

障害者自立支援法の見直しに向けての地方からの提言⑥

平成20年10月22日
千葉県知事 堂本 暁子

1. 就労支援について ①学齢期における課題

<現状と課題>

- 一般就労への移行や定着を進めるためには、特別支援学校などに就学中の段階からそのための取組が進められることが重要。
- 一般就労した障害者の早期離職は、職業スキルよりも、職場内での対人関係やコミュニケーションスキル、日常生活上のトラブルが原因となっている場合が多い。このため、障害者の働く気持ちを培うことも含め、「社会人としての準備」は、学齢期において少なくともその基礎は構築しておくべきとの指摘が強い。
- また、現在の教育現場においては、一般企業への就職率の数値目標が課せられているため、ハローワーク等の労働関係機関との連携は強まっているが、就労移行支援事業等の就業を支援する福祉関係機関との連携は薄い。(これまでの卒業⇒福祉の流れに、卒業⇒就職の流れが加わったことは評価すべきであるが、対応が画一的であり、障害者やその家族にとっての選択肢の幅は狭い。)
- このため、適切な社会適応訓練を経ずに就職するケースも多く、早期離職の大きな原因となっているとの指摘が強い。
- また、障害者の家族にとっては、卒業後の進路先の選択肢が限定的であり、就学期の段階から、一般就労へのハードルを高めているとの指摘もある。

<提言>

- 一般就労に向けて、教育、福祉、労働の「連携」は重要であり、最終的には地域の中で自立支援協議会のようなネットワークを構築していくことは必要であるが、単に「連携」といってもネットワークはできていかない。連携が進まない背景を分析し、まずはそれぞれの分野で対応すべき課題はないのか検証を行なうべきである。

- 一般就労することは障害者にとってこれまで経験したことがない様々な刺激にもまれながら生活することでもあるとの視点にたつて、教育場面においても、職業スキルだけでなく、例えば、コミュニケーションスキルや忍耐力、性教育など、社会適応能力を高めるためのプログラムを実施していくことが必要である。(なお、この点については、卒業後の就労移行支援におけるトレーニングプログラムにおいても同様である。)
- また、早期離職の課題を改善するためにも、特別支援学校等の卒業後に就業移行支援事業等の支援を受けながら一般就労を目指す選択肢も実態として入れていくことが必要である。そのためにも、例えば、現在の特別支援学校等が目標とする就職率に福祉施設等を経て就職した人数も反映するように見直しを検討すべきではないか。
- 卒業後にいきなり福祉サービスの利用の必要性にかられ、様々な手続や書類に遭遇して戸惑いを隠せない家族が多いとの指摘も多い。障害者が自分の力で必要な支援を受けながら生活をする基本的な力を養うためにも、ライフステージに即して、就学期の段階から、例えば夏休み等に福祉制度の活用を家族に奨めていくなどの取組も必要である。

2. 就労支援について ②福祉サービスにおける課題

<現状と課題>

- 現行の就労移行支援や就労継続支援については、現場においては、相互の役割が明確ではなく、サービスの効果的な利用が図られていない。
(※) 事業運営上の都合で就労移行支援の利用者となったり、就労継続支援B型への人員を輩出するために就労移行支援が利用されたりと実態において両者の役割は不明確になっている。
- この背景としては、就労移行支援が単体事業としては安定した経営が困難になっていることや、就労移行支援に作業訓練以外のモデルとなるようなプログラムがないことなどが指摘されている。
- また、一般就労においては、就労移行支援事業が中心となっているが、就労継続支援からの一般就労への途も制度上閉ざすべきではなく、一般就労者がでた場合に事業運営を圧迫しないような報酬上の評価等も検討すべきとの指摘もある。
- さらに、就業支援に併せて、就業後の障害者の生活面のサポートも含めた定着支援を行っていくことも重要であるが(家族や企業からの期待感は強い)、現行の就労移行支援については、報酬上の適切な評価がなされていないとの指摘が強い。

<提 言>

○障害者が地域で暮らすためには、一般就労と福祉的就労とを対置的に捉えるのではなく、長い一生の間でそのどちらもが必要であり、双方を関連づけながら、一体的に充実させていくとの視点も必要。

(※) 企業に就業し、その定着を図ることも、もちろん重要であるが、企業から離職した場合にその受入れ体制を整えるのも福祉の役割。そのことが、企業や家族の一般就労への不安を軽減することにつながる大きな要素となり、企業も含めた循環型の就労支援プログラムの構築につながっていくものと考えられる。

○その上で、現在の就労移行支援事業や就労継続支援事業の役割を明確化していくことが必要である。特に、就労移行支援においては、単なる作業訓練のみならず、「社会人としての準備」を高めるための支援プログラムが実施される必要があるとあり、そのモデルを構築していくことが必要ではないか。

○また、現在の就労移行支援事業者の事業実施状況を踏まえ、就労移行支援事業が就職者を出し、また、その後の定着支援を行っても経営が圧迫されないような報酬単価についても検討が必要である。

3. 就労支援について ③雇用における課題

<現状と課題>

○障害者の就労を考える場合には福祉と労働双方の協力が必要であるが、実態としては、労働行政の中核であるハローワークにおいて管轄地域における福祉関係機関の情報は必ずしも把握されていない状況にある。

○障害者就業・生活支援センターと、ハローワーク、障害者職業センターにおける事業のように、福祉施策と労働施策において、同様の施策が実施されているため、それぞれの効果を踏まえて整理を行う必要があるとの指摘がある。

○障害者の就業に係る福祉と労働の連携を強化するため、例えば、ハローワークの就職説明会において就労移行支援事業の利用紹介を行ったり、ハローワークに障害者就業・生活支援センターも同席して相談を実施するなど、具体的な取組の中で連携につながるような方策を実施していくことが必要である。

○障害者にとって、一般就労と福祉的就労の差が大きいことから、企業において、最低賃金を適用しない雇用の在り方を積極的に検討することが必要ではないか。

※上記については、主として、知的障害における課題であるが、精神障害や発達障害等における就労支援の課題についても検証を加えることが必要である。

4. 所得保障について（平成20年6月9日付け提言②と同旨）

- 障害年金については、現行の年金制度の対象となる認定基準が、障害者の稼得状況を必ずしも反映したものとなっておらず、知的障害者や精神障害者のうち、稼得状況等により所得保障が必要な者に対して、適切な保障がなされないとの指摘がある。
- また、精神障害者の多くは、低年金・無年金という現状があり、家族や親族に頼らなければ生活ができない状況にある。この背景としては、制度に対する周知不足や20歳前の初診日証明が困難（長い療養生活の後に年金受給を固める者も多い）なことが指摘されている。
- さらに、現行の工賃水準を踏まえると、障害年金と併せても地域で自立した生活を送るには依然として厳しい状況にある。
- 現在のグループホーム等の整備の状況や、障害者の希望を踏まえると、民間住宅への入居を進めるための住宅費への支援の検討が必要。

<提 言>

- 現行の障害年金については、真に必要な所得保障施策として機能するように、認定基準や、支給認定に当たっての運用上の配慮等について検討することが必要。（特に、精神障害者の無年金者については、運用上の配慮や、制度の効果的かつ十分な周知を図ることにより救われる者もいるので、地方自治体と一体となって対策を進められたい。）
- また、障害者が地域でその人らしく生活するという視点に立って、障害者の具体的な生活実態に即し、余暇活動等も含めて積極的な社会参加が可能となる年金水準についても、具体的に検討を進めることが必要である。
- なお、こうした所得保障の在り方の議論の中で、利用者負担についても、改めてその検討を行うことが必要である。
- 障害者の現在の所得状況を踏まえると、民間住宅に入居する際の家賃補助が重要である。また、公的な保証人制度の創設、或いは、民間の保証人をより確保しやすくするため、現在の居住サポート事業（現行は家主からの相談支援対応が中心）を市町村の必須事業に位置付け、市町村に予算措置をした上で、入居に係る援助（敷金、礼金、保証人紹介費用）や現状復帰費用、引っ越し費用の一部助成などの金銭的な援助の付加が考えられる。

所得保障に関する意見

平成 20 年 10 月 22 日

社会福祉法人 全日本手をつなぐ育成会

理事長 副 島 宏 克

私たちは、知的障害のある人たちが地域生活を送るうえで、先ず、安心できる経済的環境を確保することが前提だと考えています。しかし、障害者自立支援法の施行に伴う定率負担や食費等の利用者負担の増大が、利用者やその家族の現実の生活に大きな影響を与えました。多くの地方自治体はいち早く独自の負担軽減策を講じ、国においても「特別対策」や「緊急措置」による対応がなされました。これらの様々な負担軽減措置は、特に、低所得の利用者に対する所得保障に何の手立ても講じずに、負担増のみを求めた結果といえます。

そこで、これまでの応能負担の視点からの負担軽減策を強化することはもちろんのこと、次の対応が緊要であると考えます。

○地域で暮らす知的障害のある人たちの所得保障が甚だ不十分です。特に、多くを占める低所得の知的障害のある人たちは、日々の生活に不安を抱えています。障害者自立支援法の附則、国会の附帯決議を踏まえ、与党の障害者自立支援プロジェクトチーム報告書にあるとおり、障害基礎年金2級の金額を同1級並に、同1級は更に引き上げる必要があります。

○地域のグループホーム・ケアホームやアパートで暮らす知的障害のある人たちにとって、特に家賃は大きな負担となっています。与党の障害者自立支援プロジェクトチーム報告書にある住宅手当の創設が必要です。

○在宅の重度の障害者に対する所得保障の一部となっている特別障害者手当を、障害者支援施設利用者(入所施設利用者)との均衡を図る意味からも、対象となる在宅の障害者を拡大する必要があると考えます。

「②就労支援」「③所得保障」に関する意見

平成20年10月22日
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

1. 就労関連施策の体系（全体像）について

- ・ 障害者自立支援法では就労支援を重視しているが、就労支援を充実・活性化させるためには、「一般就労に向けた支援」（就労移行支援）と「働く支援」（福祉的就労）の両方を強化することが必要であり、この両輪で就労支援全体の底上げを図るという視点が重要になる。
- ・ 「働く支援」（福祉的就労）は、一般就労は困難だが一定の支援を受けながら働きたい意思をもつ方々の思いに応える大切な支援である。一般就労に向けての支援も大切であるが、一般企業等への就職が難しい人が少なからず存在するという現実や、一般就労を希望しない人も存在する。また、就労移行にチャレンジした結果として就職に結びつかなかった、あるいは離職した場合でもその後の行き先がある、という安心感が一歩ふみ出すチャレンジ意欲を醸成することにもなる。したがって、福祉的就労の充実・強化が就労移行支援を含む就労支援全体の底上げの上で必要不可欠なものである。
- ・ 就労移行支援事業における職業指導員と生活支援員の配置基準は6：1であり、就労継続支援事業のそれは10：1とされている。職業指導員の役割は、就労移行支援事業では「生産活動の実施、事業所内授産の指導等」、就労継続支援事業では「生産活動の実施、職場規律の指導等」であり、生活支援員においては、両事業とも「健康管理の指導、相談支援等」である。今回の資料にもあるように、就労継続支援事業においては、工賃倍増計画に取り組んでおり、就労継続支援事業における「事業所内授産の指導」の重要性はより高いと思われる。そのなかで、6：1と10：1の違いは理解しがたい。また、就労移行支援事業には、職場探しや職場実習等の指導を行う就労支援員が15：1で配置されている。地域で暮らすための工賃（賃金）の確保をめざす就労継続支援事業には、措置費制度時代に創設された営業のための「作業開拓指導員」を復活させ、配置することが必要である。

2. 福祉的就労の在り方について

(1) 障害者の「働く場」としての就労継続支援事業の位置づけの明確化

- ・ 国保連データ（サービス種類別の利用者数（平成20年2月分））における数が示すとおり、一般就労が困難な障害者が一定の支援を受けながら働く場として就労継続支援B型事業は必要不可欠なものである。

→ サービス種類別の利用者数、サービス種類別の一人あたり費用額（平成20年2月分）※P.5～6参照

- ・ 障害者の「働きたい」思いを実現し、工賃倍増を目指すには、働く支援と生活支援を行う職員の充実と営業活動を行う職員の配置が不可欠である。旧法授産施設の支援水準（7.5：1 プラス 1（作業開拓指導員）をベースに、その職員配置基準を抜本的に見直す必要がある。

→ 就労継続支援B型事業における「働く支援」「生活支援」に関わる支援内容と支援時間 ※P.7 参照

(2) 適正な条件による安定的な仕事の確保

- ・ 利用者の工賃を上げるためには、個々の事業所の取り組み努力だけでは限界があり、適正な条件による安定的な仕事の確保を図るための官公需の優先発注、企業の発注促進などの支援策が必要である。

(3) 就労継続支援A型事業の利用契約と雇用契約の二重契約の問題

- ・ 福祉工場から就労継続支援A型事業に移行した場合、それまで労働者であった「従業員」が福祉サービスを利用する「利用者」となり、従来からの労働者としてのスタンスと本人の思いが阻害されている。福祉工場制度と同様、就労継続支援A型事業所との雇用契約の締結をもって利用契約とみなすよう改善を図る必要がある。

3. 「働く支援」に対する支援量の適正な把握ができる尺度の研究の必要性

- ・ 「働く支援」は介護でも訓練でもない。将来的な福祉施策と労働施策の本格的統合の方向性も見据え、働く支援に対する支援量の適正な把握ができるよう、その尺度の研究を早急に始める必要がある。

→ 就労継続支援B型事業における「働く支援」「生活支援」に関わる支援内容と支援時間 ※P.7 参照

4. 「所得保障」について

- ・ 就労支援による稼得収入の向上について、障害が重く就労が難しい方も多くおり、所得保障の議論とは分けて考えるべきものとする。
- ・ 障害のある人が稼得能力の多寡に関わらず、本人の望む生活が実現できるよう、中国残留邦人等に対する新たな支援（基礎年金やその他の収入の一定割合について収入認定を行わずに生活支援給付（約8万円）、住宅支援給付、医療支援給付、介護支援給付等を支給）に準じた制度を創設し、「所得保障の充実」の早期実現を図ること。
- ・ 与党PT報告書で示された、住宅手当の創設の早期実現を図ること。

●具体的改善点（「②就労支援」「③所得保障」関連）

(1) 就労継続支援B型事業の改善点

① 障害者の「働く場」としての明確な位置づけ

- ・ 障害者の「働く場」として明確に位置づけるとともに、労働基準法第9条の適用（労働者性）について、就労継続支援B型事業所利用者（A型事業所利用者（雇用無）含む）の働き方に矛盾しない、現実的な制度の運用を行うこと。

② 利用のための要件の改善

- ・ 相談支援事業者によるあっせん・調整および地域自立支援協議会による調整・評価によって、就労移行支援事業（または暫定支給決定）を経なくても就労継続支援B型事業を利用できるよう、その運用の改善を図ること。

③ 報酬単価（職員配置基準）の抜本的な改善

- ・ 7.5:1 プラス1（営業職員 20:1）の水準を土台に、利用者の「働く支援」に対する支援量と生活支援量（抜本的に改正された障害程度区分）に応じた報酬・職員配置とすること。
- ・ 就労継続支援B型サービス費（Ⅰ）（Ⅱ）の算定方法（生産活動支援強化型）についても障害基礎年金1級受給者を要件とするのではなく、上記の視点（働く支援量と生活支援量に応じた報酬単価の設定）での改善を図ること。

④ 障害者支援施設が行うことのできる障害福祉サービスに就労継続支援事業を含めること

- ・ 地域生活支援策の整備が整うまでの間、相談支援事業者のあっせん・調整および地域自立支援協議会による調整・評価によって、就労継続支援事業利用者の施設入所支援の利用を認めること。なお、その利用を可能とするために、障害者支援施設が行うことのできる障害福祉サービスに就労継続支援事業を含めるよう施行規則を改正すること。また、個室化など利用者の居住環境を改善するための方策を講ずること。
- ・ 現に施設に入所している人について、希望すれば継続して利用できるとされているが、早急に施行規則の改正を行い、利用者の不安を払拭すること。

⑤ 「障害福祉計画の目標値を超える場合には指定しないことができる」という点の改善

- ・ 就労移行支援事業など有期限の事業について、一般就労に結びつかなかった場合に就労継続支援B型事業に移行することが妥当である利用者も多く、定員の柔軟な変更ができないとこれらの利用者の行き場がなくなる恐れがある。障害福祉計画における就労継続支援B型事業のサービス量について地域の実状に応じて柔軟な対応が図れるよう一定の改善を図ること。

⑥ 目標工賃達成加算の適用要件の改善

- ・ 平均工賃（利用者の工賃実績）が地域の最低賃金の1/3以上であれば、前年度より平均工賃が下がったとしても目標工賃達成加算の対象とすること。
- ・ 高齢の利用者の工賃アップは厳しいものがある。65歳以上の利用者の工賃実績を算定要件から外すことができるよう改善を図ること。

(2) 就労継続支援A型事業の改善点

① 報酬単価（職員配置基準）の抜本的な改善

- ・ 7.5:1 プラス1（営業職員 20:1）の水準を土台に、利用者の「働く支援」に対する支援量と生活支援量（抜本的に改正された障害程度区分）に応じた報酬・職員配置とすること。
- ・ 雇用契約を締結している場において利用実績による報酬支払い方式はなじまない。報酬を「月払い」とすることにより、雇用契約で認められている「年次有給休暇」について報酬算定できるようにすること。

② 利用契約と雇用契約との二重契約の問題の改善

- ・ 福祉工場から就労継続支援A型事業へ移行した場合、それまで労働者であった「従業員」が福祉サービスを利用する「利用者」となり、従来からの労働者としてのスタンスと本人の思いが阻害されている。福祉工場の時と同様、就労継続支援A型事業所との雇用契約の締結をもって利用契約とみなすことのできるよう改善を図ること。

③ 就労継続支援A型事業の維持およびB型事業からの移行促進に向けた改善

- ・ 労働法規を適用するには、一事業所の努力だけでなく、制度としての支援策が不可欠である。そこで以下の支援策を講じること。
 - ・ 官公需優先発注システムの制度化（安定的かつ継続的な仕事の確保策と適正価格での発注）。
 - ・ 民需の拡大策（企業からの発注にインセンティブを与える施策等の確立）。
 - ・ 営業職員や作業支援員等、支援職員の充実による個々の事業所の生産・販売体制の確保。
 - ・ 生産設備等の導入・更新のための支援策。

(3) 就労移行支援事業の改善点

① 一般就労移行による利用者変動の影響を受けない報酬体系・職員配置への改善

- ・ 一般就労移行による利用者変動の影響を受けない体制および利用者の就労後の定着支援（アフターフォロー）を充実させるため、就労後の少なくとも6ヵ月間の報酬支払いを保障すること。その場合、利用者負担は生じさせないこと。

② 就労移行支援事業の利用期間について

- ・ 利用期間は決められた期限（2年）ではなく、その人の状態に応じた支援プログラム（個別支援計画など）に基づく相談支援事業者のあっせん・調整および地域自立支援協議会による調整・評価によって、一定の期限を設けながらも柔軟に対応できるよう改善を図ること。

(4) 障害者の「働く場」に対する「適正な条件による安定的な仕事の確保」を図ること

- ・ 利用者の工賃や賃金を上げるには、適正な条件による安定的な仕事の確保を図るための官公需の優先発注、企業の発注促進といった両方の支援策が不可欠である。障害者の「働く場」に対する効果的な官公需の促進のための制度化を図るとともに、企業からの発注促進に向けたさらなる施策の制度化を図ること。
- ・ 議員立法で進められている「国等による障害者就労施設からの物品等の調達推進等に関する法律案（ハート購入法案）」の早期実現を図ること。

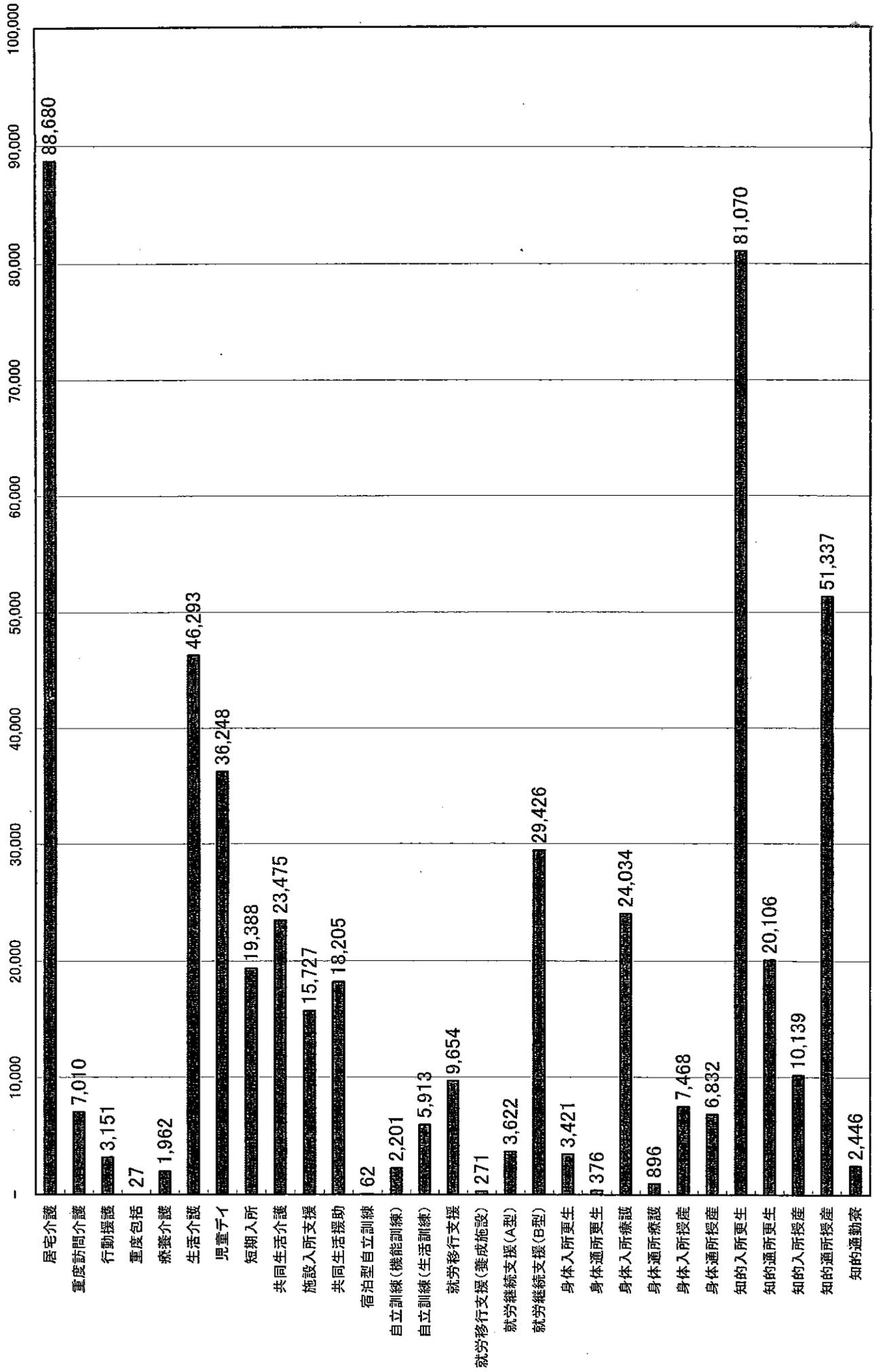
(5) 「働く支援」に対する支援量の適正な把握ができる尺度の開発を行うこと

- ・ 利用者の「働く支援」に対する支援量と生活支援量（抜本的に改正された障害程度区分）に応じた報酬・職員配置とすること。
- ・ そのための「働く支援」に対する支援量の適正な把握ができる尺度（利用者本人の事業選択にあたっての判断基準となり得る客観的指標）の開発（基準化）に向けた検討を行う必要がある。

(6) 障害者の「所得保障の充実」の早期実現を図ること

- ・ 障害のある人が稼働能力の多寡に関わらず、本人の望む生活が実現できるよう、中国残留邦人等に対する新たな支援（基礎年金やその他の収入の一定割合について収入認定を行わずに生活支援給付（約8万円）、住宅支援給付、医療支援給付、介護支援給付等を支給）に準じた制度を創設し、「所得保障の充実」の早期実現を図ること。
- ・ 与党PT報告書で示された、住宅手当の創設の早期実現を図ること。

サービス種類別の利用者数(平成20年2月分)



●就労継続支援B型事業における「働く支援」「生活支援」に関わる支援内容と支援時間 ※セルゾ協「障害者支援実態調査(就労関連項目)」(試行調査より)

※6事業所、31名の作業に携わる直接支援職員(福祉事業活動職員のみの)の支援内容と支援時間

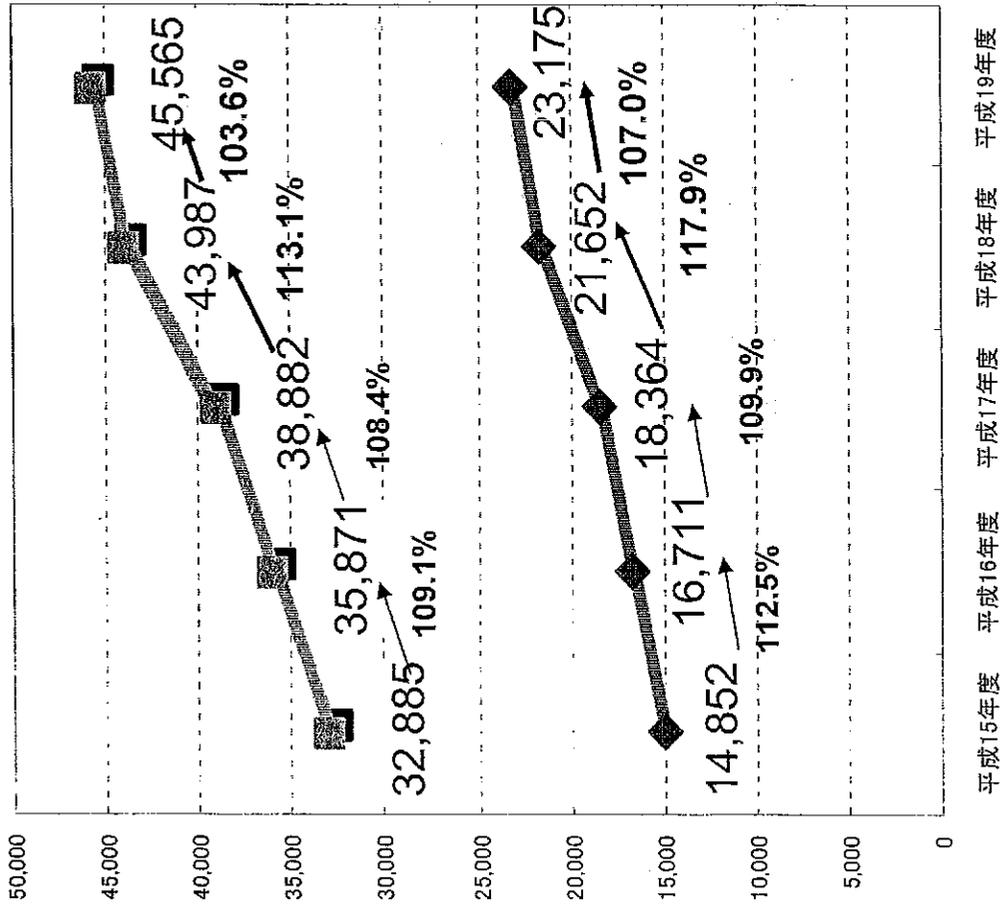
大分類	中分類	小分類	支援時間(分)	%
生産活動支援	80.1%	(1)作業支援 (作業の準備・作業方法の説明・後片付けまで の利用者に対する一連の指導)	14.4%	
		(2)作業環境の整備	6.1%	
		(3)利用者の作業の介助	7.6%	
		(4)作業上のトラブルへの対応	4.8%	
就労移行支援	47.2%	(1)利用者ができない作業の補助等	40.2%	
		(2)授産施設の企画・運営	7.0%	
		(1)社会生活訓練 (一般常識やマナーの習得など)	1.5%	
		(2)職場実習訓練	2.0%	
		(3)就職活動	0.7%	
		(1)就職後のアフターケア支援	0.0%	
		(1)就労移行に向けた支援プログラムの開発	0.5%	
		(2)実習先や就職先の開拓	0.5%	
		○その他支援(生活支援等)	15.2%	
		計	100.0%	

障害者雇用の状況について

横河電機株式会社 CSR推進本部社会貢献室

箕輪 優子

障害者雇用の状況について(就職件数の推移)



○ 障害者の就職件数は、着実に伸びている。
 ※平成18年度に初めて4万件を超え、平成19年度には更に増加している。

主な理由として、

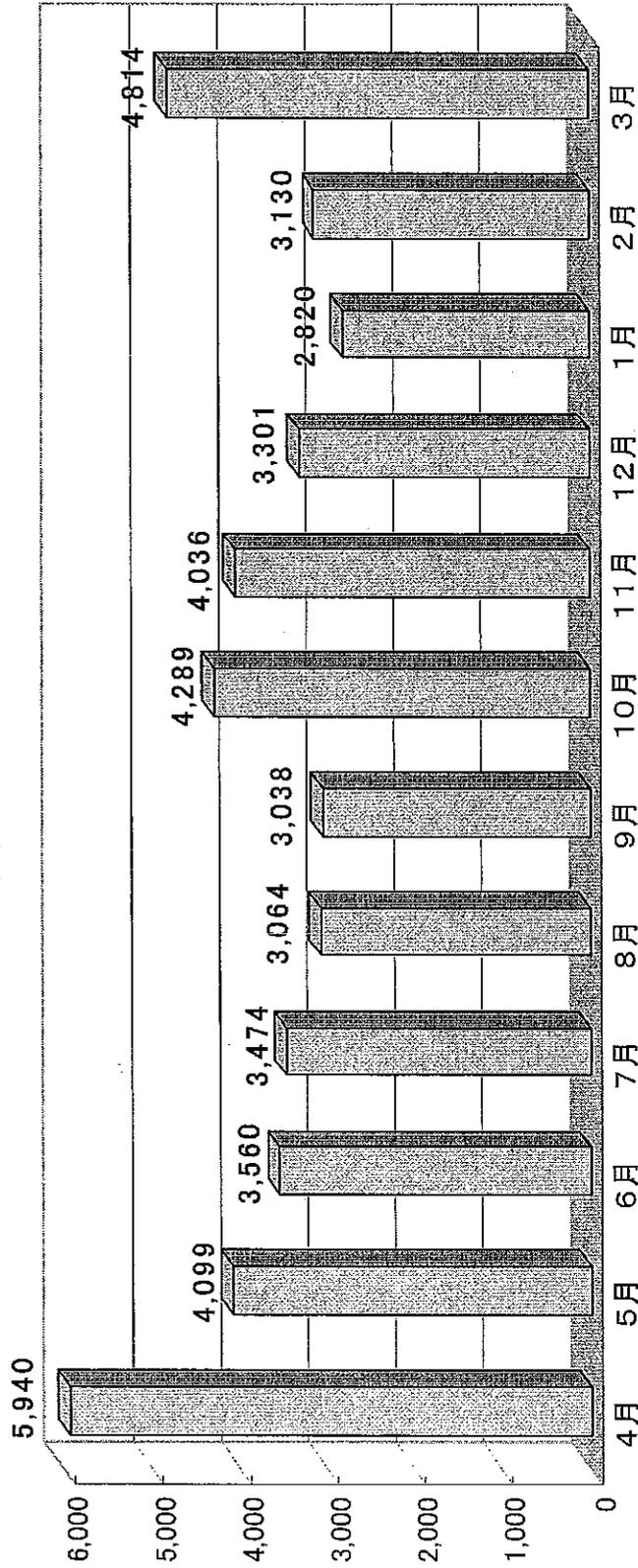
- ① 障害者の「働きたい」という意欲の高まり
 (新規求職件数の着実な伸び)
- ② 企業側の取組の拡大
 ・ 雇用失業情勢の改善に伴う障害者雇用意欲の高まり
 ・ コンプライアンス、CSRの観点からの障害者雇用の取組の進捗
 ・ 雇用率達成指導の強化への対応
- ③ ハローワークの取組強化
 ・ 就職件数などの目標設定・管理
 ・ トライアル雇用やジョブコーチ支援などの雇用支援策の積極活用
 ・ 障害者就業・生活支援センターなど関係機関との連携した支援の充実

年間 ● 上半期(4月～9月)

(平成19年度 職業安定局障害者雇用対策課調べ)

平成19年度

就職件数 全体



(平成19年度 職業安定局障害者雇用対策課調べ)

年間の就職件数45,565件のうち、
39,925件(87.6%)は、5～3月に採用されている。

特別支援学校卒業時に就職準備が整っていても、求人がないため
就職できず、就労支援事業などを利用しながら待機する人も多い。

職業能力開発校の生徒のうち、
19.1%は就職のため、中退している。