

平成27年3月17日

厚生労働省社会援護局障害保健福祉部

藤井康弘 部長殿

文京学院大学 人間学部

教授 松為信雄

## 障害福祉サービスの在り方に関する論点整理のためのワーキンググループ (第7回)

### ヒヤリングに関する意見書

#### はじめに

米国では2006年に連邦労働省の障害者雇用政策局が「Employment First」の取組を提唱して以来、全米の障害者福祉のあり方が大きく転換されて来ています。これは、「障害の種類、重度に関係なく生産年齢にある者は雇用・就業を第一の目標として人生設計を行えるようにする」ことを目標としています。重度の障害者であっても職場や地域への参加を促進するための理念であり、地域ベースの総合的・包括的な支援施策が展開されて来ています。

こうした動きは我が国も共通しており、障害者自立支援法／障害者総合支援法の下での施策の展開は、雇用・就業が困難な障害者に対して総合的な支援を目指してきたと考えています。

それゆえ、障害者総合支援法の見直しは、同法の附帯決議にある「一般雇用のさらなる促進と定着への着実な支援を行えるようなサービスの在り方を検討する」とあるように、福祉から雇用への流れの重要性を再認識した論議となることを期待しております。

こうした背景を踏まえて、以下のことを提言します。

#### 1. 就労支援サービスのさらなる強力な推進が必要

##### (1) 福祉専門職は意識の変革が求められています

就労支援サービス事業所と福祉分野の職員は、「福祉から雇用へ」を骨子に据えた抜本的な意識改革が求められています。そのためには、「障害福祉」概念からの転換が必要です。

その理由は、特に、雇用・就業を望む新たな対象者の増大に対処することが必要だからです。これまでの福祉分野で対象だった「疾病のある（障害者基本法の）障害者」から、最近そして今後は、「疾病の診断が下されても障害者手帳を取得しない（望まない）人」（例えば、うつ病、難病、発達障害など）や、「疾病の診断は下されないが地域生活のしづらさを抱える人」（例えば、発達障害、生活保護者、低所得層、引きこもり、刑余者など）などが増大してきます。これらの多くは、障害福祉サービスとは無縁（と意識してきた）な社会生活を送って来た人たちです。

こうした人たちの雇用・就業ニーズに応えるには、「障害があることを前提にした支援」ではなく、「障害のない社会生活や人生設計」を出発点として「疾病や障害はそれにどのような影響を及ぼすのか、その影響を最小限もしくは解消するにはどのような包括的な支援が必要なのか」

といった発想の転換が求められています。「障害のあること」を出発点とした支援ではこれに応えることは困難であり、福祉専門職はこうした新たな視点が求められています。

## **(2) 職場定着支援の強化が必要です**

障害のある人の就職者数の増加、精神障害や発達障害のある人の就職の高まりなどから、継続した職場定着への支援ニーズはますます強まることが推定されます。それに応えるための支援体制を早急に整えることが必要です。そのためには、次のことが求められています。

- ・ジョブコーチ支援事業に従事する人材の確保と拡充、および、有期限に対する改定
- ・就労支援移行事業所において、職場定着支援ができるサービスの見直しと専門人材の確保
- ・就労継続A型・B型事業所においても、雇用・就業に向けた就労支援計画の策定ができるサービスの見直しと専門人材の確保

## **(3) 障害者就業・生活支援センターの機能強化が必要です**

「地域の就労支援の在り方に関する研究会(第2次)」では、同センターの職場定着支援の強化に関しては、経験豊富なジョブコーチの配置を提唱しています。また、支援水準を引き上げるために、実績の適正な評価方法の検討、質の高いサービスを提供できる人員配置、安定的に運営できる体制の整備、未設置圏域の解消、小規模センターの設置、大都市圏域での複数設置などの対応が必要であることを指摘しております。

さらに、就業・生活支援センターの運営は設立法人の善意に基づいて実施されている部分があります。地域の雇用・就業支援の中核施設としての役割をさらに強固なものにするため、特に、職員の処遇に関しては展望のもてる安定した予算措置が不可欠です。

このセンターは障害者雇用促進法で規定されていますが、「福祉と雇用」を繋ぐ最も重要な機関であるとの認識のもとに、障害者総合支援法からも可能な限り機能強化を図るべきです。

## **(4) 骨格提言の就業支援サービスの位置づけは再考が必要です**

「障害者総合支援法の骨格に関する総合福祉部会の提言」(以下、骨格提言という)で指摘されている、「障害者就労センター」と「ダイアクティビティセンター(作業活動支援部門)に再編成する特段の有用性があるとは思えません。提言以降の移行支援事業や就労継続A・B型事業の増大とその成果を見ると、これらを「障害者就労センター」として統合する特段の意義は薄れてきています。

## **2. 「就労系事業」への労働法適用は再考が必要**

骨格提言では就労系事業に労働関係法規の適用を提言しています。だが、提言の基盤となった「就労(労働及び雇用)合同作業チーム」報告や議事録を見る限りでは、就労系事業に労働法を適用することへの疑義は解消されていないようです。

すなわち、労働法制の適用で収益事業としての維持が実質的に困難になり、就労支援サービスの廃止に追い込まれる事業所が出現すること、福祉的就労で生産性の低い人にも労働者保護法を適用することは無理があることが指摘されています。さらに、労働者保護法制の適用の前提として障害年金や賃金補填を組み合わせることが想定されていますが、賃金補填と所得保障制度のあり方を明確にしない限りは、労働法の適用は現実には困難だと思われる。

これらのことから、就労系事業に労働法を適用するには、さらなる論議を尽くして慎重に対処することが必要です。

### **3. 賃金補填は再考が必要**

骨格提言では、福祉的就労に労働法を適用し、そのうえで最低賃金の減額特例を受けた場合には、それに満たない部分を公的に補填する賃金補填を提唱しています。これについては、以下の理由で反対です。

#### **(1) 援助付き雇用の支援施策と合致しない**

そもそも、雇用・就業への参入と維持を支援する「援助付き雇用 (Supported Employment)」には、欧州型の「賃金補填」と、米国型の「人的支援」の二つの方策があります。このうち、我が国の障害者雇用施策は、「人的支援」をもって援助付雇用を導入し、職場適応援助者の育成と助成を系統的に進めてきた経緯があります。

障害福祉分野で主張する「賃金補填」制度を導入することになれば、援助付き雇用の異なる政策を併行させることになり、財政事情の面からも許容されないでしょう。むしろ、障害者雇用施策として着実に成果を上げてきた「人的支援による援助付雇用」を、福祉分野と協働して一層推進すべきです。

#### **(2) 賃金補填と所得保障制度(障害基礎年金等)のあり方が明確でない**

現行の所得保障制度(障害基礎年金等)との関係を明確に整理することが必要です。年金の理念は最低生活保障であり、稼働能力により最低生活を維持できない人が対象です。ですが、賃金補填で最低賃金を維持できている人に年金の満額の提供は、年金の理念が根底から覆されることとなります。

それゆえ、所得保障制度(障害基礎年金等)との関係が明確に整理されないままに、賃金補填を導入することは反対です。

#### **(3) モラルハザードの危惧がある**

公的資金による賃金補填は、事業主にとっては、障害者の能力開発と利益を高めて賃金を上昇させる動機、職場改善や合理的配慮などへの取り組みなどを減退させることが危惧されます。

同一労働にもかかわらず障害者の方が賃金補填で多くの賃金を受給するとなれば、明らかに職場のモラルハザードが生じることでしょう。また、障害者本人にとっても、年金は不変のままに賃金補填を受けることで、働く意欲の喪失や雇用・就業に再チャレンジする意欲の低下が危惧されます。

### **4. 試行事業と福祉的就労の底上げについての再考**

骨格提言では、就労系事業に関する試行事業(パイロット・スタディ)として、就労分野における人的支援のあり方や、社会的雇用・社会的事業所・社会支援雇用の区分、賃金補填や官公需・民需の優先発注を伴う多様な働き方の制度化について検証することが提言されています。

第三の働きかたとしての「社会的企業」は、新たな働く場を開発する契機となることが予想されます。そのため、パイロットスタディでこれを検証することに、異議はありません。

ですが、社会的企業は、もともと、仕事を確保して障害者が労働して賃金をもらう仕組みのほずです。それゆえ、仕事の受注が促進されるさまざまな仕組みをパイロットスタディとして

企画すべきです。賃金補填は、前述の論議の決着がつかない限りは、慎重に対処すべきです。

そうした福祉的就労の底上げについては、工賃向上計画の推進、優先調達推進法の活用、共同受注窓口の活用などが必要です。ですが、就労系事業での仕事の安定確保のために、雇用率制度とリンクしたみなし雇用制度を導入することは反対です。これは、企業が障害者雇用の動機づけを喪失させ、福祉的就労の場に障害者を閉じ込める契機となること危惧するからです。

## 5. 福祉分野における就労支援の人材登用は不可欠

前述のとおり、我が国の障害者雇用施策は、人的支援を核とした援助付き雇用を展開してきた経緯があります。これを核にして、働くことを踏まえた自立した地域生活を全うするための、医療・保健・福祉・教育・労働の各分野を包括した個別支援を目指し、そのための人的ネットワークを中心とした地域支援ネットワークの展開を目指して来ています。それゆえ、「福祉から雇用・就業」への流れを加速させるキーワードは「福祉分野における就労支援の人材登用」であると考えています。

こうした視点から、障害者総合支援法による就労支援サービスの在り方として、以下のことを提案します。

- ・障害者総合支援法で規定されている、就労支援移行事業所、就労継続A型・B型事業所、地域活動支援センター（I型）などの障害福祉サービス事業所の設置運営に際しては、常勤の就労支援専門職を配置することを条件とすることが望まれます。
- ・障害者就業・生活支援センターは、職場定着支援をはじめとした「福祉と雇用」を連結させる最重要な支援機関となりつつあります。ここにも、常勤の就労支援専門職の配置を条件とすることが望まれます。障害者総合支援法の範疇でも可能な限り機能強化を図るべきです。
- ・これらの就労支援専門職は、専門研修を修了して資格認定を得た人材とすべきです。

## おわりに

「福祉から雇用」への流れを加速させるには、送り出す（上流）側である障害福祉の施策を基盤とするのではなく、受け入れ（下流）側の障害者雇用施策の施策とその実態を十分に吟味することが重要だと考えます。

障害福祉サービスの在り方については、このことに配慮された論議を期待します。