

授産施設制度のあり方に関する提言

平成4年7月

授産施設制度のあり方検討委員会

1. はじめに 提言の背景

(1) 国連障害者の10年に対応して、ノーマライゼーション理念は着実に浸透し、政府において障害者対策に関する長期計画が実施され、障害者の就労・社会参加意欲が増大するとともに、障害者福祉に対する国民の理解も増進してきている。

(2) 完全雇用が達成され、極めて低い失業率の中、人手不足が問題とされる我が国の現状にあって障害者雇用は近年一定の前進をみている。

特に本年においては、ILO159号条約の批准を行い国際的にも障害者の雇用及び職業リハビリテーションについて改善の努力を表明するとともに、国内的にも障害者の雇用促進に関する法律の一部を改正する等所要の改善が図られたところである。

- (3) しかしながら雇用されることの困難な障害者等に対して自立と社会参加を促し就労に結びつける取り組みについては、授産施設の整備は進められているものの、障害者の数の増大、障害の重度・重複化の傾向、身近なところでの利用志向等もあり、必ずしもニーズの量的質的变化に十分対応できるとはいいがたい。授産施設の改善については、政府の障害者対策に関する長期計画においても示され、身体障害者福祉審議会等においても提言がなされており、一層の取り組みが期待されている。
- (4) 本検討委員会は、障害者の就労・社会参加ニーズの増大、養護学校卒業生の増加、障害の重度・重複化傾向、入所期間の長期化等に加えて、さら

には障害者を取りまく産業構造、就労形態の変化、技術革新の進展、小規模作業所の急増等、授産施設をめぐる環境の変化などを踏まえて、今後の授産施設のあり方を検討することを目的に設置されたものであり、以下、授産施設の現状と課題、今後の方向、当面の具体策に関し提言するものである。

2. 授産施設及びその周辺をめぐる現状と課題

我が国の授産施設は、5つの法律に基づき11種類にわかれ、その数は約1,100カ所、約5万人の障害者等が利用している。授産施設は障害種別等利用者別、入所・通所別、障害の程度別、措置・利用の別等に分かれて整備され、それぞれの基準に基づいて運営されてきており、授産施設とその周辺の現状は次の通りである。

(1) 施設整備

授産施設は、重度者用施設の緊急整備を中心に整備が進められているが、入所待機の状況等からみても数の上でも不足しているといわざるをえない。また、地域的に偏在し、障害者等の身近な所がない場合には、遠隔地への入所が余儀なくされ、更に地域の障害者等のニーズに併せて授産施設を新設しようとしても障害種別が特定され入所定員の最低基準に満たないため設置できない等の問題がある。

なお、全国各地に小規模作業所が急増しているが、このような法定施設の不足、地域偏在がその一因になっているとの指摘もある。さらに、障害

種別によっては更生施設も不足しているため授産施設がその代替を担っている実態もある。

(2) 施設機能

授産施設は、雇用されることの困難な障害者等に必要な訓練と働く場の提供を通じて自活させることを目的としているが、その性格は一般雇用が行われるまでの通過施設としての従来の機能から、より重い障害をもつ利用者が増加してきていることに伴い、通常の就労が困難な人を対象として長期にわたる継続的な福祉的就労の場としての機能にウエートが移行し、いわゆる社会復帰の率も極度に低いものとなっている。特に入所施設においては、訓練、作業の場に加えて生活の場も長期間にわたり重なって継続している傾向にある。

また、授産施設の実態は、本来他の施設機能で対応すべき人々も混在し、個々の施設をみても、生産性の高い雇用に近い働く場から趣味的な作業活動を行っているものまで広汎なものとなっているため、適切な処遇に欠ける面がみられる。さらに、訓練・評価・能力開発等の一般雇用に向けたサービスも十分とはいえず、その結果、訓練の場としても働く場としても体系的な明確さに欠ける面が存在している。

(3) 利用者の処遇

利用者に対する的確な訓練評価が十分行われていないあるいは生産性の低い者から高い者までが混在していることから全体としては生産性が低く、極めて低い工賃となっている。また、自立助長の観点からみると、入所施設においては職住一体のまま長期化し、プライバシーの確保、訓練内容、更には働くものとしての処遇等それぞれのニーズに関して不十分な面があり、通所施設においても、地域における自立した生活が行えるような周辺施策との連携が不足している。

また、主として通所授産施設を利用する人々にとっては、当該措置に伴う費用徴収に関し、授産施設の特性に鑑み作業意欲を助長する観点から、工賃収入の認定について十分な考慮を払うべきとの指摘がある。

(4) 施設経営

現在の授産施設の多くは、内職的手作業的な零細な下請け作業であり、また利用者に適合しない仕事を実質的に職員が行っているところが多い。

一部の施設では、大企業と連携し、利用者が高い生産性に達している施設や、自主生産・営業品を持っている施設もあり、施設間に大きな格差があるが、全体として、需要動向や技術革新に対応できずに旧態依然たる経営に止まっているところが多い。その要因としては、近代的な生産設備や生産・管理技術が導入されていない、需要動向やサービス経済化の進展に対応した柔軟な業種選択、業種転換がなされず、付加価値の高い仕事が確保されていない、施設経営者や作業開拓指導員等の経営感覚や生産・販売等に関する専門知識が不足している、障害者の能力や能力開発についての理解や努力の不足などがあげられる。

3. 授産施設制度の今後の方向

以上のような現状と課題を踏まえ、利用者の自立促進という観点から授産施設としての機能が十分果たされるようにするためには、必要な整備量の確保はもとより、次のような考え方で諸条件の整備を進める必要があり、国、地方公共団体及び施設関係者等はこの方向に沿って努力するべきであると考えらる。

(1) 福祉的就労・作業活動の場については、現行の基本的考え方を踏まえ、各々の施設機能に沿った体系的な整備を推進する。

雇用されることの困難な障害者等に対する福祉的就労、作業活動の場については、次のような現行の基本的考え方を踏まえつつ、各機能に応じた施設の体系的整備を行う必要がある。

就労を重視し、高い工賃を目指す福祉工場
訓練と福祉的就労（作業）の機能を併せもつ授産施設

社会参加、生きがいを重視し、創作・軽作業を行うデイサービス機能をもつ施設

なお、授産施設の体系に関して、授産施設自体を訓練と作業・就労の場に分離し、かつ、作業能力に応じさらに施設類型を細分化してはどうかとの意見があるが、現状においては上記の基本的考え方を徹底することが先決であり、加えて、施設の絶対量の確保が優先されるべきであることから、この点についてはいわゆる措置制度のあり方を含め、将来の課題として慎重な検討を行うこと

が適当であると考える。

(2) 障害の程度，本人の適性と目標に応じた適切な施設利用を確保する。

施設数が不足していることに加え，地域偏在があり，本来他の施設機能で対応すべき利用者が授産施設に混在している現状を踏まえると，各機能別の施設を地域ごとに必要数を整備するとともに，いわゆる混合利用の積極的促進にも配慮し，全体として本人の適性に応じた適切な施設利用を確保すべきである。

そのためには，

重度者用施設の緊急整備を中心に，授産施設，福祉工場，デイサービスの施設等の各機能別の施設を地域バランスを考慮しつつ整備を促進する。

施設整備の促進の観点から，最低定員規模の大きい施設については，利用定員を可能な限り引下げる。

通所施設については施設機能に着目し，障害種別間の一部相互利用（混合利用）を促進する。

施設機能に沿った利用がなされるよう，判定機関，援護の実施機関，各施設等の有機的連携を確保する。

(3) 職住分離を推進する

ノーマライゼーションの考え方にに基づき，在宅サービスを中心とする地域福祉の充実が今後の社会福祉の基本であることを踏まえ，これからの授産施設もこの方向に沿うことが重要であり，利用者のプライバシーあるいは自由を保障した自立生活の助長をサポートする観点から，生活の場は訓練・就労の場とは制度的に切り離し，通所利用を基本とする。また，その推進に当たっては，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行う必要がある。

そのためには，

通所利用を基本とする。

生活の場として福祉ホーム，グループホームの整備等を進め，その際，生活面でのサポートを充実する等障害者が地域でできる限り通常の社会生活が営まれるよう配慮する。

通所の便を考慮する。

(4) 経営感覚を高め生産性の向上と工賃の引き上げ

を図る。

授産事業は，社会福祉事業の中でも生産・販売等の経済活動を行う独特のものであり，一方でより重度な障害を持つ生産性の低い人々を受け入れて福祉的処遇を行いながらも，他方で授産機能を確保するため厳しい経済活動の中において需要動向や技術革新に対応しつつ，仕事を確保し，その成果としての工賃を支払う役割を果たさなければならない。

現状において，工賃が低いのは利用者の障害の故もあるにはあるが，経営理念，経営体質，障害者の能力や能力開発に対する理解と努力の不足など，主として経営管理面の弱さが要因であることが少なくない。

各施設は，経済活動を行う事業体として体質を改善し，経営の近代化を図り，障害者の能力を最大限に引き出しつつ工賃の引き上げを目指すべきである。

そのためには，

福祉工場について各種の改善を行い経営の安定化を図り，魅力あるものにして一定レベルに達している授産施設からの転換も含めその施設数を増やすとともに高い工賃が得られるようにする。

授産施設のもつ生産資源（人，地域，設備）の弱さを個々の施設の自助努力のみで解決するのではなく，地域単位で複数の施設が連携して，仕事の共同受注，共同販売等の共同事業を行う組織を作る。

授産施設の運営の活性化を図る観点から，授産事業が社会福祉事業であることを念頭におきつつ経営上のインセンティブを与えるための各種方策を樹立する。

(5) 就労自立のための訓練機能の充実強化を図る。

授産施設の出発点は一般就労にむけての通過型施設としての機能であり，社会復帰できるものは社会復帰を促すとともに，施設機能に応じた適正な利用を推進する必要がある。

そのためには，

作業能力を評価判定するシステムの確立を図るとともに一定期間の集中的な訓練を行う体制を取る。

入所者が滞留している現状について，その

要因を分析してその適切な解消策を講ずる。

この場合労働部局等の関係機関との有機的連携の確保を図って対応する必要がある。

企業内訓練の活用等企業との連携に配慮する。

(6) 授産施設における費用徴収制度の改善を図る。

授産施設における費用徴収については、措置に伴うものであり、他の社会福祉施設入所者や在宅の障害者とのバランスを図る上でも必要であり、当面現行の費用徴収制度の基本的な枠組を維持することが適当である。この点については、施設経営者や入所している障害者の一部には必ずしも十分な理解がなされていないと思われる点もあることから、その理解をさらに求めていくことが必要である。

他方、授産施設は訓練及び作業を行うという他の社会福祉施設には見られない特長を有していることから、費用徴収に当たっては作業意欲を阻害しないよう十分な配慮が必要である。

特に、通所者に対する費用徴収は、通所者が在宅で必要としている基礎的生活費の確保や作業意欲の促進という観点からの配慮が十分でないことから、早急に見直すことが必要である。

(7) その他

「授産」という名称について、国民の中に馴染みにくいとの指摘もあるので、この名称の検討を行うことが必要である。

4. 当面の具体的方策

上記の方向を踏まえつつ、当面、次の諸点について検討し、できるものから順次実現に移していくことが適当と考える。

(1) 混合利用について

各障害別の施設及び事業はその専門性を認め、これを残しつつ必要に応じ混合利用を認める相互乗り入れ方式を促進する。相互乗り入れを行うに当たっては障害の特性に配慮する。

訓練・評価、生活指導レベルよりも、就労・作業レベルにおいて混合利用を推進する。

社会事業授産施設の積極的活用を図る。(なお、同施設の今日的な名称への変更も検討すべきである。)

(2) 職住分離と生活支援について

通所利用を基本とする。ただし、障害種別の特性及び実情に配慮する。

生活の場としての福祉ホーム、グループホーム等の整備充実を図る。

各種の在宅福祉事業の拡充による活用の推進を図る。

通所のための支援を行う。

(3) 福祉工場について

経営の近代化等を促進するため経営診断等の方策を講ずる。

福祉工場の特性を踏まえた経理準則を制定する。

サービス経済化に対応して、授産科目にサービス部門の積極的取り入れを図る。

就業形態の変化や技術革新に対応して、在宅就労制度の導入について検討する。

精神障害者福祉工場を創設する。

(4) 授産施設について

最低定員規模の大きい施設種別について、その引き下げを図る。

技術革新や新職種の開発・開拓への対応も考慮し施設設備の近代化を推進する。

通所型施設での重度障害者への配慮を行う。

利用者の適切な利用を図るために作業能力評価判定方法の開発を行う。

施設利用者の一般雇用を促進するためにも労働省等関係機関との連携の確保を図る。

社会復帰の促進を図るため、定員の弾力的運用を行う。

作業開拓指導員を配置する等精神障害者授産施設の充実を図る。

企業での分場方式の導入について検討する。

(5) 小規模作業所への対応について

法定施設の整備を進め、その施設数の不足及び地域偏在の解消を図る。

基準面積の緩和等分場制度の見直しによる活用を図る。

法定施設化への促進を図る見地から法人認可基準について検討する。

デイサービス事業等の拡充による活用を図る。

精神障害者授産施設への分場制度の導入につ

いて検討する。

(6) 授産事業の振興について

中央授産振興センターの充実

中央レベルでの経済団体等との連携を図るとともに地方レベルの授産関係団体の指導援助を行い、授産事業の普及と振興を積極的に推進する。また、授産施設の職員が生産・販売等のノウハウをもてるように、その人材を養成する。

官公需優先発注のための受注開拓システムの開発整備を進める。

地域単位で複数の施設が連携して行う仕事の共同受注等の地域共同事業を実施する。

企業内訓練等労働行政の施策の積極的な活用、民間からの受注の拡大等企業との連携の強化を図る。

前近代的・内職的手法による生産あるいは内職的下請けに依存していることからの脱皮を図り、付加価値の高い生産のための授産科目の充実を図る。

(7) 費用徴収

通所者に対する費用徴収について、収入から控除される基礎的な生活費の算定方法、就労に伴う必要経費に対応し作業意欲の向上を図るために設けられている工賃控除の水準の適正化等を当面の課題として検討すべきである。

(8) 障害種別への配慮

ア 精神薄弱者関係

精神薄弱者授産施設のあり方については、精神薄弱者更生施設を含めての施設全般のあり方に留意しつつ、精神薄弱という知的発達の障害

の特性に伴う一貫処遇の必要性や地域の状況、施設入所待機者の状況に配慮する必要がある。

イ 精神障害者関係

(ア) 混合利用に当たっては、精神障害者の疾患と障害を併せ持つという特殊性から、他の障害種別の施設での混合利用を行う際には、施設職員に対する精神障害に関する知識の普及や医療ケアとの有機的連携等に配慮する必要がある。

また、精神障害者社会復帰施設は、他の障害種別との施設と違い、運営にかかる経費に、1/4の設置者負担がある。混合利用を円滑に行うためには、他の障害種別の施設と同様に全額公費負担となるよう、1/4の設置者負担を早急に解消する必要がある。

(イ) 職住の分離に当たっては、原則として職住分離を目指すべきであるが、精神障害者授産施設については、その制度発足の遅れ等から、施設の絶対数が少なく、授産施設の数だけでなく、生活施設の数も非常に不足している。

このように各施設数を早急に増やさなければならない現状に鑑み、当面、精神障害者入所授産施設についても整備を進める必要がある。

(ウ) 精神障害者については、疾患と障害を併せ持つという特殊性から、他の障害種別におけるデイサービス事業に相当するものとしては、デイケア事業等を行っているところであり、今後ともその拡充を図っていく必要がある。