

平成 27 年 2 月 4 日

厚生労働省 社会・援護局
障害保健福祉部長 藤井 康弘 様

社会福祉法人 全国社会福祉協議会
全国社会就労センター協議会（セルフ協）
会長 阿由葉 寛

障害福祉サービスの在り方等に関する論点整理に対する意見

本会は、障害者の「働く・くらす」を支えることを目的に、障害者に対し福祉的就労の機会を提供する全国の社会就労センター（就労系事業を実施する障害者支援施設・事業所）を会員とする組織です。より高い工賃・賃金を支払えるような働く場の開拓・提供、より長く企業等で働き続けることができるような職場定着支援、障害の重い方でも働くことができる職場環境整備、就労の場から離れた住まいの場も含めた地域生活支援、働く障害者への社会の理解を高めるための啓発活動など、障害者の様々な“働く”に係るニーズに対して応えるべく取り組みを進めております。

平成 21 年に障害者自立支援法の廃止の方向性が打ち出されて以降、自立支援法にかわる「障害者総合支援法」が施行されるまでの間、本会は障害者の就労支援の在り方等に係る検討を進めて参りました。障害者総合支援法が平成 24 年 6 月に成立、就労支援の在り方などの課題は法の施行後 3 年を目途に検討されることとなったことを受け、本会はそれまでの検討の内容を平成 25 年 3 月に『働く・くらす』を支える法の施行後の 3 年の検討のための提言」〔※別紙参照〕としてとりまとめ、現行の事業体系を基に課題と改善の方向性について意見しております。

この間、本会は一貫して以下の基本的な考えに立って意見してきました。

- 障害の内容も、生活する地域も、取り巻く環境も異なる、働くことを希望するすべての障害者のニーズや状態に応えられる制度設計をすること。
- 働くことを希望するすべての障害者が地域で自立した生活を送ることができるよう、関連制度の拡充をはかること。
- 一部の施策に偏ることのない、一般就労、福祉的就労、住まいの場などのトータルな支援により障害者の就労を支えること。

今回の障害福祉サービスの在り方等に関する論点整理についても、こうした基本的な姿勢を踏まえ、障害者総合支援法に規定された検討規定に対して以下のとおり意見します。

1、障害者の就労の支援の在り方

1. ニーズや状態に応えられる多様な就労の場を設ける

- ① 一般就労は促進しつつも必要な福祉的就労の場は確保する
- 一般就労の促進は、障害者就労施設・事業所関係者が目指すべきものではありませんが、それが難しい方、企業等へ就職した後に短期間で退職される方が存在します。障害者雇

用は伸びていますが法定雇用率は依然として未達成であり、障害者を1人も雇用していない企業が多い、継続的な雇用に結びつかないといった課題があります。

- 障害者を雇用していない企業の雇用の促進する、短期間で離職することのない長期間の雇用を保障するなど、一般就労を促進する環境整備はこれまで以上に進められるべきです。しかし、生産性や効率性、さらに利益率といったものを追求しなくてはいけない企業が、すべての働くことを希望する障害者にあつた働く場を提供することは現実的に不可能に近いものがあります。一方、障害福祉サービスにおいて、余暇活動や介護サービスの提供を主とした日中活動の場だけでは、ニーズに応えることはできません。
- 一般就労を希望する方にとっての訓練の場である就労移行支援事業のみならず、一般就労が難しい方に働く場を提供する就労継続支援事業の存在は欠かせないものです。一般就労は難しいが支援に基づき雇用契約が可能な方の働く場である就労継続支援A型事業のみならず、障害の重い方やその特性から常時に近い見守りが必要な方、一般就労後に退職を余儀なくされ受け皿となる働く場が必要な方、働く喜びや誇りを求める方などに働く場を提供する就労継続支援B型事業の役割は、非常に重要です。

② 福祉的就労で働く障害者の権利向上を目指しつつも、ニーズや状態にあつた働く場が失われないよう現実的な対応をすすめる

- 平成23年8月に障がい者制度改革推進会議総合福祉部会でとりまとめられた『骨格提言』においては、福祉的就労の場を「障害者就労センター」と「デイアクティビティセンター（作業活動支援部門）」として再編成することを提起しています。障害者就労センターにおいては、一人ひとりの労働実態等に応じて労働法を全面適用または部分適用すること、最低賃金以上を確保することを目指すとしています。この方向性自体は働く障害者の生活水準の向上につながるものであり賛成ですが、制度設計を進める中で働くことを希望する障害者の働く場が失われることのないような対応が必須です。
- 企業等における障害者雇用が拡大されてきたとはいえ、現在福祉的就労の場で働いているすべての障害者の雇用の受け皿とはなり得ません。骨格提言でうたわれている労働法規や最低賃金等の課題が、福祉的就労を底上げする十分な施策もないままに課せられた場合、運営が立ち行かずに就労系サービスの廃止（介護サービスを提供する事業に転換）に追い込まれる事業所も出てくるのが予想されます。日中活動の場を一般就労と介護サービスの2つを主とした制度設計とするのではなく、その中間に位置する福祉的就労の場も十分に確保される必要があります。

2. 多様な就労の場の一つである福祉的就労の底上げをはかる

① 高工賃をめざす事業所を支えるための制度を拡充する

- 1. ①において、働くことを希望する障害者のニーズに応えるためにも、福祉的就労の場の重要性について意見しました。もちろん福祉的就労の場においても、骨格提言でうたわれている最低賃金の確保に加え、安全で健康的な作業条件を保障していくための一層の取り組みが求められます。
- 各事業者が創意工夫をもって高工賃を目指して努力していくことが大前提ではありますが、積極的に取り組みを進める事業所が安定・継続的に仕事が確保できるよう下支えをし、福祉的就労全体を底上げする以下の制度が不可欠です。

- ・「工賃向上計画の推進」・・・ 安定的な仕事の確保につながる官公需・民需の拡大に向けた各種施策の導入、営業職員の配置をはじめとした事業所の体制強化 など
- ・「優先調達推進法の活用」・・・ 官公需の一層の推進のための各種措置の強化、同法附則にある調達実績等を評価して公契約の落札者を決定する仕組みの具体化 など
- ・「共同受注窓口の活用」・・・ 立ち上げ経費と継続的な運営費の確保策（障害福祉サービス等給付費の活用含め）の具体化 など
- ・「民需の促進」・・・ 発注促進税制にかわる新たな民需促進策（みなし雇用制度含め）の導入 など

② 福祉的就労の場で働く障害者の労働者としての権利向上を図る制度を導入する

- 工賃向上とあわせて、働く障害者の権利向上も追及していかなければなりません。しかし、1. ②で述べたように、骨格提言でうたわれている労働法規や最低賃金等のハードルが、福祉的就労を底上げする十分な施策もないままに課せられた場合、働く場が失われる可能性があります。そのような懸念があるからこそ、骨格提言では「労働法を適用することが適切でない人が働く場を失わないための配慮」の必要性が提起されています。
- 福祉的就労で働く障害者の権利向上をはかる当面の現実的な方法として、以下の対策が求められます。
 - ・ 就労継続支援B型の利用者（雇用契約なしのA型利用者含む）の工賃向上をはかったうえで、最低賃金に達しない場合の所得保障の仕組みを設ける
 - ・ 福祉的就労の場で働く障害者向けの労働者災害補償保険に準ずる制度を導入する

③ 地域における自立生活を可能とする所得保障を実現する

- 最低賃金水準の収入の保障については、工賃・賃金のみならず、障害基礎年金、各種手当の組み合わせによって達成されるべきです。各種手当については、グループホーム利用の際の家賃助成の拡充に加えて、労働行政の既存の各種給付金（特定求職者雇用開発助成金など）の活用についても、行政の縦割りを排して検討していく必要があります。

2、支給決定の在り方

1. 本人が希望する働く場の選択を保障する

- 就労継続支援B型事業の利用に際しては、就労移行支援事業の利用によるアセスメントが条件とされています。地域の協議会等の意見を徴することで認められていた経過措置も、平成27年3月をもって終了することとなっています。
- その人にあった働く場がどこであるか、それを決定するうえでの客観性が制度運営上求められることは理解しますが、それが制度ありきとなり利用者の選択の自由を奪う、利用者に必要以上の負荷をかけるような事態があってはならないと考えます。
- 定着支援の提供を前提としても一般就労の場で長期間働くことに困難を抱える方、地域の就労継続支援事業所と幼少期からかかわりをもちそこで働くことを強く希望している方など、福祉的就労の場で働くことを希望し、また本人にとって望ましい方については、

アセスメントを通さずに希望に応じて利用を認めるように配慮するべきです。

- 65歳以上の障害者がこれまで同様に就労系サービスの利用を希望する場合に介護保険優先原則を理由に、また、地域の生産活動を実施する生活介護事業の利用を希望する場合に生活介護事業の利用要件（区分3以上、年齢が50歳以上の場合は区分2以上）を理由に、それぞれ支給決定されない実態があります。本人のニーズや状態に応じた柔軟な決定がされるべきです。

2. 地域自立支援協議会等を活用したアセスメントの仕組みを導入する

- 就労移行支援事業の役割は、一般就労を希望する障害者の訓練と就労機会の開拓に努めることです。だからこそ、就職実績のない事業所への報酬減算を強化する方向性が示されています。一方で、他の就労系サービス利用のアセスメントの役割を就労移行支援事業所が負う現行の枠組みでは、一般就労をめざして支援する就労移行支援事業所に本来求められる役割との矛盾が生じています。
- 就労系サービス利用にあたって何らかの客観性をもたせる方策として、就労移行支援事業所によるアセスメントのみではなく、地域自立支援協議会（その中の就労部会）等の活用、障害者就労に係る研修を受けた職員が配置された相談支援事業所の活用（平成27年4月より障害福祉サービス等の利用の全件でサービス等利用計画の作成が必須）などの方策も検討すべきです。
- 働くことを希望する障害者の就労の場として、「福祉的就労よりも一般就労」、「就労継続支援B型よりもA型」の方が望ましい働く場であるとの前提に立った支給決定ではなく、本人のニーズや状態に応じた決定がなされるべきです。

3. その他の検討項目

（1）常時介護を要する障害者等に対する支援

- 常時介護を要するような重い障害者への支援は、就労支援の場においても求められるものであり、以下の検討が必要です。
 - ・ 就労継続支援事業所における重度者支援体制加算の要件の見直し、拡充
 - ・ （主に生産活動実施の生活介護事業所において）工賃を一義的な目標としづらい働くことを希望する障害者のニーズに応えられる体制整備

（2）障害者等の移動の支援

- 特に地方部においては、公共交通機関の整備状況、家族が支援できる程度によって、事業所（働く場）に通う手段が確保できない障害者が多くいます。送迎サービスの個別給付化（パーソナルアシスタント制度含め）、送迎加算の対象範囲の拡大などの措置により、通勤手段が確保される必要があります。

（3）精神障害者及び高齢の障害者に対する支援

- 日によって状態に波のある精神障害者の働く場を確保するためにも、利用定員、就労継続支援A型事業の短時間利用減算等における、配慮された柔軟な設定が必要です。
- 「2、支給決定の在り方」でも述べた通り、65歳以上の高齢の障害者が希望する働く場を利用できるような対応が、全国で差がなく実施されなくてはなりません。

「障害者総合支援法」の具体化に向けて
セルプ協『働く・くらす』を支える「法の施行後3年の検討」のための提言
～一般就労の促進と福祉的就労の実現・改善を目指して～

平成 25 年 3 月 1 日
全国社会就労センター協議会（セルプ協）

※ 提言別紙『『働く・くらす』にかかる現行制度の課題と改善の方向』より抜粋

複数の事業にかかる横断的課題

（利用者負担）

- 障害者は職業リハビリテーションを無料で受ける資格があるとされているILO国際基準に基づき、一般所得区分を含む「働く場」における利用者負担は解消する。

（所得保障）

- GH・CH利用の際の家賃助成の拡充を図るとともに、福祉ホームや一般住宅で生活する障害者にも対象を拡大する。
- その他、障害基礎年金や無年金障害者に対する特別障害者給付金の増額、対象範囲の拡大など、年金・手当等のさらなる拡充を図る。

（仕事の確保）

- 官公需の優先発注、企業の発注促進に向けた施策のさらなる充実が必要。特に、次の施策を講じる。
 - ・ 「優先調達推進法」の有効な運用と民需への拡大
 - ・ 「共同受注窓口組織」の全国および各都道府県への設置とその運営費の確保
 - ・ 「共同受注窓口」を「優先調達推進法」の調達対象とすること
 - ・ 「工賃向上計画」事業の推進
- 発注促進税制の改善および延長、在宅就業障害者支援制度の活用、みなし雇用の創設等が必要。

（相談支援）

- 相談支援事業の充実とともに、障害者就業・生活支援センター、ハローワーク、地域障害者支援センター等の機能の充実が必要である。
これらの機関の箇所数を障害保健福祉圏域の広さなどを勘案の上で拡大するとともに、ワンストップサービスを可能とするようネットワークシステムを確立させ、地域自立支援協議会等と十分な連携を図ることが必要である。

(支給決定)

- 特に就労支援にあたっては、本人や家族、相談支援事業者の他、多様な就労支援関係者が合議体となって、本人のニーズと支援の必要度（客観的な指標）に基づいたアセスメントや支給決定がなされる仕組みへの見直しが必要である。

(介護保険優先原則)

- 介護保険優先原則の考え方の見直しが必要。加えて、市町村で適正なケアマネジメント・ソーシャルワーク機能の充実が必要。

就労継続支援B型

(事業の位置づけ)

- 障害者の「働く場」として位置付けるとともに、労働者性については、利用者（雇用無のA型利用者含む）の働き方に矛盾しない現実的な制度の運用についての検討が必要である。

(利用要件)

- 就労移行支援の利用（暫定支給決定を含む）を経なくても、多様な関係者の合議体による、障害者の希望と支援の必要度に基づいた適切なアセスメントによって就労継続支援B型を利用できるようにする。

(安全で健康的な作業の保障)

- 怪我をした時の保障、休業補償、失業補償に該当するような仕組みを創設する。
- 労働災害における賠償手段として任意の保険に加入するための費用を助成する。

(工賃)

- 工賃は時給を基準とし、その目標水準は年金とあわせて地域で生活できる最低水準として、現行の目標工賃達成加算（I）の算定要件にもならい、最低賃金の3分の1以上とする。そして、この水準以上の工賃を維持している事業所を報酬上評価し、インセンティブを高める仕組みとする。
- 工賃向上計画の推進とともに、「共同受注窓口」の全国的な整備などにより仕事（官公需・民需）の拡大を図る。

※ 提言の全文は全国社会就労センター協議会HPに掲載

http://www.selp.or.jp/info/temp/130621_01.pdf