絡調整と記されている。ここでは運営主体の枠を広げ、多機能型事業所が新たな機能（地域協働）を持つ多機能化（B）について、まず障害者就業・生活支援センターの運営を手掛ける多機能型事業所について考察する。

第4章において考察を加えた調査結果からは、就労支援指向と生活支援指向のどちらを重視する多機能型事業所かによって、障害者就業・生活支援センターが地域協働のなかで果たす役割は異なる結果を示している。生活支援指向の多機能型事業所に併設されている場合は、就労支援が進まないジレンマを抱え社会資源を有効活用したいという思いから障害者就業・生活支援センターを受託していた。これに対して、就労支援指向の多機能型事業所に併設されている場合は、就労支援実績を活かし、障害者の働く場をさらに拡大することを目的に障害者就業・生活支援センターを受託していた。

しかし、設置された障害者就業・生活支援センターでは、こうした運営主体側の必要ではなく、地域協働が求められる地域側のニーズに対応した機能や指向性を持つ必要がある。その結果、就業支援ワーカーや生活支援ワーカーは知識と実践力を持った適任者を配置し、そこに集積されたさまざまな情報を活用し、地域の就労関係機関と企業をつなぐコーディネーターの役割を果たすことが求められる。この点からすると、就労支援指向の多機能型事業所に併設されている場合には、既存の事業展開のなかで積み上げて来た就労支援のノウハウを地域の就労関係機関に提供することで、就労関係機関が各々力を付け地域全体の就労支援力が高まるよう後方支援を行っていた。その結果、地域の就労関係機関や企業は、障害者就業・生活支援センターに期待を寄せ、また障害者就業・生活支援センターは、さらに知識と実践力を高め、双方が対等でかつ利益を得ることができる関係性を確立している傾向にあった。

それに対して、生活支援指向の多機能型事業所に併設されている場合では、就業支援ワーカーや生活支援ワーカーは、運営主体の人事異動により、就労支援の経験が浅い職員が配置されるケースも見られ経験や知識不足により相談支援や定着支援のスキルが追いつかない現状があった。地域の就労関係機関と企業をつなぐコーディネーターの役割は果たしている一方で、ワーカー自身が、相談支援や定着支援について地域の先駆的な事例に関わることで支援の方法を学び吸収している状況もうかがえた。その経験を通し、就労支援のスキルを高め地域に貢献できる障害者就業・生活支援センターを目指している。

以上から、障害者就業・生活支援センターが地域協働による就労支援を推進するために

は、併設される多機能型事業所の就労支援実績や人材の適正配置が影響していることが示され、就労支援指向の多機能型事業所に併設された障害者就業・生活支援センターは地域協働において役割を果たし易い傾向にあり、一方、生活支援指向の多機能型事業所に併設されている場合、障害者就業・生活支援センターは就労支援のノウハウの蓄積途上にあり、コーディネーターの役割を果たすものの地域協働に向け準備段階にとどまる傾向が示された。

多機能化（A）の段階で把握されてきた単機能の事業所による就労支援指向と多機能型事業所による生活支援指向との比較において、後者の持つ機能を一般就労困難者が戻れる場としての受け皿機能として整理したのに対して、そのような多機能型が一定程度普及してくると、地域協働に求められるのは、むしろ就労支援指向の多機能型事業所による障害者就業・生活支援センターの運営という見方もできる。それゆえ、母体となる多機能型事業所の反映である障害者就業・生活支援センターの運営という関係にはなるが、就労支援のノウハウの蓄積が進むなかで、就労支援におけるコーディネーターの強化が図られ、地域協働に向けた条件整備が進んでいくことになる。

次に、就労移行支援事業所を持つ多機能型事業所が協議会就労支援部会に参加することで新たに担う役割について考察する。本調査の結果、協議会就労支援部会（情報交換会）の課題解決のプロセスは、①課題の共有 ②課題の焦点化と原因の究明 ③個別対策の提案 ④実施と評価の4段階に整理できた。さらに②の段階で就労移行支援事業を含む多機能型事業所へインタビュー調査を通し、各事業所の抱えている課題を把握し、その課題を解決するために、求人情報提供ルートの改善や就労移行支援事業所と障害者就業・生活支援センターの引き継ぎの可視化など、具体的な解決策を提案することができ、単機能の事業所では成しえない施策形成に関わる役割を果たすことができた。

また、協議会就労支援部会は、単なる情報や課題共有の場ではなく、調査を通しお互いの課題や強みを客観的に振り返るなかで、事業者の利害関係に固執した組織防衛的な部分は薄れ多機能型事業所間の組織化につながった。組織化された多機能型事業所は、地域の多機能型事業所や単機能の事業所をバックアップする役割も担う、特に生活支援指向の多機能型事業所は、一般就労困難者が戻れる場としては高い機能を発揮する側面をもつものの、就労支援が進まないジレンマを抱える側面をもつ。協議会就労支援部会が支援的な介入を試みる必要性は高く、協議会就労支援部会のなかで合意形成を図りながら、具体的な支援ができる環境を生み出すことが重要となる。

協議会就労支援部会は、地域の就労関係機関が参加し、障害者の就労支援の課題を話し合い解決する場であることは既に周知の通りである。本研究において多機能型事業所が協議会就労支援部会に参加することは、参加している職員の意識が協議経過の中で、段階的にエンパワメントされ地域協働の意識が生まれ、調査や協議の成果を就労支援部会へ提案するという施策形成に寄与する役割を具体的に提示できた。

3. 多機能型事業所の総合的役割

運営主体内で多機能型事業所を展開し、障害者の多様なニーズに応える多機能化(A)と、運営主体の枠を広げ多機能型事業所が新たな機能(地域協働)を持つ多機能化(B)を通して、多機能型事業所の役割を考察してきた。そこから見出した総合的役割は、以下 4 点に整理できる。

第一は、単機能の事業所は1つの事業がもつ機能に特化するため、多様な障害者のニーズには対応できない点があることに比べ、多機能型事業所は多様な障害者の一人ひとりの働きたい思いを受け止め、新たな能力を獲得し自ら就労課題を解決する力を身に付けることができるよう、日常生活も含めたきめ細かい支援を持続する役割を担うことが可能となっている。多機能化する過程において、その基盤となる事業の対象によっても左右されることになるが、本研究で基盤として位置づけた就労継続支援 B 型事業では、就労と生活を一体的に支援するなかでも生活支援に比重を置く傾向が見られ、多様な利用者の就労能力と就労ニーズを部署間（事業所間）の連携のもとアセスメントし、障害者個々に適した就労環境を提供する役割を担っていることが明らかとなった。

第二は、多機能型事業所は一般就労困難者の受け皿としての役割を果たしている。就労が継続できなかった大きな要因は障害や健康面の悪化、母親の病気や母親との死別など環境面の変化である。多機能型事業所では、それらの障害者を受け止め、健康面の管理や精神的ケアなど生活の全体を捉え支援を行う役割を果たしている。就労継続のための条件は、就労を含む生活を支える仕組みが整っていることであり、生活支援指向の多機能型事業所は、障害者の就労を支える人の存在・健康維持・家事行為・余暇活動の充実という生活環境を構成する条件と、就労環境を構成する条件を相互関連的に展開し障害者個々の働き方を保障する基盤があり一般就労困難者は適応し易いと言える。障害者の就労支援を地域のなかで確立していくという本研究が目的としている観点からすると、こうした一般就労困難者の受け皿を地域的に配置することが必要となり、それを担う役割を多機能型事業所が果たし得るということになる。その場合には、生活支援指向の多機能型事業所が優位な役割を果たすことになる。

第三は、多機能型事業所を展開する運営主体が、障害者就業・生活支援センターを運営することによって、今までの多機能型事業所内における事業間連携から地域の就労関係機関と地域協働による就労支援を担うことになる。地域にある就労支援事業所の就労実績や就労支援に関する課題、各事業所の特徴や利用している障害者の特性など、さまざまな情報の蓄積が期待される。その情報を圏域や地域に落とし込み相談支援・定着支援に有効に活用していく、その中で就労関係機関への理解を深め、企業と地域の就労支援事業所をつなぐコーディネーターの役割を担う。その際、就労支援指向の多機能型事業所に併設された障害者就業・生活支援センターは、就労支援のノウハウや専門的人材を活かすことができ地域協働において役割を果たし易い傾向にある。

つまり、障害者就業・生活支援センターの運営は、コーディネーターという役割を通し多機能型事業所の就労支援のノウハウを地域に還元し、地域全体の就労支援の質を高め、また運営主体が展開する多機能型事業所自体の機能も強化する役割を担っている。

第四は、多機能型事業所が協議会就労支援部会に参加することで、施策形成というより上位の地域協働に期待される機能に寄与する役割を発揮することにつながる。調査のなかで示した具体的な役割事例では、就労移行支援事業を含む多機能型事業所の職員が協議会就労支援部会の構成員として、就労移行支援事業所の調査を実施したことで、お互いの就労支援の課題や強みを客観的に見る機会となり、協議の場を通して地域への貢献意識が高まり事業者自身のエンパワメントにつながる。また、協議会就労支援部会へエビデンスに基づく課題解決策を提案することができる。

つまり、多機能型事業所が協議会就労支援部会に参加することで、事業者自身が地域協働の担い手となり、単機能の事業所あるいは多機能型事業所においても運営主体のみでは解決できなかった就労支援に関する課題を、協議会就労支援部会という場を活用して解決にむけての働きかけを実施することが可能となり、地域の多機能型事業所をバックアップする地域協働の仕組みを提案し、その構築に参加できる役割を果たすことができる。

第2節 障害者の就労支援における多機能型事業所が牽引する地域モデル

ここでは、多機能型事業所の総合的役割をもとに、多機能型事業所を中心となり、障害者の就労支援における地域モデルを牽引することができる可能性を示しておきたい(図9)。

多機能型事業所が担う役割は、複数の事業を展開するうえでの制度上の役割、例えば就労に必要な知識及び能力の向上のために必要な訓練を行うことと、もう一つは、事業を展開する中で見えて来る課題やニーズへ対応するために事業所が担う役割がある。後者の役割について、本研究では生活支援指向と就労支援指向に大別し整理してきた。

しかし、2つの指向性は明確に区別できるものではなく役割は多重化している。また多機能型事業所はどちらの指向性も持ち合わせているが、どのような事業を、どのようなミッションに基づき展開しているのかによって指向性の比重も変化する。但し、地域協働における効果的な就労支援を推進するという視点から考えた場合は、その指向性が大きく影響していることが本調査で明らかになった。したがって、本研究で提示する地域モデルでは、多機能型事業所の多重化した役割の中で自らが、どのような指向性を多機能型事業所が選択するのか、その結果としての指向性を前提にして把握を試みてきた。その選択は、多機能型事業所自らの強みを活かした地域協働の方法を選択することにつながると考える。

事業所における就労支援が効果的であり効率的であるためには、内発的な要因を積極的につくることがモチベーションを高揚するために欠かせないとされ、その内発的動機づけには、自らの有能さを誇示でき、自己決定ができるような選択肢が多くあるところでは、内発的に動機づけられるとされている(桑田・田尾 2008: 223)。したがって本モデルでは、運営主体による多機能型事業所の指向性の選択と、その地域での実績を踏まえた地域協働の推進への参加、そのための方法の選択をモデル化したといえる(図10)。

本研究で示す地域モデルでは、障害者就業・生活支援センターを併設することをとおして、多機能型事業所が地域協働の役割を果たすというモデルを想定している。先述した通り生活支援指向または就労支援指向のどちらの指向性のもと事業を展開しているかで地域協働の推進力に違いが見られる。その推進力を高めて行くためのもう一つの地域協働のあり方が、多機能型事業所が協議会就労支援部会へ参加することと位置付けている。協議会就労支援部会は、調査や施策提案を通して多機能型事業所を組織化することが可能となり、そこに参加した事業所は自らの就労支援の課題を解決するとともに組織として地域の他の多機能型事業所をバックアップする役割を果たすことになる。地域協働の準備段階にある多機能型事業所もこの相互作用の中で地域協働の推進力を高めることができる。

以上より、本研究が提示する多機能型事業所を中心とした地域モデルは、運営主体内で多機能型事業所を展開する多機能化(A)と運営主体の枠を広げ新たな機能(地域協働)を持つ多機能化(B)から構成され、前者はさらに①障害者の多様なニーズに応えるための多機能型事業所の多重化した役割の遂行、②多機能型事業所における2つの指向性(生活支援指向と就労支援指向)の把握。後者は多機能型事業所が把握している指向性を活かす、あるいは補う地域協働の方法の選択として、③多機能型事業所の就労支援力を活かした障害者就業・生活支援センターのコーディネート機能 ④多機能型事業所が協議会就労支援部会へ参加することで新たに担う、就労支援の課題を解決する施策化機能と、地域の多機能型事業所を支えるバックアップ機能を有する。

地域モデルの構成要素である多機能化(A)と多機能化(B)の相互作用が、多機能型事業所の総合的役割を活かす障害者の就労支援といえる。

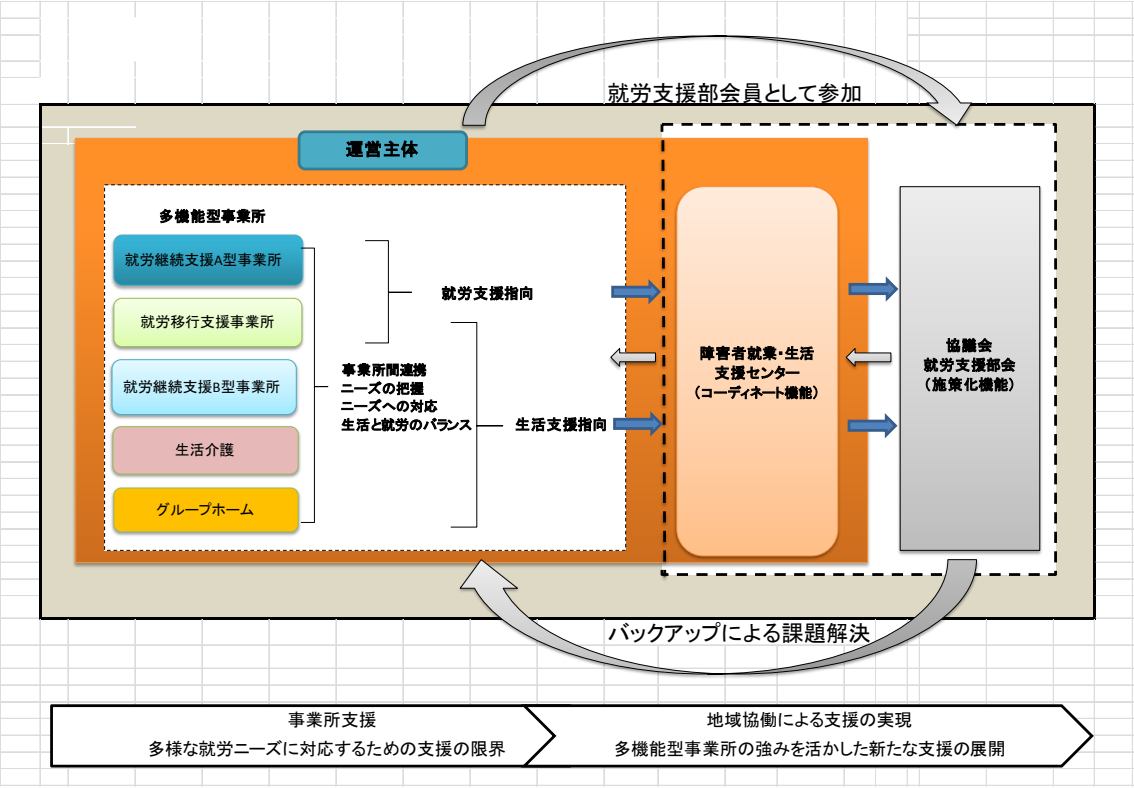


図 10 障害者の就労支援における地域モデル

* 筆者作成

第3節 本研究の意義と残された課題

就労支援における地域協働は、就労関係機関の異なる専門性をお互いに補完するといった単純なものではない。それには、多機能型事業所の組織としての役割、さらには多機能型事業所の組織を超えた調整が行えなければならない。障害者の就労支援は地域の就労関係機関の連携なしには機能しないことが定説となっているが、連携を前提とした地域の就労支援体制を構築することは、決して容易なことではない。これまでも障害者の就労支援において、「雇用と福祉の連携」「相談援助のプロセスを中心とする連携」など、いくつかの地域協働のあり方が示されて来た。しかし多機能型事業所を中心とした地域協働による就労支援のあり方は示されていない。本研究において、事業所研究として、多機能型事業所の多様な役割の一つひとつの全てを、相互関連的に明確に描出し総合的役割を明らかにした。その役割を構造的に一つの地域モデルとして示すことができた点、またその地域モデルは、障害者の就労支援を推進するうえで、試行錯誤している多くの多機能型事業所に対して一つの方向性を示唆できたことは意義深い。

最後に本研究の残された課題は、本研究では、特にミクロメゾ領域の事業所レベルの支援に重点を置き、地域協働のあり方を検討してきた。そして、就労支援の核と言われる、多機能型事業所、障害者就業・生活支援センター、協議会就労支援部会の地域協働の具体的な役割と方法について、調査によって明らかにできたと考えている。しかし、地域協働による就労支援は、その他に特別支援学校やハローワーク、企業などさまざまな機関が関わり連携・協力することで推進される。しかし本研究は、それらの機関との地域協働のあり方まで言及していない。その中でも特に、雇用先である企業との協働は重要である。

本研究は、障害者自身が抱える就労の悩みや就労ニーズに多機能型事業所がどのように対応して行くのかという視点から出発したが、障害者の雇用先である企業が抱えるさまざまな課題について、適切かつ効果的な支援のあり方を今後検討することも必要である。

さらに、近年の障害者雇用を取り巻く制度、政策の改正に伴い、人材育成に関する課題も大きく取り上げられるようになった。本調査においても、障害者就業・生活支援センターの効果的な運営には、そこに配置されたワーカーの知識や実践力が少なからず影響していた。しかし、日々の相談支援や定着支援に追われ研修に参加する機会は少なく、また参加したとしても実践に役立つ研修が少なく研修内容の見直しが指摘されている。

また松為（2010）は、人材育成に向けた今後の課題として、より高度な知識やスキルを獲得することは勿論だが、異なる分野や機関の担当者が同じ研修に参加することで就労支援のスキルを共有する重要性を指摘している。また高等教育機関に職業リハビリテーション講座を導入するなど、将来的に就労支援の実務を担う可能性のある人を想定した教育内容の必要性を指摘している。さらに山村（2011）は、専門的な教育を受けたか否かで障害者個人との関わり方や、就労支援の方法に違いが見られることを明らかにしており、どのような専門的人材を育成すると地域協働が有効に機能するのかなど、人材育成と地域協働の関係について検討することも非常に重要な課題であり、今後はこの点においても検証を重ねて行きたい。

謝辞

博士論文を作成するにあたり、多くの方々のご支援を賜り、謹んで御礼申し上げます。そして、誰よりも感謝しなくてはならないのが大学院生活を導いてくださった平野隆之教授である。時間的制約と私自身の未熟さから執筆が思うように進まず戸惑いと不安に押しつぶされそうな時も、丁寧に時には厳しくご指導頂き研究活動を続けることができました。博士論文を書き終えるにあたり、言葉に尽くしきれない感謝の意を表したいと思います。

また、博士論文の審査をご担当頂きました木全和巳教授と山崎喜比古教授にも、大変お世話になり深く感謝申し上げます。口頭試問や個別指導において有益なご助言、ご指摘を多く頂きその度大変勉強になり、論文を完成することができました。

最後に、本研究にご協力を賜りました対象者および就労継続支援 B 型事業所、就労移行支援事業所、障害者就業・生活支援支援センター、自立支援協議会および就労支援部会の関係者のみな様には、長期間にわたり調査にご協力頂き、経験未熟な筆者に研究の機会を与えてくださったことを心から御礼申し上げます。今後もこの論文の成果を活かして研究活動に取り組んでいきたいと思っています。

引用文献

- 赤松英和（2009）「障害者自立支援法下の働くことを支える取組みの課題と展望」『職リハネットワーク』 No65 35-40
- 秋田喜代美・能智正博（2010）『はじめての質的研究法』東京図書
- 朝日雅也 布川日佐史（2010）「就労支援」ミネルヴァ書房
- 馬場順子 長雄眞一郎 友利幸之介（2015）「精神障害者就労移行支援事業所の利用帰結に関する諸要因～就労訓練の作業能力に焦点を当てて～」『作業療法』34(2), 160-168
- 福岡 寿（2009）「地域支援と自立支援協議会の役割」『ノーマライゼーション』29(5), 13-15
- 藤井明日香 落合俊郎（2011）「就業支援における障害者就業・生活支援センターと特別支援学校との連携困難要因」『職業リハビリテーション』24(2), 2-13
- 浜銀総合研究所（2015）「障害者雇用促進のための就労支援のあり方について」『浜銀総研 政策提言』2, 1-76
- 本田隆光（2009）「働く生活を支える 障害者就業・生活支援センターの取り組み」『ノーマライゼーション』29(4),
- 石倉康次（2008）「障害者の就労と自立支援」『障害者問題研究』第36巻 第2号 34-41
- 伊藤修毅（2013）「障害者の就労と福祉的支援 日本における保護雇用のあり方と可能性」かもがわ出版
- 岩永理恵（2008）「生活保護制度における自立概念に関する一考察 ―自立支援および自立支援プログラムに関する議論を通して―」『社会福祉学』第49巻 第4号 40-51
- 岩崎晋也（2006）「「障害者」への「自立」支援」『社会福祉学』第47巻 第1号 91-95

- 笠原千絵（2010）「地域自立支援協議会とローカルガバナンス—全国調査からみる協議会の機能分析の結果から—」『日本の地域福祉』23, 142-153
- 木村 敦（2007）「障害者障害者自立支援法に基づく「就労支援」の問題点」『大阪産業大学経済論集』 第9巻 第2号 113-127
- 北山守典（2003）「働く力を生み出す 紀南障害者就業・生活支援センターでの精神障がい者への就労実践」『精神障害とリハビリテーション』7(2), 159-163
- K・F・パンチ(2005)「社会調査入門 量的調査と質的調査の活用」 慶應義塾大学出版 237-263
- 小賀 久（2009）「障がいのある人の地域福祉政策と自立支援」法律文化社
- 公益社団法人日本フィランソロピー（2012）「就労移行支援事業の充実強化に向けた先駆的事例研究アンケート調査結果」1-78
- 厚生福祉（2010）「支援法のポイントと新体系への移行状況」 2-9
- 厚生福祉（2011）「就労継続支援事業などの工賃の現状を見る」 障害者障害者自立支援法問題研究 2-7
- 厚生労働省（2013）「平成25年度障害者雇用実態調査」
- 桑田耕太郎 田尾雅夫（2008）『組織論』有斐閣アルマ
- 京極高宣(2009)「障害者の就労支援はどうあるべきか—新たな中間的就労の創造的開発を—」『職リハネットワーク』 No. 65 5-15
- 前川真輝（2011）「特別支援学校における就労準備の取り組み 障害者就業・生活支援センターとの連携を通して」『日本作業療法学会抄録集』45, 536-536
- 前野哲哉（2016）「地域支援ネットワーク形成における障害者就業・生活支援センターの役割」『職業リハビリテーション』30(1), 41-44
- 松井亮輔（2008）「国際動向からみた日本の「障害者就労支援」—「就労継続支援」の現状と課題を中心に」『月刊福祉』 第91巻 第5号 25-33
- 松為信雄（2009）「就労支援サービスの3年目見直しと課題」『発達障害研究』 第31巻 第4号 278-285
- 松為 信雄（2010）「職業リハビリテーションに携わる人材の育成」『職リハネットワーク』66, 1-3
- 松為信雄（2014）「就労支援ネットワーク」『精神障害者とりハビリテーション』18(2);162-167
- 松下光穂・谷口泰司(2010)「福祉的就労の現状と課題に関する一考察」『関西福祉大学社会福祉学部研究紀要』第14巻 第1号 93-101
- 三橋真人（2010）「精神障害者小規模作業所のエンパワメント機能—利用者へのインタビューを通して—」『中部社会福祉学研究』 創刊号 1-8
- 実のりの会（2008）「障害者就業・生活支援センターの地域における存在意義と連絡協議会の設立に関する研究」
- 水谷なおみ（2011）「障害者障害者自立支援法移行期における就労支援事業所の機能選択

- 一就労継続支援B型事業所の事例研究から一」『日本福祉大学社会福祉論集』 第125号 83-102
- 水谷 なおみ (2013) 「就労支援部会の設計をもとにした地域自立支援協議会の活性化に関する研究 —先行する実践の調査研究を踏まえて—」『福祉社会開発研究』8, 55-64
- 宮本秀樹 (2010) 「改正障害者障害者自立支援法案（廃案）における自立支援協議会の法定化等に関する一考察」『常磐大学コミュニティ振興学部』(10), 157-167
- 森川洋 黒岩直人 黒岩美喜 (2011) 「障害者就業・生活支援センターとの連携下における就労移行支援機関の実践過程に関する研究」『日本保健福祉学会誌』17(1), 21-35
- 森口弘美 (2015) 「知的障害者の「親元からの自立」を実現する実践」ミネルヴァ書房
- 内閣府 (2007) 『障害者白書（平成19年度版）』
- 中島秀夫 (2011) 「障害者自立支援協議会～滋賀県の活動から～」『病院・地域精神医学』53(3), 26-30
- 中川芳美 (2006) 「障害者の社会参加を促進する就労支援施策」兵庫県人権啓発協会編 第7巻 9-39
- 西尾市障害者福祉団体連絡会 (2015) 「手づくり福祉の街 西尾をめざして」独立行政法人福祉医療機構 社会福祉振興助成事業 障がい者のライフサイクル・就労支援事業
- 小川卓 (2015) 「障害者就業・生活支援センター等における発達障害者の就労支援」『職業リハビリテーション』29(1), 52-56
- 大橋定明 (2010) 「精神障害者リハビリテーションにおけるソーシャルワーク援助の新たな方向性—通所授産施設利用者ニーズ調査の結果分析をもとに—」『天理大学社会福祉学研究室紀要』第12号 3-14
- 太田啓子 (2008) 「社会参加における「軽度」身体障害者の特性に関する研究」—人生を送るなかで「獲得したもの」に焦点をあてて—『社会福祉学』第49巻 第3号 29-40
- 小澤 温 (2009) 「社会保障審議会・障害者部会の審議経過と今後の課題」『リハビリテーション研究』No140 5-10
- 朴明生 (2014) 「障害者就業・生活支援センターに求められるコーディネートの役割について事例を通して考察する」『職業リハビリテーション』28(1), 32-37
- 佐藤 博 (2010) 「行政の発想が変わる地域自立支援協議会（特集 これからの障害者福祉への提言(2)地方からの発信）」『さぼーと』57(6), 16-18
- 佐藤郁哉 (2008) 「質的データ分析法」新曜社 53 176-177
- 佐藤真澄 (2007) 「温度差のある「地域自立支援協議会」」『さぼーと』54(7), 30-35
- 佐藤真澄 (2012) 「「自立支援協議会」の活性化に関する一考察 —A市における取り組みから—」『山口芸術短期大学研究紀要』第44巻, 11-16
- 佐藤真澄・平野隆之 (2012) 「実践的研究としての地域自立支援協議会—Z市の取り組みから—」『地域福祉実践研究』第3号 56-64
- 佐藤 進 (2009) 「インクルーシブな地域生活の実現 自立支援協議会の役割強化を」『リ

- ハビリテーション研究』(141) 5-9
- 佐藤省子(2009)「精神障がいのある方を中心とした就労支援～社会医療法人興生会の取り組み～」『ノーマライゼーション』29巻(6) 26-29
- 千塚祐樹(2009)「峡北地域障害者自立支援協議会の取り組み(特集 障害種別を越えた地域交流・支援)」『ノーマライゼーション』29(5), 18-19
- 瀬戸竜太(2011)「多機能型事業所 KOHOLA の現状と今後について」『日本精神科病院協会雑誌』30(11); 49-52
- 白木祐子 八田達夫(2013)「高い就職率を達成してきたある就労移行支援事業所の分析～発達障害に焦点を当てて～」『職業リハビリテーション』26(2), 21-29
- 城戸美智代(2010)「障害者就業・生活支援センターでの精神障害者の就労支援を通して～関係機関との連携からみえる精神保健福祉士の役割～」『精神保健福祉』41(3), 249-250
- 曾根直樹(2007)「相談支援, 地域生活支援事業, 地域自立支援協議会」『発達障害研究』29(3), 164-175
- 曾和信一(2009)「障害者障害者自立支援法の批判的考察」『四條畷学園短期大学紀要』No42 43-54
- 杉田明: 障害者就業・生活支援センターにおける精神障害者への就業支援, 職リハネットワーク. 63, 20-23
- 鈴木清覚(2008)「障害のある人の働く場の現状と課題」『月刊福祉』第91巻 第8号 27-31
- 鈴木清覚(2009)「セルフにおける工賃水準の向上についての取り組み」『職リハネットワーク』No65 16-21
- 障害者福祉研究会(2013)「逐条解説障害者総合支援法」中央法規
- 社会福祉法人きらりの森(2008)「精神障害者のある人の目標や夢の実現を支え誰もが地域で自分らしく暮らせる社会をめざす一障害者多機能型事業の展開一」『月刊福祉』91(12); 52-55
- 社会福祉士養成講座編集委員会: 就労支援サービ. 第2版, 29-30, 中央法規出版株式会社, 東京(2012).
- 竹下友博 城戸美智代(2012)「発達障害者の就労支援について～障害者就業・生活支援センターの役割～」『精神保健福祉』43(3), 197-197
- 高橋佳子・加藤 進(2009)「長野県 A 圏域における地域自立支援協議会・療育支援部会の機能分析」『東京学芸大学紀要』60, 255-263
- 田垣正晋(2012)「先進事例からみる障害者施策推進の住民会議のあり方」『実験社会心理学研究』52(1); 45-61
- 谷口泰司(2007)「障害者自立支援協議会に関する一考察—地域福祉の幻想との対峙を通して—」『近畿服大学紀要』8(2), 145-157
- 谷口泰司(2010)「地域自立支援協議会の課題と展望(特集 これからの障害者福祉への提言(2)地方からの発信)」『さぽーと』57(6), 12-15

- 地域の就労支援の在り方に関する研究会（2012）「地域の就労支援の在り方に関する研究会報告書」
- 陳 麗婷（2007）「知的障害者の一般就労に影響を及ぼす要因の解明」『社会福祉学』第48巻 第1号 68-70
- 秩父市健康福祉部社会福祉課（2009）「秩父方式自立支援協議会の取り組み（特集 障害種別を越えた地域交流・支援）」『ノーマライゼーション』29(5), 16-17
- 特定非営利活動法人 北海道地域ケアマネジメントネットワーク（2011）「地域自立支援協議会活性化のための事例集」1-115
- 富永英伸・藤本忠昭：障害者就業・生活支援センターの基礎訓練施設の役割—福祉的就労から雇用への移行促進まで，事例を通して—．第13回職業リハビリテーション研究発表発表論文集，48．（2005）．
- 豊田真輝 井上正治（2013）「地域の障害者就業・生活支援センターからみた就労移行支援事業所の現状と課題」『日本作業療法学会抄録集』28, 372-372
- 上田 孝（2009）「地域で暮らす障害者・家族の実態と緊急の課題」『議会と自治体』No130 71-76
- 上田 敏（2006）「リハビリテーションを考える—障害者の全人間的復権—」青木書店 35-41
- 埋橋孝文（2008）「ワークフェア 排除から包摂へ」法律文化社 187-188
- 矢田朱美（2007）「列島縦断ネットワーク—島根地域ネットワークの発展—障害者自立支援協議会の発足—」『ノーマライゼーション』27(9), 49-51
- 山村りつ（2011）「精神障害者のための効果的的就労支援モデルと制度—モデルに基づく制度のあり方—」ミネルヴァ書房
- 山内一永（2012）「障害者総合支援法早わかりガイド」日本実業出版社
- 山崎順子（2009）「相談支援， ケアマネジメント， 地域自立支援協議会」『発達障害研究』31(4), 257-267
- 山崎順子・六波羅詩朗（2009）「地域でささえる障害者の就労支援」中央法規 2-4
- 安井秀作（2006）「障害者障害者自立支援法における雇用・就労支援システムの課題」『近畿大学紀要』 第7巻 第2号 199-214
- 行實志都子・山中教子（2009）「埼玉県 A 地区 B 町における地域自立支援協議会・専門部会の機能分析」『文京学院大学人間学部研究紀要』Vol. 11, 169-177
- 全国就業支援ネットワーク（2010）「障害者就業・生活支援センターにおける支援のあり方を探る 就業支援に関する第三者評価」
- Z市自立支援協議会（2013）「C市地域自立支援協議会第4回合同会議次第」「就労支援部会会議録」
- Z市自立支援協議会（2014）「C市地域自立支援協議会第4回合同会議次第」「就労支援部会会議録」
- Z市（2008）「自立支援協議会のすすめ～Z市地域自立支援協議会ステップアップの軌跡～」1-158