

**「障害者総合支援法」の具体化に向けて**  
**セルブ協『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充実・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（セルブ協）

## 1. 本提言の目的

- 障害者自立支援法にかわる「障害者総合支援法（障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律）」は平成 25 年 4 月に施行されるが、総合福祉部会による新法の「骨格提言」にまとめられた事項は一部を除き十分には反映されておらず、就労支援その他の障害福祉サービスの在り方、障害程度区分にかわる障害支援区分の認定を含めた支給決定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。

本提言は、この「法の施行後 3 年の検討」への対応を目的として、セルブ協の考え方をまとめるものである。

## 2. 「法の施行後 3 年の検討」への対応方針

### （1）組織決定した『働く・くらす』のセルブ協「基本論」

- 総合福祉部会をはじめとするこの間の障害者制度改革の動きに対応するため、セルブ協では「障害者制度改革対応特別委員会」を中心に議論を重ねてきた。そして、『働く・くらす』を支える就労支援施策のめざす方向（以下、セルブ協「基本論」という）として、平成 22 年 2 月に「とりまとめに向けた論点」、平成 23 年 2 月に「総合福祉法における事業体系等と課題」を組織決定し、各所での意見表明を行ってきた。
- セルブ協「基本論」では、福祉的就労の中核としての就労継続支援事業について、賃金補填の制度化や仕事の確保策等の社会的支援のもとで労働者性が確保される「社会支援雇用（保護雇用）」の場として確立させることを軸とした提案を行ってきた。

この提案の背景には、

- ・ 障害者権利条約第 27 条に、障害者和其他の者との平等を基礎とした労働についての権利が定められたこと
- ・ ILO159 号条約違反に関する申立書に対し、ILO から、授産施設における作業を妥当な範囲で労働法の範囲内に収めることは重要といった回答が示されたこと

・ 神戸東労働基準監督署が市内の作業所に対し、作業実態が訓練の範囲を超えた労働にあたるとして指導を行ったこと  
などがある。

- 平成 23 年度にはセルフ協「基本論」のさらなる具体化を図るため、「総合福祉法対応特別研究チーム」、また同チームの報告を引き継いだ『「就労」政策検討チーム』において専門家の助言も踏まえ、検討を重ねた。

平成 24 年 2 月には、セルフ協「基本論」を一部見直しつつ、引き続き「社会支援雇用」の場の確立を求めた「就労」政策検討チーム提言をとりまとめたところである。

- しかしながら、セルフ協の提案する「社会支援雇用」の前提となる賃金補填の制度化については、所得保障との関係整理、同一労働・同一賃金（労働の対価としての賃金という関係）等の労働の原則との整合性などをめぐる課題が依然多く、また「骨格提言」において賃金補填の導入等を検証する目的で示された「試行事業（パイロット・スタディ）」についても、実施の目処は立っていない。
- セルフ協「基本論」を踏まえた「就労」政策検討チーム提言に対し都道府県組織より意見をいただいたが、「就労・活動支援にかかる事業体系のめざす方向」については整合性の不十分さを指摘するものが多く、賃金補填の導入については否定的な意見が多かった。

賃金補填については、欧州に加え日本の一部自治体でも取り組みの実績があること、また障害者雇用においては調整金、報奨金、特定求職者雇用開発助成金等を賃金に充てている例もあることなどをもとに、今日の福祉的就労における所得水準の低さの打開策として検討してきたものである。賃金補填を含めセルフ協「基本論」全般については、今後も組織内における具体化に向けたさらなる議論、共通理解を図っていく必要がある。

- 以上を踏まえ、「法の施行後 3 年の検討」にあたっては、これまで組織決定してきたセルフ協「基本論」は障害者の就労支援の将来の目指すべき姿、あるべき姿と位置づけ、特に労働者性にかかる課題については労働分野の専門家の意見もいただきながら、引き続き検討を加えていくこととしたい。
- なお、この将来の目指すべき姿であるセルフ協「基本論」の検討にあたり、「骨格提言」の内容は重要な要素となるものであり、「骨格提言」で提起された「試行事業」の動向や、年金を含めた所得保障の議論、労働施策の進展などの注視が必要である。  
今後とも、障害福祉施策の制度設計にあたっては「骨格提言」を最大限尊重するよう、各所への要望を継続していきたい。

## (2) 『働く・くらす』にかかる現行制度の課題と改善の方向

- 「法の施行後 3 年の検討」に向けては、セルフ協では、あくまで現行の『働く・

くらす』にかかる制度を前提として、その改善の方向を提起することを主眼とした現実的な対応を図っていきたい。

こうした視点から、今般、【別紙】のとおり『働く・くらす』にかかる現行制度の課題と改善の方向」を取りまとめたところである。

### 3. 「法の施行後3年の検討」のための提言の基本 ～一般就労の促進と福祉的就労の充実・改善～

#### (1) セルフ協の基本姿勢

- セルフ協では、働く意欲がありながら障害等により一般就労が困難な人々や一般就労を希望する人々が、本人主体のもと地域において自立して『働く・くらす』ことができるよう、福祉的就労（※）と一般就労の充実に向けて取り組んでいる。
- 現行制度をベースとする別紙の提案も、新たな制度の在り方を提言したセルフ協「基本論」も、この基本姿勢である「一般就労の促進と福祉的就労の充実・改善」、とりわけ福祉的就労に従事する20万人超の障害者のうち約16万人が利用する就労継続支援B型事業の充実に向けた課題認識は共通したものである。
- 制度の改善要望とともに重要なことは、我々が自ら変革、向上していく意識を強く持つことである。「優先調達推進法」（国等による障害者就労施設等からの物品等の調達の推進等に関する法律）の成立、工賃向上計画の導入、一般就労に向けた支援策の強化など、課題はありつつも施策が着実に整備されている中で、事業者も一層の努力を図るべく、工賃支払いや一般就労移行といった実績を高めていくことが必要である。

（※）「福祉的就労」の定義は明らかにされていないが、セルフ協では、労働施策に位置づけられる一般就労と区別して「福祉施策に位置づけられた福祉的な支援のもとでの障害者の就労」と位置づけ、障害者自立支援法における就労継続支援A型・B型事業、基準該当就労継続支援B型事業、就労移行支援事業、生産活動を行う生活介護事業および地域活動支援センターならびに小規模作業所における就労と広く捉えている。

#### (2) 一般就労のさらなる促進

- 障害者権利条約が目指すインクルーシブ社会の実現、労働の権利の保障などの観点からも障害者の一般就労はさらに促進されるべきであり、そのために必要な合理的配慮が提供される仕組みの構築が求められる。
- 雇用障害者数は過去最高となり、法定雇用率は平成25年4月から2.0%へと引き上げられるが、実雇用率は1.65%（平成23年6月1日現在）とその水準には至っていない。また、解雇障害者数は過去最少とされているが、依願退職の形をとった事実上の解雇の状況や、助成金の支給終了とともに退職といった退職の理由などは明らかにされていない。

雇用の量の一層の拡充とともに、正規雇用の促進や本人の希望を踏まえた労働時間の設定など、雇用の質の向上を図る必要がある。

### (3) 多様な就業の機会の一つとしての福祉的就労の充実

- 福祉的就労の場で働く障害者には、一般就労を希望しながらもその機会が得られなかった人や、一般就労に定着できなかった人がいる。また、そうした人とともに、重い障害がありながらも働く喜びや誇り、社会貢献を求めて福祉的就労を選択している人もいる。
- 改正障害者基本法には、障害者の多様な就業の機会の確保の必要性が定められた。また、総合福祉部会の「骨格提言」には、労働法を適用することが適切では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る。
- 一般就労の促進はもちろん重要であるが、それだけに重きを置くことで結果として働く意欲をもった 20 万人超の障害者が働く場を失うことが生じないよう、多様な就業の機会の一つとして、労働施策では十分に保障されない生活面を含めた手厚い支援が税財源により継続的、安定的に行われる福祉的就労の充実が図られることが必要である。

### (4) 福祉的就労をめぐる課題の改善

- 一方で、今日の福祉的就労には、障害者権利条約の理念やILOが提唱する「ディーセント・ワーク」の考え方などと照らし合わせたとき、以下の事項をはじめとして様々な課題がある。
  - ・ 工賃の水準が地域で自立した生活を営むにはほど遠い水準にあり、工賃の引き上げとともに年金・手当等の充実による所得の保障が必要であること
  - ・ 工賃の引き上げにあたっては、事業者の一層の努力とともに、適正な条件による安定的な仕事（官公需・民需）の確保策が必要であること
  - ・ 就労継続支援事業が就労の場でありながら訓練等給付に位置づけられ、障害者が訓練の対象とされていること
  - ・ 労災保険等の適用がなく安全で健康的な作業条件が保障されていないこと
  - ・ 働く場でありながら利用者負担が発生していること
  - ・ 各就労系事業から一般就労への移行の実績が上がることについて十分評価される仕組みとなっていないこと
  - ・ 一般就労への定着支援の仕組みが不十分であること
  - ・ 一般就労、福祉的就労など、多様な働き方の中から、本人が希望しかつ適切な就労支援を選択・決定できるアセスメントの仕組みが不十分であること
  - ・ 地域において安定、安心した「暮らし」を送れる基盤整備等が不十分であること
  - ・ 良質なサービス提供に向けた人的支援の充実が不十分であること
- 殊に就労継続支援B型事業における低い工賃水準については、関係者からも厳し

い声が寄せられている。

また、就労移行支援事業においては、一般就労への移行実績を上げれば上げるほど、報酬の対象となる利用者の数は減る。さらに、定着支援の必要性が増すために、新たな利用者の利用が開始されるまでの間の経営が厳しくなるといった二重の厳しさが生じている。一般就労のさらなる促進に向け、移行実績を高めることにインセンティブが生じる仕組みの導入が早急に求められる。

前述のとおり福祉的就労の役割は重要ではあるが、決して現状維持を求めるのではなく、こうした様々な課題を解決するため制度の改善を図ることが不可欠である。

- 加えて、就労継続支援『A型・B型』、生活『介護』といった事業の名称について、利用者や広く国民に取り組みの内容が分かりにくいことについても検討が必要である。

#### (5) 福祉的就労から一般就労への流れの推進

- 福祉的就労の充実・改善にあたっては、施策や各事業所での取り組みの基本的な方向性として、よりインクルーシブな働き方を目指す観点から、生活介護事業における生産活動、就労継続支援B型事業、就労継続支援A型事業、就労移行支援事業、一般就労、といった流れを意識することも重要である。
- 一方で、重度・高齢化等に伴いこの逆の流れで働き方を変えていくことや、本人の緩やかな働き方への希望にも十分な配慮がなされる必要がある。

#### (6) 福祉施策と労働施策の緊密な連携

- 以上の基本的な考え方、すなわち「一般就労の促進と福祉的就労の充実・改善」を目指すことについては、厚生労働省において福祉的就労は福祉施策に、一般就労は労働施策に位置づけられている現状を踏まえたものである。
- 障害者の就労支援においては、福祉的就労では労働施策の一部導入を、一般就労では福祉施策の充実を図りつつ、一般就労の機会が得られなかった人を福祉的就労で受け止め再び一般就労への移行を図るといった、福祉施策と労働施策を柔軟に利用できる支援体制の構築が必要である。

両施策の緊密な連携と協働により、わが国における障害者の就労支援施策がより強固になるものと考えられる。

### 4. 「障害者総合支援法」への期待

- 障害福祉施策は、措置費から支援費、障害者自立支援法から「障害者総合支援法」へとめまぐるしく変化し、利用者、事業者とも、その渦中で戸惑いながらもよりよい生活に向かって歩んできた。
- 「障害者総合支援法」による制度が、障害者、事業者のみならず広く国民にとつ

て分かりやすいものになるとともに、障害者に対する理解を拡げ、働く障害者、また事業者の努力を公正に評価し、障害者の自立した生活を支え、地域における共生社会の実現に真に資するものとなることを期待してやまない。