

授産施設制度改革の基本提言

平成4年4月

全国社会福祉協議会・全国授産施設協議会・授産施設制度改革推進委員会

1. 制度改革の基本原則

全授協においては昭和58年に全社協において設置された「授産事業基本問題研究会」および今回の「授産施設制度改革推進委員会」の検討や討議のなかで一貫して主張している基本的な見解は、次の4点に要約できます。

心身障害者や地域の事情等によって一般雇用につけない職業上のハンディキャップをもつ人々「以下障害者等という」の権利保障をすすめること、とりわけ授産施設の利用者の働く権利の保障をすすめること。

ノーマライゼーションの理念に基づく社会的条件を確立すること。

地域福祉、在宅福祉をすすめること。授産施設の機能と役割を改善し、障害者等の地域における拠点施設としての役割をはたすこと。

授産施設制度の統合化を図ること。

以上の基本的な見解と立場を前提として授産施設の機能と役割についての改革の方向を整理して提案すれば次の5つの基本方向です。

1) 継続的な福祉就労を基本機能とする。

授産施設に関連する法制度の前提にあった「訓練施設」「中間施設」「通過施設」でなく、「一般雇用の困難な人々」の継続的な福祉就労の施設とすることを提案しています。

このことは、昭和20年代および昭和30年代の障害者の雇用をすすめるための法制度も機会も全くといってよいほどなかった社会背景と異なり、今日の

社会においては、労働保障制度も拡充し、現実の授産施設の利用者は「一般雇用の困難な人々」によって、その多くがしめられるにいたっています。

しかし、「授産事業基本問題研究会」の授産施設機能の提言にあるように「職業能力の評価・訓練・開発機能」を否定するものではありません。現行の授産施設においてこうした機能についてはあいまいな現実もあり、一定期間（例えば3年間程度）の徹底した訓練プログラムによる結果の評価を行い、一般雇用へ向けて新たな職種に挑戦できるようにするなどの改善は必要です。

2) 通所利用を基本とする。

ノーマライゼーションの考えにもとづき、働く場と生活の場を分線して、授産施設としては働く場としての機能を中心として確立し、その利用形態としては通所利用を基本とすることを提案しています。

全授協としては、いわゆる職・住の「機械的な分離論」ではなく、授産施設利用者の地域生活の場を多様に確立していくことと並行して推進していくことを提案しています。さらに「一般雇用の困難な人々」が授産施設で働き続けていく上で、避けがたく起こってくる生活上の困難や悩みについて援助する「生活自立・援助機能」については副次的な機能として確立していくが大切であると考えています。そのために、授産施設にケースワーカーや職業カウンセラーなどの専門職の配置は不可欠だと考えています。

3) 混合利用を基本とすること。

現行の障害種別ごとの「縦割り」制度を改善し、地域のなかの多様な障害者等の混合利用を基本とすることを提案しています。

全授協としては、現行の利用対象者規定よりも、職業上の困難に着目してより広い人々を対象とすべきだと考えています。

しかし、障害種別ごとの専門施設の役割を否定しているものではありません。とりわけ訓練機能を中心とする授産施設においてはおおいに組み込まれるべきだと考えています。さらに医療との提携が重視される精神障害者分野や重い情緒障害の人々などを主な対象とする施設の専門性を重視することは当然のことです。

問題は現行の授産施設制度が「縦割り」制度によって硬直し、地域における多様な障害を持つ人々のニーズに応えられなくなっていることにあります。さらに、ノーマライゼーションの立場に立てば、障害を持たない人々をも含めて働く場を築くことが大切です。事実ここ数年間に全国で混合利用制度への取り組みがすすみ、授産事業の展開としても、障害者自身の処遇向上の上でも貴重な成果が実証されつつあります。

4) 地域における就労援助の機能を確立する。

授産施設がこれまでの、施設に入所あるいは通所する人々のみを対象として、建物の中での閉鎖的な環境のもとで処遇する現状を変革し、地域における就労援助の機能を確立することを提案しています。

こうした、変革への第1歩は「分場方式」の導入によって切り開かれました。さらに、欧米諸国にて多様に展開されている「在宅就労制度」の導入を図っていくことも必要です。具体的には、現行授産施設制度においては生保・社会事業授産施設において実施されている「家庭授産」や身体障害者入所授産施設において実施されている「在宅措置」などの制度を拡充し、全授産施設にひろげ「在宅就労制度」を確立していくこととなります。また「企業内福祉(保護)就労」の導入、授産施設がセンターとなり、企業および地方自治体等と連携し福祉的な就労の場を地域のなかに求めていくことを提案します。これは、今日世界的に注目されている「援助付き雇用」、(サポートド・エンプロイメント)や「企業現場訓練(オン・ザ・ジョブ・トレーニング)」制度の確立や連携ともあわせて積極的に展開していくことが必要です。

また、今日の一般的な産業形態が第1次および第2次産業からサービス業を中心とする第3次産業へと大きく変貌している状況のもとで、授産施設の職

種が製造業・加工業を中心とする第2次産業型から脱皮していくことが重要です。たとえば、新しい仕事づくりとして、地域での「お店」づくりや、「戸外作業プロジェクト」と呼ばれる公園清掃、官公庁舎をはじめとした建物のビルメンテナンスなどの作業と事業の開発、「事務作業プロジェクト」と呼ばれるコンピューターなどを活用した図書館、博物館等での事務作業の開発などをその一つとして提案しています。さらに、今日高齢化社会が到来するなかで、ますます必要となってくる地域での高齢者・障害者のための「給食サービス」等を授産事業として開発したり、深刻化する環境・ゴミ問題を授産事業として開発することなども提案していきたいと思えます。

こうして、障害者のための多様な福祉的就労の場をひろげ、障害者等の就労の選択肢をひろげていくことが大切です。

5) 働く権利の具体的保障と拡大をすすめること。

現状の授産施設は、全体としては、きわめて生産性が低く、今日の産業社会と比較すると様々な面で前近代的であり遅れた現状にあり、きわめて低い賃金水準にあるといえます。この経営体質の改善と、授産施設の事業における振興策を提案しています。

また、費用徴収制度を廃止するとともに、現行の授産施設における利用者は「社会福祉施設の利用者」の範囲で処遇され - 福祉工場は別として - 「一人の労働者」としての位置づけはなく、現実には社会的な労働過程に参加しながら「同一年齢の他の人々との同等の権利」は保障されていません。一定の基準を設けて労働保険や社会保険の全面的な適応を行い授産施設に働く人々の権利の確立と拡大を図る改善を提案しています。

以上がこれまでの全授協の研究と検討による基本的な見解と制度改革の方向です。

2. 改革の課題とプログラム

現行授産施設の問題点を概括すると、先に指摘した縦割り制度に加えて、障害者福祉施設の絶対的な不足とともに地域偏在が顕著であり、その計画的な配置が求められています。また、障害の重度化と多様化・重複化がすすむなかで、こうしたニーズに対応した施設体系と制度が整備されていない現状にあり、授産施設の機能や役割についての混乱をきたし

ています。こうしたニーズにこたえる他の制度の創設がもたえられています。

また、ここ10年余に3000力所をこえる無認可小規模作業所が設置されてきました。小規模作業所は地域での障害者のニーズを受け止め自主的な努力によって運営をすすめています。しかし、公的責任が欠如しており運営基盤が弱く障害者にとって「処遇は劣悪」です。この小規模作業所を育成して法内施設化への特別援助を行い、地域福祉・在宅福祉に組み込んでいくことが有効な施策と考えます。

授産施設の種別による制度間格差が様々な面において存在し、利用者の平等を阻害しています。これらの制度間格差を実態にみあって改善していくことがもたえられています。

さらに、精神薄弱者分野においては更生施設と授産施設の機能と役割をめぐって混乱をきたしています。例えば、更生施設を「入所期限を限定した訓練施設」「一定の売上のある更生施設は授産施設へ転化」「最重度知的障害者のための療養施設制度の創設 - 長期間の生活援護施設として位置づける - 」などの施設に機能ごとに分解し、新たな体系を確立することが必要です。

これらの課題を前提として、制度改革のためのプログラムを想定すると、現行の授産施設を制度改革の基本視점에添って一定期間（5年くらいを想定）かけて改善の方針を定めて誘導するプログラム、現行制度の抜本的な改善を図り誘導するプログラム、新たな制度を創設し誘導するプログラムなどを並行して進めることが現実的な改革手法となるものと考えられます。

また、中長期的には「障害者総合福祉法」を制定し障害者福祉の総合的で一元的な法制度の確立が必要だと考えます。そのもとで障害者の福祉的就労に対する「福祉的就労法」などの制定が必要だと考えます。こうした、法制度のもとで行政組織を総合化・一元化し「障害福祉・保健局（仮称）」を設置することが必要だと考えます。

3. 改革のための具体策

1. 既存授産施設を前提として一定期間（5年くらいを想定）かけて改善を図る。

混合利用の推進と制度間格差の解消

- 身体障害者関連授産施設に精神薄弱者に加え精神障害者の受け入れの推進

- 精神薄弱者関連授産施設に身体障害者及び精神障害者の受け入れの推進

- 精神障害者関連授産施設の制度を改善し、他の授産施設と同水準に引き上げ身体障害者・精神薄弱者の受け入れの推進

- 生保・社会事業授産施設は現行制度を推進し障害者利用の際の措置費格差を改善する

職住分離の推進 - 地域での生活を推進するために -

- グループホーム・福祉ホームの制度改善 - 障害者の長期的な住まいとして位置づけ、授産施設利用者を全制度共通の対象者とする

精神薄弱者 - グループホーム・福祉ホーム

生活援助職員の身分を他の施設の職員と同等に改善する

職員の複数配置をする

身体障害者 - 福祉ホーム

職員増を行い、介護体制を確立する

「自立支援事業」「ホームヘルパー」制度との結合を図る

精神障害者 - グループホーム・福祉ホーム

入所期限を撤廃する

生活援助職員の身分を他の施設の職員と同等に改善する

上記の生活施設の利用に際しては、混合も可能とすること

費用徴収制度の廃止

授産事業の振興対策をすすめつつ経営を近代化し、賃金水準の引き上げを図る 目標

最低保障を時間給で最低賃金の1/3程度とする

地域就労のセンターとしての機能確立する
訓練・評価機能を義務づけ一定の期間目標をもち次のステップの区切りができるようにする

通所保障の拡充 - 通所手当の支給・バスの運行を制度として確立する

2. 現行制度の抜本的な改善を図り誘導するプログラム

- 現行福祉工場制度の改善 -

対象者 - 障害者（精神障害者を含む）をはじめ

職業上の困難を有する人々 例えは高齢者

基準面積 - 50㎡以下 必要におうじて承認

定員 - 基本形は20名 併設型 - 10名

処遇 - 最低賃金1/2以上（時間給）

労働法規の適応

職員配置 - 専門技術者1（経営アドバイザー）、
営業マン1・ケースワーカーなどの配置をお
こない機能を充実する

その他 - 生産設備2億くらいまでの補助を可能
にする

労働省との連携 補助金運営

3. 新たな制度を創設するプログラム

- 最重度障害者のための作業活動センターの創設 -
- 対象者 - 他に進路がない人々（進路の保障として）
- 基準面積 - 20㎡以下
- 定員 - 基本形は20名併設型 - 5名（基本形は10名）
- 処遇 - 報酬を伴う作業に従事した場合の賃金は
出来高払いとする作業活動をはじめ多様
な活動の保障をし1日6時間程度の処遇
- 職員配置 - 3対1程度の援助職員の配置を行う
とともに、看護婦、ケースワーカーなど
を配置し、医師のかかわりを濃厚にする
措置施設とする

4. 授産事業の振興と地域対策をすすめるために

(1) 授産事業の振興対策

授産施設事業の振興対策を図るために。中央
と地方のネットワークを確立し、企業との連携
による共同企業体の創設を図る。また「官公需
の優先発注」の制度化などをすすめる。中央と
都道府県に1カ所設置する。

その主な機能

- * 授産施設の受注販売のセンター機能
- * 授産施設の経営近代化の指導援助
- * 新たな仕事についての研究プロジェクトと
パイロット事業の展開

以上の企業体の運営のために100億円程度の「授産
振興基金」の創設を行う。

(2) マンパワー対策

授産施設に働く職員の資質を向上し、その専
門性を高めるために

施設長の資格制度と研修制度の制度化 福祉
施設一般 + 授産施設独自のプログラム（経営・
マーケティング・生産管理等）

授産施設の施設長の給与水準の引上げ
現場職員の資格制度と研修制度の制度化 - 福祉

施設一般 + 授産施設独自のプログラム（マーケ
ティング・生産管理等）

授産施設の職員の給与水準の引上げ

- (3) 企業内「分場」制度を創設し連携を強化する
企業の持つ経営と生産についてのすぐれたノ
ウハウを活用し障害者の福祉的就労の選択肢を
ひろげる。

授産施設への一定額の発注については「雇用
率への算入」を検討し、仕事の発注についての
インセンティブをもたせる。

- (4) 地域ネットワークの創造 - 「地域リハビリ
テーション委員会」の設置 -
障害者福祉施設と公的機関（市町村・福祉事務
所・保健所）および学校教育との連携をつくり
だす。人口5万人程度のエリアを確立する。
具体的な機能 - 地域における障害者の願いに
こたえ進路を保障するとともに移動を保障
する。
- 地域に必要な障害者福祉施設と政策を提
言する。

4. 制度改革の移行のための具体的諸問題

以上述べてきた授産施設制度改革を円滑にすす
めるために配慮すべき課題および残された諸問題に
ついて整理すれば以下の諸点です。

- (1) 授産施設制度改革への移行の期限は5年程
度をメドとして推進すること。
- (2) 職・住の分離をすすめるためにグループホ
ム、福祉ホームなどを設置する法人に対しては
建設費の特別補助を実施すること。
- (3) 精神薄弱者更生施設から授産施設への移行を
スムーズに行うために、重度者の受け入れにつ
いては加算制度を設け、運営上の格差をなくす
こと。
- (4) 身体障害者授産施設と重度身体障害者授産施
設の格差をなくし措置単価と同等にするなどの
改善を図ること。
- (5) 授産施設の入所および利用についての判定シ
ステムの確立をすすめること。
- (6) 授産施設の施設長・職員の研修システムと資
格制度についての検討を開始すること。
- (7) 授産施設の名称問題の検討を行うこと。