

研究ノート

重度障害者の労働と発達保障

Labor, Development Assurance, and Human Rights of People
with Severe Disabilities

北村典幸

Noriyuki KITAMURA
旭川大学保健福祉学部

キーワード：発達，労働，権利

抄 録

2016年7月に起きた「津久井やまゆり園」事件（障害者殺傷事件）をはじめ、公的機関における障害者雇用水増し問題や就労継続支援A型事業所における大量解雇問題など、近年に障害者の人権が奪われる事件が相次いでいる。その背景にあるのは、重度障害者には「生産性がない」とする優生思想や生産性と効率性重視の経済社会の有りようそのものと言える。

そこで本報告は、重度障害者に集団労働を保障することと併せて、M-S社会生活能力検査を根拠として発達が実現されることを仮説的に実証することにより、人間としてのいのちの価値は、決して単なる生産性のみで推し量れるものではなく、**重度の障害者にも労働（仕事）と集団（仲間）を保障することで、真の価値＝「人間としてのかけがえのない発達」を創造する無限の可能性**があることをあらためて実践的に提起した。

はじめに

本年（2019）は、1979年の養護学校義務制実施から40年の節目に当たる。養護学校における就学義務及び養護学校の設置義務に関する施行期日を定める政令の公布（1973）により、「すべて国民は、法律の定めるところにより、その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する」と規定した憲法26条が、戦後34年を経てようやくすべての障害児に対応することとなり、40年ということである。

無差別平等の原理からみれば、基本的に教育権（憲法26条）がすべての国民に保障されるように、すべての障害者にも、等しく勤労の権利（憲法27条）が保障されなければならない。しかし、とくに重度障害者に対する学校卒業後の就労施策については、現状といえば権利はおろか勤労の機会すら提供されていないように伺える。

I. 緒言－障害者の労働権をめぐる政策の特徴から

1. 国の行政機関における「障害者雇用水増し問題」

近年、わが国では「障害者の権利に関する条約」（以下「障害者権利条約」と略）の批准（2014年2月発効）に対応し、国内関連諸法の改定が行われつつある。障害者の就労関連施策については、精神障害者を法定雇用率の算定基礎に加える等（2018年施行）、「障害者の雇用の促進等に関する法律」（障害者雇用促進法）の一部改訂がこれに相当する。

ところが、2018年には国の行政機関における、いわゆる「障害者雇用水増し問題」が発覚、2017年度で実数にして3,478.5人が不足、つまり国の行政職員のうち障害者雇用数を水増しで計上していたことが明らかとなった¹⁾。国の機関の法定雇用率は2017年度段階で2.3%であったが、その時点で2.49%で法定雇用率を達成しているとの政府の報告が、実は1.18%で雇用

率未達成であったのである。

同年には毎月勤労統計調査に絡む、いわゆる「不正統計調査問題」も取り沙汰されたが、「国の行政機関における障害者雇用に係る事案に関する検証委員会報告書」(2018.10.22)によれば、「視覚障害を矯正視力でなく、健康診断結果等の裸眼視力で判断」「人事記録等の病名等のみで内部機能障害として計上」「精神障害を自己申告に基づく人事記録等で主観的に判断」「退職した職員を長年にわたり漫然と多数計上」など、信じ難い事実が障害者雇用の統計についても露呈したのである。同報告書によれば、障害者雇用促進法が1960年に身体障害者雇用促進法として施行され、1967年に同法の改正により法定雇用率が設定されて以降のおよそ半世紀にわたり、こうした「偽装」が行われた可能性が否定できない²⁾。

鑑みるならば、こうした統計不正により、実質的に長年にわたり多くの障害者の労働権が剥奪されてきたとみて取ることもでき、障害者雇用政策の実績データに修正不能な歴史的な歪みが生じる事態となった。

2. 就労継続支援A型事業における障害者の大量解雇問題

また、2006年の障害者自立支援法施行により制度化された就労継続支援A型事業に関連し、2017年度には「障害者が大量解雇」との内容が全国で報じられた。

従来、障害者との雇用契約による福祉的就労形態として福祉工場が1972年度から制度化されていたが、その数自体は123か所(2005年度現在での施設数は身体障害者福祉工場36、知的障害者福祉工場69、精神障害者福祉工場18)をピークに障害者自立支援法を根拠とする新体系に移行した。

一方、A型事業所は、障害者自立支援法の施行により、特定非営利活動法人(NPO)や株式会社など多様な経営主体の設置運営が可能となったことから、2016年度現在で3,455か所の事業所が設置され、その内の半数を超える1980事業所(57.3%)が営利法人(会社)を設置主体としている³⁾。

ところが、各地で表面化した問題は、在籍する利用者の実績に応じて事業所が国や自治体から毎月交付される給付費を財源として利用者の給与を支給し、その差額を運営に充てるという不適切な運営実態等であった。

つまり、形式的な雇用契約のみで利用者に対する労働保障の実態がなく、又は短時間のみ就業で通常の給付費を受給し、その差額から生じて得た利益を福祉

事業以外の目的に使用するという悪質な事例を含め、凡そ障害者権利条約の理念とは乖離したものであった⁴⁾。

こうした状況に対し、厚生労働省は2017年3月30日付で指定基準の見直しに関する通知を発し⁵⁾、不適切な事例に対しては勧告、命令の措置を講じ、指定の取り消しや停止の検討を各自治体に促した。

しかし、問題はこの通知により、法人事業の経営が悪化し、廃業に至るなどで利用者が解雇されるという事案が各地で発生し⁶⁾、いっそう障害者の労働権侵害を上塗りする結果を招いたのである。

そもそも、障害者自立支援法(現・障害者総合支援法)は、その成立時より利用者負担をはじめ事業所体系のあり方など、制度設計に構造的な欠陥があるとして、2008年より障害者自立支援法違憲訴訟が提訴され、2010年1月には「遅くとも平成25年8月までに、障害者自立支援法を廃止し新たな総合的な福祉法制を実施する」等と明記した基本合意文書を国と訴訟団との間で締結し和解した。

その後、2010年12月に内閣府に設置された「障がい者制度改革推進会議総合福祉部会」により「障害者総合福祉法の骨格に関する総合福祉部会の提言—新法の制定を目指して—」(いわゆる「骨格提言」)がまとめられたが⁷⁾、この政策方針が未だに着手・具体化が図られていないことが、こうした大量解雇事件等を招いた背景として看過してはならないと筆者は考える。

3. 約9割の障害者が雇用の場から疎外された状況に

障害者権利条約第27条(労働及び雇用)では、締約国に対し障害者の生計を維持するに足る労働の権利の保障を求めている⁸⁾。ところが、2018年度の民間企業における被雇用障害者数は534,769.5人(実雇用率2.05%)で、障害者の生産年齢人口全体に対し10%弱に過ぎない⁹⁾。公的部門での被雇用者数を合わせても、通常の労働市場で雇用されているのは、全体のほぼ1割であり、残る9割は就労支援事業など障害者総合支援法に基づく障害福祉サービス等の福祉的就労を利用又は不就労の状況にあるといえる¹⁰⁾。

重度障害者の場合、平成30年6月1日現在、117,892人が民間企業において雇用されている¹¹⁾。しかし、直ちに一般雇用が困難な障害福祉サービスに基づく就労支援事業等の利用者総数約36万人、加えて重度障害者を対象とした生活介護事業の利用者187,850人の約54万人が、原則として憲法と障害者権利条約に基づいて勤労の権利が保障されなければならないのである。

Ⅱ. 研究方法—重度障害者にとっての「労働」と「集団」の発達の価値について

1. 研究の目的と方法

筆者は本学に勤務する傍ら、現職として社会福祉法人の役員も担っているが、これまで1980年代より、いわゆる「旧法」と言われる障害者自立支援法施行以前の制度の下から現・障害者総合支援法下で、さまざまな施設整備に関与し実際に利用者支援にも携わってきた。具体的には、小規模作業所から知的障害・身体障害・精神障害の三種合築による通所授産施設、身体障害者福祉ホーム、身体障害者療護施設通所型（A型）、共同生活援助事業（グループホーム）、生活介護事業所など、歴史的な制度の変遷を経つつも、一貫して医療的ケアを要する重度障害者もそれらの施設で受けとめ、さらに専門的職員集団として、労働を軸とした実践のなかで利用者の発達の事実を創り出している。

そのなかで、「生活介護事業では仕事をするのではなく、とにかく1日を楽しく過ごせれば良い」といった声が、利用者の家族や支援者から時折聴かされることがある。しかし、人間の本質的活動としての労働は、まず第一に、賃労働のみを目的とするのではなく、人間発達の本源的価値を創造する活動として位置づけ実践にとりこんできた。

周知のように、かつてF.エンゲルスは『猿が人間になるについての労働の役割』（1876）の中で、「労働は人間生活全体の第一の基本条件であって、しかも、ある意味では、労働が人間そのものをつくりだした」と、手の労働から身体全体の発達へと進化する過程での労働の役割を説いた。

もちろん、単純にこれだけが福祉実践としての現場における利用者への支援の指針全体や、個別の支援計画の根拠等とはなり得るものではあり得ないが、少なくともこの定説を拠り所として実践を展開し、事実として重度障害者の発達を保障してきた半世紀に及ぶ研究の蓄積の上に¹²⁾、重度障害者に労働を軸としての発達保障を追求してきた。本稿は、その根拠を実証することを目的として、研究方法として発達検査（S-M社会生活能力検査）に基づいて仮説的な試論を提起するものである。

2. 倫理的配慮について

本稿で取り上げる事例については、すでに2008年の初回実施時点より、その都度に本人及び家族より検

査実施並びにその分析と公開に係る同意を得ている。また、本稿掲載にあたっては社会福祉学のうち、とくに研究テーマの特性（重度障害者に対する支援に係る実践報告）から、その本質や分析の焦点が損なわれない範囲で、個人が特定されないように情報の操作を行い、かつ検査結果については抽出して記載した。

Ⅲ. 結果及び考察—発達にとっての「労働（仕事）」と「集団（仲間）」のもつ意味

1. 事例①

はじめに、通学経験がなく特別支援学校幼稚部（5歳）から高等部（18歳）まで訪問教育の対象だったAさんの事例を紹介する。

Aさん（37歳）は、免疫不全症候群により、からだ全体の成長・発達が遅れ、先天性の体幹機能障害、知的障害、視覚障害、聴覚障害など、いずれも障害の程度は重く、母親によれば、就学時に主治医より「長くは生きられないだろう」と言われた。ちなみに身体障害者手帳1種1級、療育手帳A判定。障害支援区分は6である。

Aさんの自宅は特別支援学校が所在するZ市に隣接するB町にあるが、Z市内への通学が困難であるとして、やむなく特別支援学校幼稚部から高等部まで、訪問教育の対象とされた。しかし、18歳の高等部卒業後より、Z市内の生活介護事業所（卒業当時は知的障害者通所授産施設）に毎日送迎を利用して通所している。

作業は主に縫製部門の単純・軽作業であり（1日のべ2時間程度）、集中してとりくめるよう、職員（生活支援員）がつねにマンツーマンで指導的に支援する必要がある。

下表（表1）がS-M社会生活能力検査による2008年と2019年の結果からの抽出である。

注視したいのは、その障害ゆえにコミュニケーション能力や集団での行動に制限がありつつも、平均的に全項目で11年間で各対象項目が前回時を上回り、社会生活年齢を引き上げている状況が伺える。特筆すべきは、障害特性により、作業能力はほぼ変化がないにも関わらず、他の項目で伸びていることは、むしろ日中活動の軸として「集団での労働」が位置づいているからであると筆者は推察している。

学齢時は、ひとたび体調を崩して国立医大に入院すると、必ずと言ってよいほど長期入院を余儀なくされ、ずっと訪問教育という、集団が保障されずにいた

Aさんが、卒業後の約20年間、安定的に自宅から通所することができたのは、まさに「生きる力」を育む「集団」と「仕事」があったことを裏付けているのではないかと仮説として提起するものである。

「37歳なのに20年かけてまだ3歳2か月」「10年過ぎてみてもわずか0.6か月の発達」ではなく、その意味と価値を共有することが大切だと思われる事例である。

2. 事例②

Bさん(26歳)とCさん(25歳)は、ともに生活介護事業所に通所する利用者で、特別支援学校高等部の同期卒業生である。作業は主に食品加工とクラフト部門にそれぞれ1日平均約2時間程度関わっているが、前項で紹介したAさんと同様に、職員(生活支援員)はマンツーマンで対応し、排泄をはじめ移動や食事はほぼ全介助のため、障害支援区分6の重度障害者である。いずれも上下肢ともに障害があり、知的障害の程度は療育手帳A判定である。

学校卒業後の数年間の生活を経て実施したS-M社会生活能力検査の結果が下表(表2)である。

検査項目を抽出して表記したが、言語障害や知的障害等によるコミュニケーション(意思交換)の課題、そして肢体障害による移動困難等から、集団参加に課題があるものの、あきらかに「自己統制」と「作業」の項目が社会生活年齢を引き上げている。まさに「仲間」の中で「働く」ことで、相手に合わせたり、寄り添ったり、悔しんだり、我慢をしたり、そして「できること」が増えてきていることが伺える事例である。そして、その背景には理学療法士(PT)による機能訓練や、看護師による医療的ケアの支援も存在し、そうした多職種による実践が複合的に積み重ねられて発達

が実現しているのである。

上記で紹介した2事例は、いずれも生活介護事業所における利用者のケースである。

生活介護は青年・成人期の場合で障害支援区分3以上の者が対象となる事業であり、上記事例が属するD社会福祉法人が設置運営する通所事業所の利用者総数122名の6割超にあたる77名が生活介護事業の在籍者であり、そのうちの実際の障害支援区分は表3のとおりである。

なお、表中、胃ろう造設による注入をはじめ、気管切開による吸引や導尿など、いわゆる「医療的ケア」の必要な利用者は、全体で14名(11.4%)であり、E事業所(5名)、H事業所(9名)に集中している。

公益財団法人日本知的障害者福祉協会の「平成26年度生活介護事業所(通所型)実態調査報告」によると、生産活動の機会を提供している事業所は78.1%の751事業所と回答事業所の約8割にのぼり、会計区分もその半数の53.5%の402事業所が就労支援会計を選択している。

ただし、平均月額工賃については、月額3,000円未満が最も多く43.4%を占め(327事業所)、「6割を超える事業所が月額5,000円未満の工賃」というのが実態である。

身近では、「生活介護はただ利用者を預かる場所」「作業よりもレクリエーション活動で一日を楽しく過ごしてくれれば」といった事業者や家族の声を耳にするが、意外と障害の重い利用者に対しても、低工賃ながら生活介護事業所においても労働が位置付けられていることが伺える。

今後の課題として、紹介事例のように、より積極的に労働の価値を発達に結びつけた実践交流や研究をす

表1 Aさんの発達検査の結果(抽出)

検査年	項目	年齢	集団参加	自己統制	意思交換	作業	社会生活年齢
2008年		26	2歳7か月	3歳6か月	1歳8か月	3歳10か月	2歳8か月
2019年		37	3歳1か月	4歳3か月	2歳0か月	3歳10か月	3歳2か月

(いずれもS-M社会生活能力検査からの抽出)

表2 BさんとCさんの発達検査の結果(抽出)

氏名	項目	年齢	集団参加	自己統制	意思交換	作業	社会生活年齢
Bさん		26	3歳7か月	3歳6か月	2歳0か月	4歳5か月	3歳6か月
Cさん		25	2歳7か月	5歳0か月	2歳10か月	5歳10か月	3歳10か月

(いずれもS-M社会生活能力検査からの抽出 2016)

表 3 D 社会福祉法人の障害支援区分別の利用者人数

障害支援区分 通所事業所名	1	2	3	4	5	6	区分 なし	事業所の種別
E 事業所			3	4	3	14		生活介護
F 事業所			8	10	2	5		生活介護
G 事業所		5	9	4	1	1		多機能型
H 事業所				2	1	17		生活介護
I 事業所		3	6	4			3	就労継続事業 B 型
J 事業所		3	5	4			5	就労継続事業 B 型
計		11	31	28	7	37	8	

(単位：人 ※通所部門のみ)

すめることで、生活介護事業に限定されることなく、重度障害者にとってのインクルーシブな就労支援に関する事業体系の再構築化に繋がると筆者は考える。

む す び

相模原市の障害者施設「津久井やまゆり園」で 2016 年 7 月、入所者ら 45 人が殺傷された事件で、殺人罪などに問われた元職員・植松聖被告に対する裁判員裁判が 2020 年 1 月から始まる。いずれの接見取材による報道でも「重度障害者は不幸を生むから社会からいなくなったほうがいい」と、犯行の動機らしき被告の言葉が伝えられている。施設の元職員である被告が、なぜあのような残忍な犯行に及んだのか、その真相を深層から明らかにすることが求められている。

本報告では、M-S 社会生活能力検査を根拠として事例を紹介したが、現時点において仮説的に実証できることは、やはり人間としてのいのちの価値は、決して単なる生産性のみで推し量れるものではなく、重度の障害者にも労働（仕事）と集団（仲間）を保障することで、真の価値＝「人間としてのかけがえのない発達」を創造する無限の可能性がある、ということである。

注釈及び参考文献

1) 詳細については「第 1 回公務部門における障害者雇用に関する関係閣僚会議」(2018 年 8 月 28 日)及び「第 2 回公務部門における障害者雇用に関する関係閣僚会議」(2018 年 10 月 23 日)並びに「第 1 回公務部門における障害者雇用に関する関係府省連絡会議」(2018 年 8 月 28 日)議事概要及び資料、労働政策審議会障害者雇用分科会(第 78 回・2018 年 9 月 29 日及び第 79 回・2018 年 10 月 22 日)議事録・資料等を参照。

- 2) 「国の行政機関における障害者雇用に係る事案に関する検証委員会報告書」(2018 年 10 月 22 日)では、「昭和 51 年改正により、身体障害者の範囲を身体障害者福祉法と一致させ、またその確認方法についても、原則として身体障害者手帳によって行うものとされたことを考えれば、改正法の内容については国の行政機関に適切に周知が図られているべきであると考えられる。このため、国の行政機関に対する昭和 51 年改正の内容の周知状況について確認したところ、昭和 51 年施行通知を国の行政機関の障害者雇用担当係に昭和 52 年 1 月 12 日付で事務連絡として送付しており、国の行政機関が改正内容について理解する機会があったことは確認されたが、それ以外の厚生労働省(職業安定局)の対応は不明である。」とある。
- 3) 厚生労働省：「平成 28 年社会福祉施設等調査」, 2016
- 4) 本来の利用者である障害者の利用を正当な理由なく短時間に限り、健常者である従業員(基準省令によるところの「利用者及び従業者以外の者」)がフルタイムで就労している事例・利用者も就労継続支援 A 型事業の従業者も短時間の利用とすることによって、浮いた自立支援給付費を実質的に利用者である障害者の賃金に充当している事例・就労機会の提供にあたって収益の上からない仕事しか提供しない事例(平成 30 年 3 月 14 日 厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部「障害保健福祉関係主管課長会議資料」)
- 5) 「指定就労継続支援 A 型における適正な運営に向けた指定基準の見直し等に関する取扱い及び様式例について」(平成 29 年 3 月 30 日、障障発 0330 第 4 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)
- 6) 例えば、2017 年度は岡山県倉敷市で 5 ヶ所の就労継続支援 A 型事業所が 7 月末で閉鎖し、これらの事業所と雇用契約を結んでいた障害者 223 名と職員 49 名が解雇された。また、広島県の福山市と府中市で就労継続支援 A 型事業所を運営していた一般社団法人が 12 月に 112 人を解雇。さらに名古屋市や札幌市などをはじめ全国でこうした障害者の解雇事例が相次いで発生し訴訟が提起されている。
- 7) 詳しくは「障害者総合福祉法の骨格に関する総合福祉部会の提言—新法の制定を目指して—」(2011 年 8 月 障がい者制度改革推進会議総合福祉部会)を参照されたい。
- 8) 「障害者の権利に関する条約」(第 1 項 1 締約国は、障害者が他の者との平等を基礎として労働についての権利を有することを認める。この権利には、障害者に対して開放さ

れ、障害者を包容し、及び障害者にとって利用しやすい労働市場及び労働環境において、障害者が自由に選択し、又は承諾する労働によって生計を立てる機会を有する権利を含む。※下線筆者)

- 9) 本稿における生産年齢人口の算定根拠は、厚生労働省の「身体障害児・者実態調査」及び「知的障害児(者)基礎調査」並びに「患者調査」等より、身体障害児・者で18歳～64歳(101.3万人)、知的障害児・者で18歳～64歳(60.3万人)、精神障害者で20歳以上(391.6万人)計553.2万人とした。

10) 「平成29年度社会福祉施設等調査」によると、障害者総合支援法に基づく障害福祉サービス事業のうち、就労移行支援事業の利用実人員数は33,179人、同じく就労継続事業A型で70,684人、就労継続事業B型で258,357人の計362,220人。

11) この時点での重度障害者とは、身体障害者(身体障害者手帳1・2級)及び知的障害者(療育手帳A判定の者)のみが対象である。

12) 清水寛・秦 安雄編：ゆたか作業所 障害者に働く場を、ミネルヴァ書房、1975 参照