

# 大阪市における就労継続支援B型の生活保護者の 就労支援およびステップアップ支援の検討

*A study on employment support and step-up support for people receiving  
welfare under Type B continuous employment support in Osaka City*

窪田 学\*1

栗田 悠加\*2

Manabu Kubota

Kurita Yuka

**Key word** 生活保護 (Public assistance) 就労支援 (Employment support)  
就労継続支援B型 (Type B continuous employment support)  
ステップアップ支援 (Step up support) 大阪市 (Osaka City)  
一般社団法人日本障がい者就労支援協会 (JDWSA)  
(Japan Disability Working Support Association)  
PAMCUS (パムカス)  
(Physical And Mental Condition Understanding System for people with  
disabilities)

## 要旨

本検討報告では、大阪市における就労継続支援B型の動向および就労継続支援B型を利用しながら、一般就労およびステップアップを目指す方へ支援するにあたっての問題点および課題を検討報告する。大阪市の就労継続支援B型の新規開設数は、大阪府内他市、もしくは他都道府県とは違った傾向を示しており、大阪市という地域特性を顕著に示していると考えられる。その地域特性を踏まえながら、大阪市内で就労継続支援B型を利用しながら、一般就労およびステップアップ（就労移行支援、就労継続支援A型等）を目指している利用者への支援方法を検討するものである。

## Abstract

This study report examines and reports on the trends of Type B continued employment support in Osaka City, and the problems and issues involved in supporting those who are aiming for general employment and stepping up while using Type B continued employment support. The number of new Type B continued employment support facilities opened in Osaka City shows a different trend than other cities in Osaka Prefecture, or other prefectures, and is thought to be a clear indication of the regional characteristics of Osaka City. Taking into account these regional characteristics, this study examines methods of support for users who are aiming for general employment and stepping up (employment transition support, Type A continued employment support, etc.) while using Type B continued employment support in Osaka City.

\*1 株式会社アスキー ワークショップジョイント（就労継続支援B型）作業療法士  
ASCII Corporation Workshop Joint (Type B continuous employment support)  
Occupational Therapist

\*2 株式会社アスキー ワークショップジョイント サービス管理責任者  
ASCII Corporation Workshop Joint Service Manager

## 1. はじめに

近年、大阪市での就労継続支援 B 型の事業所数が大きな伸びを示していることに気づいた。そこで、具体的な数字でこれを確認し、これが、全国的なものであるのか、もしくは大阪市に限ったことであるのかを確認し、その原因を検討し、就労継続支援 B 型を利用しながら、一般就労およびステップアップを目指している利用者に対してどのような支援が必要であるか、そのためにどのような課題があるのかという検討を行なった。

## 2. 方法

大阪市の就労系障がい福祉サービスの新規開設数は、大阪市から発表されている情報<sup>1)</sup>をもとに集計をした。大阪府堺市、東大阪市および東京 23 区の就労系障がい福祉サービスの新規開設数は、WAM NET の障がい福祉サービス等情報検索<sup>2)</sup>から集計を行なった。集計方法は、平成 25 年度までの新規開設数、平成 26 年度～令和 5 年度の年度毎の新規開設数、および令和 6 年度(9/1 まで)の新規開設数で集計を行ないその新規開設数の変化を数値化することで客観的に評価・検討

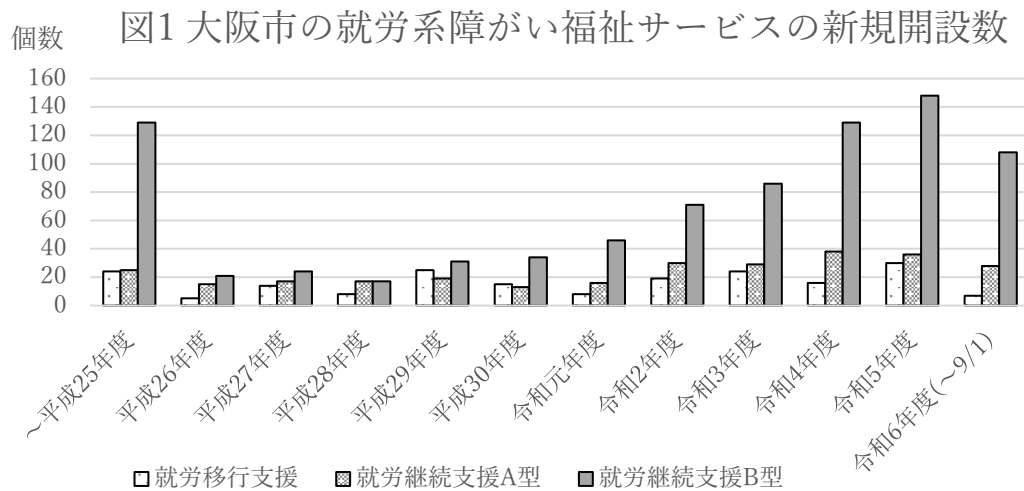
を行なった。

大阪市は、大阪府で 1 番目の都市であり、比較対象として、堺市（大阪府で 2 番目）と東大阪市（大阪府で 3 番目）を選択した。これらの市の傾向を比較することで、大阪市での傾向と大阪府内他都市での傾向とで差があるかの検討を行なった。また、日本で最大の都市である東京 23 区との比較を行なうことで、大阪市よりも大都市との比較検討および大阪市より小さな都市との比較検討も同時に行なった。また、人口 10 万人当たりの就労継続支援 B 型の個数を比較することにより、大阪市と東京 23 区の就労継続支援 B 型の需要と供給の関係も比較検討をおこなった。

## 3. 結果

### (1) 大阪市の就労系障がい福祉サービスの新規開設数

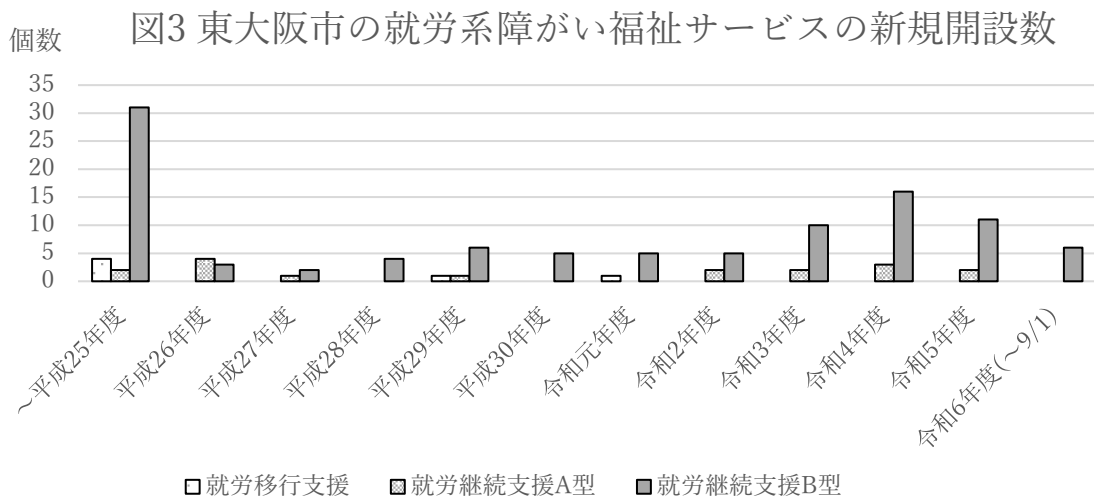
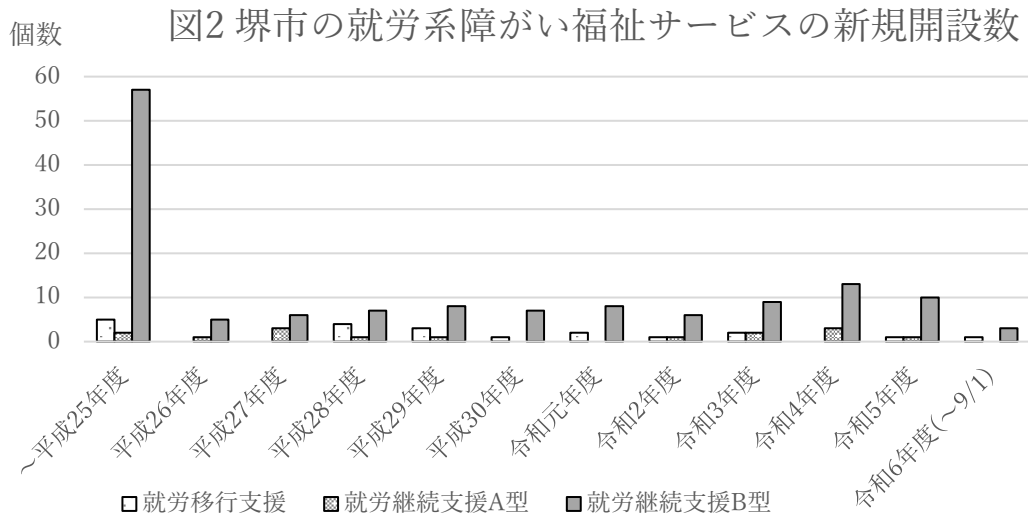
平成 25 年迄に新規開設した大阪市の就労継続支援 B 型の数は、就労移行支援および就労継続支援 A 型の約 5 倍であり、もともと就労継続支援 B 型の開設数および個数が多いことが分かる。これは、就労継続支援 B 型の前身が小規模作業所であり、就労継続支援 A 型



の前身が福祉工場であることを考えると、小規模作業所と福祉工場の個数の差が、就労継続支援B型と就労継続支援A型の開設数の差に表れていると考えられる。その後、数年間は各サービスとも新規開設数は、微増を続けるが、令和2年度あたりから、新規開設数が大きく増加してきている。令和5年度の就労継続支援B型の新規開設数は1年間で、平成25年度迄に新規開設した数よりも多くなっており、その傾向は、令和6年度の9月の段階でも継続している。令和2年度は、新型コロナウイルスのために、集団となる場合は極力避けることが社会的な風潮としてあり、新型コロナウイルス臨時在宅支援制度が認められた年度である。その後、テレワーク等の浸透もあり、令和3年度には、在宅支援が臨時的なものではなく、常時のものとなった。令和2年度以前も、在宅支援制度は存在したが、要件が「通所が困難で、市町村が認めた者」であり、実際に在宅支援を利用しているものはほとんどいなかったのが現状であった。それが、在宅支援が常時のものとなったときの要件が「本人が希望して、市町村が認めた者」に変更になった。利用する事業所の意見の提出は必要なものの、本人が希望した場合は、在宅支援がおおむね認められる状態になったと考えられる。そのため、今まで在宅支援が受けることができなかった利用者の需要に伴って、事業所の新規開設の増加も大きな伸びを見せたと考えられる。その中でも、就労継続支援B型の増加率の伸びが大きいのは、就労継続支援B型の特徴と在宅支援の相性がよいからだと考えられる。就労継続支援A型であると、在宅支援でも最低賃金を支払う必要があり、それだけの価格価値のある作業を在宅で提供することが困難であることが考えられる。また、就労移行支援であると、もともと工賃が出ない事業所がほとんどであり、就労に向けた訓練的な要素が強く、支援者が離れた場所から支援するという状況が就労の為の訓練とは相性が悪

いと考えられる。それに対して、就労継続支援B型であると、IT機器を使用したテレワークだけではなく、内職作業や手作り作品の作成等、支援者が材料を利用者の自宅まで運ぶことで作業が可能であると考え、在宅支援との相性が他のサービスよりも良いと考えられる。

また、令和6年版 障害者白書<sup>3)</sup>によると、65歳以上の障がい者の人数の割合は、身体障がい者(全体:436.0万人)で72.6%(2016年)、知的障がい者(109.4万人)で15.5%(2016年)、精神障がい者(614.8万人)で35.1%(2020年)である。高齢になると、通所するということが体がしんどいことである可能性があるが、在宅支援であれば、利用したいと考える障がい者も少なくないと考えられる。通常、65歳以上になると、障がい福祉サービスよりも、介護保険サービスを優先しなければならないという決まりがあるが、介護保険サービスにないサービス(就労系障がい福祉サービス等)は、障がい福祉サービスを利用できると決められている。ただ、就労系の障がい福祉サービスでも、就労移行支援、就労継続支援A型では、原則65歳までとされているために、65歳以上の障がい者が就労系障がい福祉サービスを利用しようとした場合、選択肢としては、就労継続支援B型のみとなる。つまり、在宅であるなら、福祉就労をしたいと考える65歳以上の障がい者が、在宅支援を利用して就労継続支援B型の利用に結び付いている可能性もあると考えられる。さらに、通所の場合でも65歳以上になると送迎してくれるのなら通所したいと考える障がい者も多くいると考えられ、通常、送迎サービスを提供しているのも就労継続支援B型のみであることから、就労継続支援B型の利用者数が増加すると同時に、需要と供給の関係より、就労継続支援B型の新規開設が増加したと考えられる。



## (2) 大阪市と大阪府他市の就労系障がい福祉サービスの新規開設数の比較

今回は、大阪府の第2および第3の都市である、堺市と東大阪市の就労系障がい福祉サービスの新規開設数の比較を行なった。第2、第3の都市といえども、母集団の数は、大阪市と比較すると、遙かに少なくなる。

これによると、平成26年度から令和4年度までの就労系障がい福祉サービスの新規開設数の変化割合は、大阪市と大きな差はないことが分かる。大きな違いとして、2つ挙げることができるが、ひとつは大阪市では、令和

表1 大阪市、堺市、東大阪市の人口比較

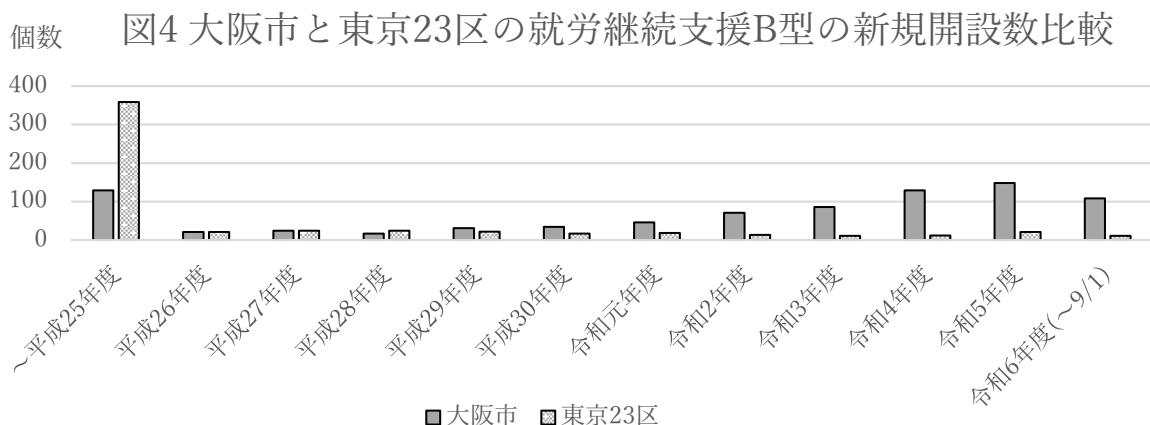
大阪市	約 279 万人 <sup>4)</sup>
堺市	約 80.7 万人 <sup>5)</sup>
東大阪市	約 47.8 万人 <sup>6)</sup>

令和6年9月1日現在

6年度9月の段階でも就労継続支援B型の新規開設数の割合が増加傾向を示しているのに対して、堺市、東大阪市では、令和5年度以降、新規開設数が減少していることである。また、ふたつめとして、新規開設数の就労継続支援B型の増加割合が、大阪市が極端に大

きいということである。大阪市では、令和 5 年度 1 年間で、平成 25 年度までの新規開設数を上回っているが、堺市、東大阪市では、平成 25 年度までの新規開設数を、1 年間で上

回ることはない。そこから分かることは、大阪市の就労継続支援 B 型の新規開設数は、堺市、東大阪市と比較しても、極端に多いということが分かる。



### (3) 大阪市と東京 23 区の就労継続支援 B 型の新規開設数の比較

大阪市よりも大きな都市として、大阪市と東京 23 区の就労継続支援 B 型の新規開設数の比較を行なった。平成 25 年度までは、東京 23 区の新規開設数は、大阪市の約 3 倍となっている。これは、ほぼ人口比と適合している。

表 2 大阪市、東京 23 区の人口比較

大阪市	約 279 万人
東京 23 区	約 978 万人 <sup>7)</sup>

東京 23 区: 令和 5 年 8 月 1 日現在

表 3 大阪市、東京 23 区の 10 万人当たりの就労継続支援 B 型の新規開設数 (～平成 25 年度)

大阪市	4.6 個
東京 23 区	3.7 個

表 4 大阪市、東京 23 区の 10 万人当たりの就労継続支援 B 型の新規開設数 (～令和 6 年 9 月)

大阪市	30.2 個
東京 23 区	5.7 個

平成 25 年度までの、人口 10 万人当たりの就労継続支援の新規開設数は、大阪市と東京 23 区で近い数字を示しているが、令和 6 年 9 月までの人口 10 万人当たりの新規開設数を比較すると、大阪市の約 5～6 倍になっている。

## 4. 考察

大阪市の就労継続支援 B 型の新規開設数の増加は、大阪府内他市および東京 23 区と比較しても、極端な増加率を示している。また、大阪市の新規開設数は、在宅支援制度の改変と共に、急激な増加を示しており、これは、大阪市の事業者が、在宅支援の制度改正を、いち早く利用して、今まで就労継続支援 B 型の利用に結び付かなかった利用者の取り込みに積極的に動いていると考えられる。その結果として、就労継続支援 B 型の通所利用者と比較して、在宅支援利用の利用者の割合が増加していると考えられる。そのため、全体の利用者数は増えてはいるが、通所利用者が少なく、在宅支援利用の利用者が多くなり、就労継続支援 B 型全体として、事業所に利用者

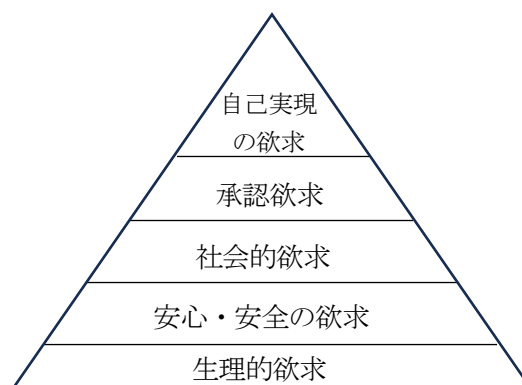
が少ないといった空洞化が進んでいると考えられる。それと同時に、就労継続支援 B 型事業所も、独自の特徴を打ち出し、他事業所との差別化を図っている事業所が増えているという印象である。利用者にとっては、選択肢の幅が広がり、よいことであるが、事業所としては、利用者集めにスタッフが注力しなければならず、その分、すでに就労継続支援 B 型を利用している利用者へのサービスの提供が手薄くなってしまふことが危惧される。また、大阪市では、現在（令和 6 年 9 月）でも、就労継続支援 B 型の新規開設の増加傾向は続いており、今後、集客力のない就労継続支援 B 型の淘汰が進んでくると予想される。

在宅支援に着目すると、来所しなくとも、一定の工賃をもらうことができるということで、それを目的に利用するという利用者も増えてくることが予想され、そういった利用者も取り込まないと、運営ができなくなる就労継続支援 B 型の意向と一致して、働くということに対するモチベーションが低い利用者が増えてくると予想される。大阪府の就労継続支援 B 型の平均工賃額は、13,681 円<sup>8)</sup>であり、全国平均の 17,031 円<sup>9)</sup>と比較してもかなり低く、全国で一番低い状態である。ここで、大阪市の生活保護率は 47.6%（令和 4 年）<sup>10)</sup>であり、全国一高い水準である。生活保護の保護費の免除額 15,000 円（実質 15,200 円）よりも、大阪市の平均工賃額が低く抑えられているということも、関係があると考えられる。簡単にまとめると、障がいを持った生活保護受給者が、保護費の免除額の範囲内で工賃をもらうには、就労継続支援 B 型の在宅支援を利用するのが一番効率がよいということが言える。そこから、就労意識の低い利用者の利用増加が、就労継続支援 B 型の増加と需要と供給の関係において密接な関係があると考えられる。

ここで、問題点として考えられることは、就労に対するモチベーションが低い利用者が

増えていくと、もともと、就労に対するモチベーションを持っている利用者に与える影響である。はじめは、一般就労やステップアップを考えていた利用者でも、周囲に一般就労やステップアップに対するモチベーションが低い利用者しかいないとなると、おのずとその本人のモチベーションも下がってくると考えられる。それを、どのようにして維持していくかということも、支援者の役割のひとつとなってくると考えられる。次に、生活保護費と最低賃金の関係である。大阪府の最低賃金は 1,116 円（令和 6 年 10 月）であり、1 日 7 時間で 20 日働いたとすると、15.6 万円になる。対して生活保護費が障害者加算を入れて約 14 万円とすると、就労継続支援 B 型の工賃 13,681 円を加えると、約 15.4 万円となり、生活保護費とほとんど変わらない金額となる。一般就労の場合、支給金額（額面）から、税金、保険料等をひかれるため、実質手元に残る金額は生活保護費よりも少なくなる。さらに、生活保護の場合は医療費が扶助されることも経済的には大きなメリットとなる。そのため一般就労で、しんどい思いをして稼いだ金額が生活保護費よりも少ないとなると、どうしても人の心理上、生活保護を抜けて一般就労をするというモチベーションは低くなると考えられる。

図 5 マズローの欲求 5 段階説



ここで、「働く」ということをマズローの欲求 5 段階説をもとに考えてみる。「生理的欲求」「安心・安全の欲求」「社会的欲求」は、生活保護で生活保護費の免除額内の工賃をもらって生活している方でも満たされると考えられる。逆に、今まで引きこもりで社会とのつながりを全く持ってこなかった方に関しては、在宅支援でも就労継続支援 B 型を通して、社会とのつながりを維持できるという社会的欲求を満たす役割も果たすことができると考えられる。ただ、承認欲求を満たすためには、一般就労やステップアップを目指して、頑張るということをしなければ、他者に認められることは少なく、「承認欲求」を満たすことはできないと考えられる。そして、はれて一般就労することができた場合に、はじめて「自己実現の欲求」を満たすことができると考えられる。つまり、「働く」ということは、単に生活していくための生活費を自分の力で稼ぐということだけではなく、人が元来持っている「自己実現の欲求」を満たすためにも大切な役割をはたすことであるということが分かる。そこで、支援者としては、生活保護を受けて、今の生活を維持できるだけでいいと考える方が、集団の中の多くを占める場合でも、一般就労したい、ステップアップしたいという気持ちを持っている方に対して、承認欲求を満たせてあげることで、もう一つ上の自己実現の欲求を目指すためのモチベーションを維持するための工夫をしなくてはならない。言い換えると、自己実現の欲求を満たすために努力している人を、社会的欲求が満たされていることで満足している人と分けて考えることで、それぞれの人に合った支援が提供できるものとする。特に、大阪市では、その二極化が進んでいると考えられるために、支援者も、日々の業務を漫然と進めていくだけではなく、その二極化を常に意識して支援を提供していかなければ、それぞれの方に最適な支援を提供することはできない。大阪市で

は、現在、その二極化に直面している状態であると考えられ、支援者の力量が利用者の将来に向かっての生活を左右するというのを、支援者自身が意識して、支援を提供することが求められる現状となっていると考えられる。

## 5. 今後の展望

前述の「自己実現の欲求」に向かって努力している人を「社会的欲求」で満足している人の中に埋もれさせることはもとより、「社会的欲求」で満足している人も、それよりも上位の欲求を目指して努力するような支援をしていくことが望ましいと考えられる。そのためには、日々の生活の中で目標・目的を持って生活していくことが必要である。特に、就労継続支援 B 型のオール在宅支援を利用している方に関しては、どうしても自身が一番落ちつける自宅という場所で、目標・目的を持って生活するという事は、難しいことであると考えられる。そこで、ひとつの案としての在宅支援用の IT コミュニケーションツールを利用することが考えられる。例えば、PAMCUS (パムカス)<sup>11)</sup>は、一般社団法人日本障がい者就労支援協会が提供している就労系障がい福祉サービスの利用者とスタッフ、もしくは障がいを持ちながらも一般就労した方と、その企業内の支援者とのコミュニケーションツールである。PAMCUS の特筆するところは、単なるコミュニケーションツールというだけではなく、毎週の目標設定、およびその成果を自身で決定し記録できることであり、その月の総まとめとして達成度の自己評価もできることである。それ以外にも、面と向かって言えないことでも、コミュニケーションツールを使えば伝えることができたり、在宅支援のように、常時、側にいることができない状態でも、来所した時と同じように、その時の状態を支援者側が把握したりすることもできる。もちろん双方向のメッセージ機能もあり、利用者が書いたことを支援者

側が読むことにより、支援者間の情報の共有化、利用者・支援者間の情報の共有化もできるため、目的の共有化、業務の効率化にもつながると考えられる。

## 6. 最後に

就労継続支援 B 型の報酬体系は、令和 3 年度の改正から、「平均工賃月額に応じて評価する報酬体系」だけではなく、「利用者の就労や生産活動等への参加等をもって一律に評価する報酬体系」が創設された。これは、就労継続支援 B 型が福祉就労を提供する事業所であるという位置付けだけではなく、障がい者の日中の居場所を提供するという事業所であるという位置付けが追加されたことを意味すると考えられる。さらに、令和 3 年度から、在宅支援制度が利用しやすく改正され、就労継続支援 B 型の在宅支援を利用する利用者も増加した。それらのことを考えると、様々な利用者が就労継続支援 B 型を利用することになり、それに併せて就労継続支援 B 型での支援方法も多様化していく必要がある。そのためには、就労継続支援 B 型の支援者も利用者から求められる様々な支援に対応できるだけの技術、知識を身につけていく必要がある。就労継続支援 B 型に限ることではないが、支援者としては、常に向上心を持って自分自身のスキルアップを目指していく必要があると考える。

### 文献

- 1) 大阪市 障がい者・障がい児事業所、施設等の情報  
<https://www.city.osaka.lg.jp/fukushi/page/0000603679.html> (2024/9/1)
- 2) WAM NET 障がい福祉サービス等情報検索  
<https://www.wam.go.jp/sfkohyoout/COP000100E0000.do>
- 3) 令和 6 年版 障害者白書 参考資料
- 4) 大阪市ホームページ  
<https://www.city.osaka.lg.jp/toshikeikaku/page/0000541634.html>
- 5) 堺市ホームページ  
<https://www.city.sakai.lg.jp/shisei/tokei/suikei.html>

- 6) 東大阪市ホームページ  
<https://www.city.higashiosaka.lg.jp/cmsfiles/contents/0000038/38065/juminkihondaichoujinkou.jinkoudutai240930.pdf>
- 7) 東京都ホームページ  
<https://www.metro.tokyo.lg.jp/tosei/hodohappyo/press/2023/08/30/05.html>
- 8) 大阪府ホームページ  
<https://www.pref.osaka.lg.jp/o090060/keikakusuisin/jyusan/kouchinjisseki.html>
- 9) 厚生労働省 令和 4 年度工賃（賃金）の実績について  
<https://www.mhlw.go.jp/content/12200000/001220331.pdf>
- 10) 大阪府ホームページ  
<https://www.pref.osaka.lg.jp/documents/5808/toukei2024.pdf>
- 11) 一般社団法人日本障がい者就労支援協会ホームページ <https://jdwsa.net/pamcus/>