

障がい者の就労支援における「中間的就労」の必要性

—生活困窮者自立支援の実践からみた考察—

○ 合同会社地域計画 熊谷 智義 (007774)

社会福祉法人若竹会 湊 直司 (007436)

キーワード：就労支援，自立支援，中間的就労

1. 研究目的

2013（平成25）年度より「生活困窮者自立促進支援モデル事業」が実施され、2015（平成27）年4月からは、生活困窮者自立支援法が施行される。その中で、就労訓練事業（中間的就労）が推進されている^{注1}。この取り組みは、K市における生活保護受給者の自立支援プログラムとして実施されてきた実践等がモデルとなっていると思われる^{注2}。

筆者らは、これまで障がい者の就労支援のあり方についての調査研究^{注3}を行ってきた立場から、本稿では、生活保護受給者自立支援における中間的就労の意義を整理し、障がい者の自立支援、とくに就労支援に向けた必要性を検討することを目的とする。

2. 研究の視点および方法

生活保護受給者の自立支援において、これまでの就労イメージは「一般就労・企業就労」であり、「就労＝経済的自立＝廃止」とされてきたことに対して、一般就労とは別の筋立てで「中間的就労」を位置づけてきたK市における取組みに注目し、その背景や意義などについて、聞き取り調査及び文献調査を通して明らかにする^{注4}。

3. 倫理的配慮

日本社会福祉学会研究倫理指針を遵守して報告を行う。

4. 研究結果

障がい者に対しては自立支援の仕組みがあるが、生活保護受給者に対しては、2000（平成12）年の社会福祉基礎構造改革及び介護保険法による介護サービスの導入以降、「措置から契約へ」と変化してきた中でも、福祉事務所等による自立支援の取り組みは弱かった。保護を受けなくなると「自立」というとらえ方が一般的な中、K市では、2004（平成16）年度からの受給母子世帯自立支援モデル事業導入を契機に、①経済的自立、②社会的自立、③日常生活の自立、3つの視点から自立支援プログラムを作る取組みが行われた。

事業に当たっては、庁内外から実務に携わる専門職によるメンバー構成でワーキンググループ（以下、WG）が設置された。従来の事業の進め方は、生保受給者を「管理」する発想によるもの、すなわち、給付とケースワーカーが一体となって取り組むという、いわば指導するスタイルであった。しかし、自立に向けたエンパワーメントの発想が欠けていたことから、当事者性や自尊意識、これらの概念を共有するところから、議論が始まった。WGでは、市職員がこれまでの仕事の姿勢を庁外メンバーから問われるなどの厳しい議論を経て、生保受給者対象の自立支援の取り組みを進めた^{注5}。

このような取り組みの背景に、同市では当事者性に根ざしたケアの創造が求められていた。すなわち、リーマンショック以前より、同市においては炭鉱の閉山以降、2002（平成14）年10月頃より、急激に地域経済が悪化し、緊急課題として、自立支援に直面していたことで、福祉事務所の職員が危機感を共有し、新しい取り組みへのきっかけとなった。最初は仕事のない男性の失業者が増え、生活保護受給者増の傾向となり、次第に、障がい者、母子家庭、高齢者など、支援が必要な人々への対応が、求められるようになった。

日常生活の支援を進める中で、経済面だけでなく、社会的な自立の必要性に注目することとなった。そして、一般就労の前段階に、社会的な居場所づくり、新しい場づくりを目指すこととし、ステップアップのしくみづくりと多様な働き方を保障するため、社会福祉

法人や財団法人、NPO法人、第3セクターなど地域にある資源と交渉し協力を得て、受給者が通う事業所を確保し、ボランティア的な社会参加型の取り組みを進めた。これらを通して、社会的な時間や場所、人との関係性の中に、「自尊意識・自尊感情の回復」の回路があり、それが当事者の自立に向けた次のステップにつながったのである。これが、中間的就労の成果である。この取組の背景に、3つの自立のうち、社会自立を促す「かけがえない私の確保、生きる場づくり」をめざす居場所づくりも重視されたことが挙げられる。また、支援に当たっては、役所の担当者と受給者との関係性が見直され、①行政・当事者・支援者間の情報共有、②関係者間の「ハブ」として担当者が機能し、個々の受給者に対して丁寧に寄り添うこと、③役所内関係課の連携による横断的な支援、これらが重視された。

以上のように、生活保護受給者が増大する中、K市は、「当事者の目線で支援する」を選択した。その実践は、①中間的就労、②社会的な居場所論、③可視化（支援内容の公表、他の部署との関係づくりなど）、④子ども支援（自尊心の回復など）が特徴である。また、社会的な活動の中での自尊心、存在を認めることが、「労働の持つ意味」と捉えられた。

5. 考察

生活保護受給者には障害者自立支援法（現、障害者総合支援法）のような就労支援が欠けているという現状から始まった同市の取組みであったが、実践の結果、障がい者就労支援の諸事業（就労移行支援事業、就労継続支援A型事業、同B型事業など）^{注6)}にみられない、独自の中間的就労の仕組みができることとなった。仮に、障がい者支援の事業体系に位置づけるとすれば、中間的就労は一般就労と就労継続支援B型事業との間に位置することになるだろう。現状の障害者総合支援法の就労支援の枠組みには、当事者の意向と就労先事業のミスマッチなどの課題があることから、中間的就労は、より効果的な支援の新たなスキームとして期待される。

また、生活困窮者自立支援法に関しては、K市での実践の中間的ともいえる支援の理念である社会的な自立、社会的な居場所、多様な働き方、当事者性、自尊意識、といったキーワードで表現される取り組みの中身が、同法においては、「中間的就労」に矮小化されてしまっている感が強い。ただし、未だモデル事業の段階であり明確な姿としては示されていないことから、モデル事業の評価段階で、理念の共有に向けた検証が必要と考える。

結論として、生活保護受給者に向けた自立支援の仕組みとしての中間的就労は、障がい者の就労支援の現状の課題を打破するためにも有効なものと考えられ、個別の包括的な支援を基本とした支援の1つとして、位置づける必要があると考えられる。

[注]

注1) 生活困窮者自立支援法に関しては、文献[1]を参照のこと。

注2) K市では、2004（平成16）年～2005（平成17）年の2か年、「受給母子世帯自立支援モデル」に取り組み、2006（平成18）年度以降は、独自の事業として、「中間的就労」に取り組んできた。詳しくは文献[2][3]を参照のこと。

注3) 詳細については、文献[4]を参照されたし。

注4) 筆者らは、2011（平成23）年11月24日、S市における「障がい者協働事業所」調査の際に、同市役所会議室において、約2時間、榎部武俊氏からの聞き取り調査を行った。

注5) 2004（平成16）年～2005（平成17）年が第1期のWGの活動、2009（平成21）年～2010（平成22）年が第2期のWGの活動で、第2期には、過去7年間の総括を行っている。

注6) 類似の事業として、精神障害者社会適応訓練事業がある。

[引用・参考文献]

[1] 中央法規出版編集部（2014）『改正生活保護法・生活困窮者自立支援法のポイント』、中央法規出版株式会社。

[2] 榎部武俊（2011）「当事者性と地域に根づく自立支援—釧路市における取組みから」、『ホームレスと社会』vol. 4, pp. 86-91.

[3] 榎部武俊（2010）「希望を持って生きる 釧路チャレンジャー地域資源とともに支える生活保護受給者自立支援」、『月刊自治フォーラム』N0. 611, pp. 24-29.

[4] 湊直司・佐藤嘉夫・熊谷智義（2011）「岩手県内の就労継続支援A型事業所の事例に見られる福祉的就労の課題」、『東北の社会福祉研究（記念特別号）』pp. 145-158.