

社会就労センターのあり方検討委員会最終報告（概要版）

本報告は、社会福祉制度の改革が進められる中、障害者の労働と社会参加の意義と重要性、社会福祉と障害者施策の状況、社会就労センターに関連する法制度の歴史的な展開、障害者の就労をめぐる国際比較などについて検討し、社会就労センターの機能と役割について将来を見据えた基本的なあり方を提言するものである。

社会就労センターの基本機能は、障害者に一定の支援のもと、継続的な就労機会を提供することである。そして、利用する障害者の労働者性を高め、権利水準の向上をめざすこと、障害者が地域で安心して働き、暮らすための支援の中核的役割をはたすことが求められる。さらに、その機能と役割を明確化した上で、社会就労センターの運営費は、支援費制度ではなく、公的助成制度によるものとすべきである。

I 提 案

1. 社会就労センターの現状と必要な支援

現在、わが国には5つの関連法に基づき15種類にわたる社会就労センター（授産施設）があり、その総数は2,273カ所、利用者は約8万4千人にのぼる。利用者は高齢化の一途をたどり、その障害も重度・重複化している。一方、一般の労働市場における障害者雇用は、雇用率制度をはじめとした様々な雇用促進施策にもかかわらず長期にわたり法定雇用率が未達成の状況が続いている。こうした背景からも、社会就労センターは、障害者にとって長期にわたる継続的な就労の場となっている。

利用者に必要な支援は、社会就労センターが継続的な就労の場として機能して、それぞれの利用者のニーズにあったサービスが提供されることである。すなわち、安心して継続的に働く機会を得ること、そして、そこでの就労が、働く者としての喜びや自己実現につながるものでなければならない。また、より適切な場があれば、そこへ円滑に移行していくための支援も求められる。さらには、働くことを中核に、地域で暮らしていくための支援も併せて提供されるべきである。

2. 社会就労センターの機能等に関する提案

- ①社会就労センターの基本機能は、一般就労が困難な障害者に一定の支援のもとに就労の機会を提供することである。そこでの継続的な就労は「労働」そのものである。そのため、障害者の働く権利を積極的に保障・拡大する観点から労働基準法（最低賃金法、労働者災害補償保険法、労働安全衛生法も併せて）を適用することを提案する。

ア. 基本機能は、就労の機会の提供

社会就労センターの基本機能は、障害者に一定の支援のもとに就労の機会を提供することである。それは、「働く」という基本的権利を保障し、全人間的復権としてのリハビリテーションを担うことでもある。

イ. 労働法規の適用で、労働者性を確保

現在、多くの社会就労センターでは、「一定時間の拘束」と「指揮命令系統」のもとで作業活動を実施しているがこれは「労働」そのものであり、障害者の働く権利を積極的に保障する観点から利用者に一定の労働者性を確保する必要がある。

働く権利を法律的に保障することで、障害者の全人間的復権が促進される、継続的な就労の場＝労働の場としての位置づけができる、利用者も労働者としての意識が高まり、働くことの権利がより明確化するという効果が期待される。

また、労働者性が明確化して、契約に基づく労働とみなされると、働いて工賃を得る一方で利用料を支払うという矛盾した現状も解決する。

さらに、労働者性の確保によって工賃が向上し、少なくとも現行の最低賃金水準の3分の1に相当する工賃を確保できれば、障害基礎年金と併せて、グループホーム等の利用による地域生活への移行が促進される。

ウ. 適用すべき労働法規の範囲

利用者の「労働者性を確保する」とは、社会就労センターにおける「就労」に労働法規を適用させることである。労働法規の体系は、労働組合法等も含め、多岐にわたる。これら労働法規のすべてを社会就労センターに直ちに適用することには無理があるので、就労の実態や利用者の希望に添った必要な範囲を考慮し、当面、労働基準法、最低賃金法、労働者災害補償保険法、労働安全衛生法の適用を提案する。

エ. 労働法規適用にあたっての課題と解決策

労働法規の適用にあたっては、最低賃金をクリアすることが先ず高いハードルになる。そのため、工賃の向上に向けた公的支援策の実現や経営努力や販路のさらなる拡大等が求められる。いかなる努力によっても最低賃金に見合う労働能力に満たない場合には、やむを得ず最低賃金の適用除外を申請してでも、全体としては最低賃金法を適用させ、働く権利を明確化することで、利用者の労働者性を確保したい。同時に、利用者の労働者性を確保することは、社会就労センターを管理運営する者により明確な経営責任を求めることにもなる。

次に、労働能力が極めて低い人の行き場がなくなるのではないかという懸念に対しては、ひとつの施設の中に、社会就労センターと今後の新しい施設類型として考えられる障害者活動センター等を小規模にして複合することによって解決できるものと思われる。こうした新たな施設体系を含む条件整備が必要である。

また、現行の福祉工場の機能との整合性について検討する必要がある。社会就労センターと福祉工場は、統合化した「社会就労センター」として位置づけていくべきであると考えられるが、最終的にどのように位置づけていくのかはさらなる議論が必要であり、実際に労働法規の適用を進める中で方向付けていくことが求められる。さらに一般雇用の場との整合性についても明確化が求められる。一般就労の場と同じ労働者性を確保しながら、市場原理に基づく雇用関係とは違った社会就労センターならではのプラスの側面をいかに強調していくか、関係者の努力が求められる。

②社会就労センターを利用する者の評価・訓練は企業就労等におけるキャリアアップや賃金評価の機能に同じものである。

現に社会就労センターを利用する者や利用を希望する者は、公共職業安定所に求職登録をし、労働関係機関における①職業指導②職業訓練の受講③職業紹介④職業評価・職業リハビリテーション計画の策定等を受けることとする。

社会就労センターの基本的機能は継続的な就労機会の提供としたが、評価・訓練の機能や一般就労への移行に向けた支援のための機能を不要とするものではない。しかしながら、評価・訓練機能、一般就労への移行に向けた支援については、社会就労センターを含む地域のシステムの中で機能分化・強化させ、利用者のニーズに応じてより効果的に展開していくことが望まれる。

その際、以下の方向性を確認する必要がある。

1) 社会就労センターは労働関係機関における各種サービスの利用によっても雇用の場が得られなかった者で、企業就労等が望めない者を対象とする。従って社会就労センターを利用する者の評価・訓練は企業就労等におけるキャリアアップや賃金評価の機能に同じものである。

2) 現に社会就労センターを利用する者や利用を希望する者は、公共職業安定所に求職登録をし、労働関係機関における①職業指導②職業訓練の受講③職業紹介④職業評価・職業リハビリテーション計画の策定等を受けることとする。

3) 評価・訓練機能と関連させて、福祉工場や障害者活動センターとの違いの明確化、利用者の労働者性の確保に関するインセンティブやストック形成のための方策の検討を考慮すべきである。

③社会就労センターは、また、地域で暮らす障害者の支援拠点のひとつとして機能すべきである。具体的には、障害者雇用支援センター（あっせん型）、障害者生活支援センター等の併設、グループホーム、デイサービス、ホームヘルプ、ショートステイなどの事業の実施、地域サービス調整等会議（仮称）における中核的役割の遂行などに取り組むべきである。

社会就労センターは、在宅サービス等の社会資源を整備して、地域で暮らす障害者の支援拠点のひとつとして機能すべきである。社会就労センターを運営する法人内に、障害者雇用支援センターや障害者生活支援センターを併設したり、ホームヘルプなどの在宅サービスを担う事業を実施したりすることが望まれる。また、後述の地域サービス調整等会議（仮称）の主要構成メンバーとして、地域の社会福祉資源の調整、開発、ネットワークの構築に向けた役割を担うことも必要である。

これらの考え方は、社会就労センターの基本機能を継続的な就労機会の提供としたことが、地域において社会就労センターが自己完結・閉鎖型の資源として機能するのではなく、継続的な就労を軸に、障害者の地域生活支援のために開放型のシステムの中核として位置づけられていくことを意図したことに基づく。

④労働法規を適用する社会就労センターとしての位置づけができた段階においては、その運営は、支援費制度によらない助成制度及び事業振興等の公的支援によるものとすることを提案する。

ア. 支援費制度によらない助成制度による運営

支援費制度は、障害者福祉サービスの利用契約制度であるが、社会就労センターが利用者の労働者性を確保する施設として位置づけられると、現行の福祉工場のように、利用者と施設は雇用契約を結ぶことになり、福祉サービスの利用契約はなじまない。そのため、社会就労センターが利用者の労働者性を確保して、継続的な就労機会を提供する施設としての位置づけが確立した段階では、その運営は支援費ではなく、公的責任による助成制度によるものとすることを提案する。しかし、労働者性の確保が位置づけられたとしても、その対象者は職業的な面では重い障害を持っている状況であることは変わらないので、障害特性に対応する専門職員や、ジョブコーチあるいはパーソナルアシスタント等の支援職員等の配置や、必要となる管理運営部門、施設設備等への補助・助成制度とならなければならない。

イ. 事業振興策への提案

障害者の労働者性の確保・継続と最低賃金以上の工賃支払いのために公的機関による優先発注制度等、基盤となる部分への支援策が不可欠である。そのため、国に対しては身体障害者福祉法第25条（製作品の購買）の実質的な機能化を要望する必要がある、併せて知的障害者福祉法、精神保健及び精神障害者の福祉に関する法律等への拡大が求められる。これが実現しない段階では、行政指導等の発出等が必要である。

事業振興策に関して、具体的には、次の2つの面から提案する。

1) 経営者の責務

社会就労センターは、もともと福祉施設でありながらも唯一経済活動を前提とするものであったことや、利用者の労働権の保障を最大の目的としていたことからしても、「企業経営者に変わらぬ経営感覚」と「福祉に対する理解」を求められていたもので、改めて「利用者の立場に立った経営」を打ち立てていかなければならない責務があると認識する必要がある。

2) 望むべき方向

当面は、各地方自治体における優先発注施策の条例化と社会就労センターへの発注協力事業者や就労の場提供者への優遇措置の条例化。また、国の施策においては、身体障害者福祉法第25条を実質的に機能させるための法改正と知的障害者福祉法、精神保健及び精神障害者の福祉に関する法等、関係法への拡大を図ること、障害者の雇用促進等に関する法律の運用等において障害者の（労働者性の保障を含む）雇用に資する取り組みについてその対応毎に直接雇用に準じた扱いができるよう見直しを行うこと。

3. 地域サービス調整等会議(仮称)機能に関する提案

障害児者が地域で安心して働き、暮らすためにサービスの調整を行うとともに、関連施策を総合的に推進することを目的に「地域サービス調整等会議」（仮称）を設置することを提案する。

ア. 地域のネットワークとしての地域サービス調整会議

障害児・者が地域で安心して働き、暮らすためには、社会就労センターのあり方のみならず関連する施策やサービスが総合的、計画的に推進、調整されることが不可欠であり、そのための機能を有する会議を地域のネットワークを基盤として設置することが求められる。特に、障害者福祉サービスの大半が従来の措置制度から支援費制度に移行されるのに伴い、サービスの利用者が地域におけるサービスを適切に利用できるようにするためにも、その調整と基盤とな

る施策の推進が行われなければならず、その機能、役割を担う組織として「地域サービス調整等会議」（仮称）の設置が強く求められる。

イ. 会議の構成と位置づけ

会議の構成員については既存の組織の中から、調整機関として「社会福祉協議会」「地域生活支援センター」が、行政機関として、福祉、保健、労働、教育機関がそれぞれ参加するとともに、当事者代表と障害者福祉関連事業を実施する事業者（施設）が加わり、地域におけるネットワークを基盤とした、総合的なサービス、施策の推進・調整を可能とする会議とする。

「地域サービス調整等会議」は、参加する行政機関に附属する組織とは位置づけず、民間の主体性と自主性を尊重したネットワーク型の会議とし、行政がバックアップするような体制を確保する。そのため、会議の推進にあたっては、市町村社会福祉協議会、障害者地域生活支援センターが調整の役割を果たすことが強く期待される。

ウ. 会議の機能と役割

「地域サービス調整等会議」の機能と役割は、①対象エリアにおける障害児者の実態とニーズについての把握、②障害児者に関する総合的な地域計画の策定と推進、③各行政機関の施策についての調整、障害者福祉事業体間のサービスに関する調整、の3つである。

障害児者が地域で安心して働き、暮らすことを実現するために、実態とニーズを的確に把握し、それらに基づき、施策やサービスの調整を行い、適切なサービス利用ができるようにするとともに、総合的な地域計画の策定と推進に向けた新たな施策やサービスの開発に向けた具体的提言も、同会議に期待されている。

さらに、調整を具体的に実施するために、障害児部会、成人部会などライフステージ別の組織づくりも必要と考える。より長期的、総合的な課題や施策、サービスについて推進・調整していくことと、個々の障害児・者のライフステージに応じて、適切なサービス提供を調整していくことが両輪のように機能していくことが求められる。

なお、「地域サービス調整等会議」は、障害児者に関する直接的なサービス提供事業は行わず、検討の結果に応じて、個々のニーズに見合った適切なサービス提供者を開拓したり、新たなサービス開発に向けた提言を行ったりするものであり、連絡調整の役割に徹するべきである。

4. 「授産施設」等の名称・用語について

仕事あるいは職業を授けることを意味する「授産」は古典的な福祉観に基づく名称である。セルプ協がC1戦略を導入して名づけた「社会就労センター」は、社会的に十分なコンセンサスを得ることができないままに今日に至っているが、社会就労センターの機能を明確にするこの機会に、法律と制度においてもこの名称に変更することを提案する。また、「加工による報酬・手間賃」を語源とする「工賃」も就労にふさわしい「賃金」に改めるべきである。

II 社会就労センターの歴史的、法令的な検討

わが国の授産事業は社会経済の発展段階を背景にして低所得者層や失業者等に対する様々な公的施策として制度化され、救貧事業、職業保護事業等の多様な展開を経て今日の障害者も含めた社会福祉における社会福祉事業へと収斂して進展してきた。その中で、身体障害者福祉法に規定された授産事業は、それまで健常者や失業者救済に主眼を置いていた授産事業の中であって、傷痍軍人援護施策を先行事例としながら、生活訓練及び職業訓練を重視した社会福祉施設としての授産施設を明確にした。身体障害者福祉法は制定当時、身体障害者による公共施設への売店の設置、たばこ小売販売業の優先的許可、行政機関による物品の購買などを規定して

身体障害者の自立生活支援を明確にしたが、雇用対策は労働省（当時）の管轄であるために、同法ではあえて職業補導ではなく、職業能力の指導・訓練という概念を定立して授産施設を規定した。この障害者授産事業の成立とその源流は、その後の知的障害者福祉法、精神保健福祉法の授産施設規定にも影響を与えていくこととなったと考えられる。

Ⅲ 国際比較から導かれる社会就労センターの今後のあり方

社会就労センターで働く障害者の「労働者」としてではなく「福祉施設の利用者」としての位置づけは、国際労働機関（ILO）をはじめとした国際的な基準には合致していない。保護雇用の制度を採用しているヨーロッパの国々ではその多くが労働法規を適用している。保護雇用政策が、完全雇用をめざした社会政策として位置づけられ、障害者が一市民としての労働権をめざすことが基本的権利として保障されているからである。保護雇用から一般雇用への移行は、スウェーデンの年間3%が特例的でほとんどの国で0～2%であると言われているが、保護雇用が単に過渡的な位置づけでなく、障害者雇用対策の重点をなしていることの現れでもある

欧米の先進諸国では、「働くこと」を選択する障害者には保護雇用が、「働くこと以外の日中活動」を選択する障害者にはデイアクティビティセンターにおける様々な活動がといった選択枝があり、そのいずれにおいても、所得が保障されている。こうしたシステムは、労働能力はあるがただちに雇用に結びつかない者と、デイアクティビティ等を選択する者とを峻別するような印象を与えるが、それぞれの場の役割を明確化することで、それぞれの場面における生活の質が確保されていると考えられる。

この点、保護雇用制度や前提となる条件の未発達なわが国においては、社会就労センターの実態を考えたとき、一定の労働能力と就業の継続性をもつ利用者に「労働法規」を適用して「労働者性」を高めていくことは、ある種の「線引き」をする印象を与えることは否定しがたい。そのような難しい面があるが、実質的な意味で「保護雇用」の制度化に連なる「労働者性」の保障と、前提となる障害者活動センター（仮称）の法定化と整備・充実、その役割や位置づけの明確化、そして全体としての所得保障の確立が今後の方向性として、国際比較からも示される。

社会就労センターのあり方検討委員会 委員名簿

(順不同・敬称略)

役職名	氏名	所属
委員長	三浦 文夫	武蔵野女子大学特任教授
副委員長※	鈴木 清覚	セルプ協副会長
委員	大熊 由紀子	大阪大学教授
委員※	平田 厚	弁護士
委員※	蟻塚 昌克	埼玉県立大学教授
委員※	朝日 雅也	埼玉県立大学講師
委員	斎藤 公生	セルプ協会長
委員※	勝又 和夫	セルプ協副会長
委員※	星野 泰啓	セルプ協制度・政策・予算対策委員長 支援費支給方式検討特別委員長
委員	佐藤 正晴	セルプ協常任協議員
委員	森 昇	セルプ協常任協議員
委員	小板 孫次	セルプ協常任協議員
委員	田村 輝雄	セルプ協協議員
委員※	村井 公道	セルプ協協議員

※作業委員