

ディーセントワークをめざす就労継続支援A型事業等のあり方を考えるーこれまでの経緯と障害者権利

条約を踏まえてー
法政大学名誉教授

松井 亮輔

はじめに

国際労働機関(ILO)の「障害者の職業リハビリテーションに関する勧告」(第99号勧告、1955年)では、シェルタード・ワークショップを「通常の競争的雇用に適さない障害者のために、保護された状況の下で訓練および雇用を行うための施設」と定義し、ワークショップ利用者にも最低賃金等、労働法規を適用すべき、としている。この定義によれば、わが国の就労移行支援事業および就労継続支援A・B型事業もこの範疇に入る。

わが国では、1969年に「ワークショップ研究会」(事務局は、社団法人ゼンコロ)ができ、その報告書「障害者とワークショップ」が1971年に刊行されている。同研究会は、障害者授産施設で就労する障害者が、身分的には雇用労働者ではなく、あくまで福祉施設の利用者にとどまっているという、授産施設のあり方の見直しを意図したものの。

1970年には、この研究会の関係者が、「福祉工場の制度化」を厚生大臣に陳情。それを受けて、1972年に厚生省は、授産施設の種類として、「福祉工場」(現・A型事業)を制度化。

以下では、福祉工場制度化以降の、一般就労が困難な障害者を対象とした福祉行政・民間サイド、地方公共団体および労働行政サイドの取組みの経緯および障害者権利条約を踏まえ、A型事業をはじめとする今後の就労支援のあり方について考えることとする。

I 障害者自立支援法制定以前の動向(1)

1. 労働行政サイドの取組み(1)

1) 重度障害者多数雇用事業所、特例子会社および第三セクター企業等による重度障害者雇用対策の推進

(1) 心身障害者多数雇用事業所の制度化(1973年度)

(2) 身体障害者雇用促進法改正による重度障害者多数雇用事業所設置等助成金の制度化(1977年度)

○社団法人全国重度障害者雇用事業所協会(全重協)の設立(1981年)(会員には、福祉工場(現・A型事業)および特例子会社の一部を含む。)

(3) 労働省「重度障害者特別雇用研究会」の設置(1982年3月)

((参考):「保護雇用研究会」(1977年～80年、事務局は、ゼンコロ)の報告書「保護雇用研究資料～重度障害者の雇用問題をめぐって～」(1980年))

同研究会は、「保護雇用研究会」関係者が、労働省に行った同制度創設の陳情を受けて設置。その主な研究テーマは、「保護雇用」。

○同研究会の報告書の公表(1982年1月)

同研究会による保護雇用の定義:「何らかの保護的措置が継続的に講じられている雇用・就業」。「福祉工場」には、その運営に対して一定の継続的な助成が行われていることから、この定義に該当する、と規定。

(4) 身体障害者雇用審議会(現・労働政策審議会障害者雇用部会)意見書「現状では直ちに一般雇用に就くことが困難な者に対する対策」(1982年2月)

○重度障害者を一般雇用に就ける対策として、第三セクター方式による重度障害者雇用企業(第三セクター企業)の育成を提言(2015年3月末現在、第三セクター企業は、15都府県の21事業所)

(5) 特例子会社制度の創設と設立要件緩和による設置奨励

1977年度 特例子会社の制度化

2015年6月1日現在、特例子会社数は、422事業所。実障害者雇用数、1万7003人。

I 障害者自立支援法制定以前の動向(2)

1. 労働行政サイドの取組み(2)

2) 職業的重度障害者にかかる研究等と残された課題

(1) 「重度障害者の範囲に関する研究会」報告(1983年3月)

同研究は、前述の、身体障害者雇用審議会意見書で「重度障害者の範囲を、『職業能力の観点から見直す必要がある。』という指摘を受けたことへの対応として行われたもの。

(2) 総務庁「重度障害者の雇用・就業に関する行政監査結果に基づく勧告」(1996年5月)

「身体障害者の雇用対策に用いる職業安定機関独自の重度判定基準の作成を検討すること。」などを勧告。

(これは、雇用率制度に基づく「ダブルカウント」の根拠にもかかわるだけに、労働行政として責任のある対応が求められる。)

I 障害者自立支援法制定以前の動向(3)

2. 福祉行政・民間サイドの取組み

- (1) 全国社会福祉協議会・授産事業基本問題研究会「人間復権の場をめざして一福祉作業振興方策への提言」(1985年6月)
 - 福祉作業施設A型、B型(労働法部分適用)および福祉工場(労働法完全適用)の3類型を提案。
- (2) 厚生省「授産施設制度のあり方検討委員会」提言(1991年5月)
 - 福祉工場、授産施設およびデイサービスセンターの3類型を提案。
- (3) 作業施設(福祉的就労)共同研究グループ「日本版保護雇用(社会支援雇用)制度の創設に向けて」(厚生労働科研、2003～2004年度)
 - 一般就労、「社会支援雇用(「社会就労センター」(労働法完全適用。そのための賃金補填))」および「地域活動支援センター」の3類型を提案。

I 障害者自立支援法制定以前の動向(4)

3. 地方公共団体による取組み

- 大阪府箕面市(1986年)の社会的雇用事業所。滋賀県(2005年度)、札幌市(2006年度)および三重県(2012年度)の社会的事業所
- いずれも助成対象とする事業所で就労する障害者を、就労支援に携わる障害のない者と同様、労働者として位置づけ、給与体系を同一にするなど、対等の処遇を行っている。
- それらのうち、助成対象事業所で就労する障害者に最賃以上を支払うことを条件に、雇用障害者の賃金補填制度を設けているのは、箕面市のみ。

滋賀県、札幌市および三重県は、対象となる雇用障害者の賃金補填は行わないものの、助成条件として、雇用障害者に最賃以上の支払いを求めている。たとえば、札幌市の場合、事業所従業員全員と週30時間以上勤務するという雇用契約を結ぶことを求め、最賃の4分の3を下回る雇用障害者については、助成対象にはしない。

II 障害者自立支援法制定以降の動向(1)

1. 福祉行政・民間サイドの取組み

(1) 障害者自立支援法の全面施行(2006年10月)

○就労移行支援、就労継続支援A・B型、地域活動支援センター等に再編成

- ・同法では、就労移行支援事業、就労継続支援A・B型事業等の設置。運営に営利企業の参入が認められる。
- ・同法で導入された「応益負担」に対して、障害当事者団体等から強い反対を受け、「定率負担」(大半は、利用料免除)に変更。しかし、就労系障害福祉サービスについても、利用料の1割負担という原則は、障害者総合支援法に改正(2013年4月1日施行)後も維持されている。

(2) 障がい者制度改革推進会議・総合福祉部会「障害者総合福祉法の骨格に関する総合福祉部会の提言」(「骨格提言」、2011年8月)

○一般就労、障害者就労センター(労働法の完全または部分適用。賃金補填制度)、デイアクティビティセンター(作業活動支援部門)の3類型および総合的な相談支援窓口の設置を提案。

- ・障害者就労センターを含む、多様な働き方について、試行事業を行い、その有効性を検証。

(3) 社会支援雇用研究会「社会支援雇用制度」提言(2015年12月)

○一般就労、社会支援雇用事業所(労働法の完全適用。所得保障)、デイアクティビティセンターの3類型および総合的な相談支援窓口(就労相談・調整センター)の設置を提案。

- ・社会支援雇用制度の対象者は、改正障害者基本法第2条で規定された障害者で、「社会支援雇用事業所」で就労する者だけでなく、一般就労しており、かつ、地域や職場等で支援を必要とする者ならびに在宅就業や自営等に従事している者も含む。将来的には、障害者以外の社会的に排除されている人びとも対象に含める。

II 障害者自立支援法制定以降の動向(2)

2. 労働行政サイドの取組み

(1)障害者雇用促進法の改正(2013年6月、施行は、2016年4月1日。ただし、精神障害者の雇用義務化は、2018年4月1日)

・障害者の定義:「身体障害、知的障害、精神障害(発達障害)があるため、長期にわたり、職業生活に相当の制限を受け、又は職業生活を営むことが著しく困難な者をいう。」

この定義の前半は、改正障害者基本法のそれと同じ。しかし、基本法の定義の後半にある「障害および社会的障壁により」については、言及されていないことから、この定義からは、「合理的配慮」提供の根拠が導き出せない。また、「職業生活に相当の制限を受け、又は職業生活を営むことが著しく困難」についての具体的な判断基準が示されていない、つまり、1982年の身体障害者雇用審議会の意見書で指摘された、「障害について職業能力の観点からの見直し」は、いまだ行なわれていない、といえる。

○なお、この改正で導入された、障害者差別禁止および合理的配慮の提供が求められる事業主およびその対象となる障害者の範囲と、これまで障害者雇用の柱となってきた、雇用率制度の対象となる事業主および障害者の範囲が異なるだけでなく、そもそも合理的配慮を含む、差別禁止アプローチと雇用率アプローチは、そのベースとなる理念が異なることに留意する必要がある。

(注)改正障害者雇用促進法に基づく、差別禁止および合理的配慮の提供が求められる事業主には、利用者と雇用契約を結んでいる、A型事業所の経営者も含まれる。したがって、A型事業所は、障害を理由とする差別および合理的配慮にかかる相談の窓口の設置が求められる。その窓口は、A型事業所の経営者を代表する者と雇用契約を結ぶ利用者の代表から構成されることになる。そして、事業所内で苦情処理・紛争解決ができない場合、雇用契約を結ぶ利用者・支援者は、都道府県の労働局長に紛争解決の援助を求めることができる。

III 障害者権利条約によって求められる今後の対応(1)

1. 分離された労働環境からインクルーシブな労働環境への転換

- ・国連障害者権利委員会のドイツにかかる総括所見では、「分離された障害者作業所」(日本の就労移行支援事業および就労継続支援事業に相当)が、障害者の一般労働市場への移行の準備または促進に失敗していること」から、「主流の労働市場への移行に向けての出口戦略の策定、時間枠の設定およびインセンティブの提供等により、同作業所を段階的に廃止すること」等を勧告している。

- ・権利委員会によるこうした勧告を踏まえると、現行の障害者総合支援法に基づく、A・B型事業や、提案されている「社会支援雇用制度」に基づく「社会支援雇用事業所」だけでなく、特例子会社等についても、そのあり方の見直し(つまり、インクルーシブな労働環境への転換)が求められよう。

III 障害者権利条約によって求められる今後の対応(2)

2. 最賃減額特例措置の廃止を含む、再検討

- 権利委員会は、最賃減額特例措置を設けている韓国にかかる総括所見で、同政府に対して、「最低賃金法による最賃の適用から除外されている障害者の生活保障をするため、賃金補填制度の導入」を勧告している。
- オーストラリア市民社会グループは、パラレルレポートで、「①すべての労働者に求められる生産性水準では働けない障害者に対して、賃金評価ツールとして、オーストラリア政府によりつくられた『支援賃金制度』(SWS)を全国賃金評価ツールとすること、②分離された職場の選択肢(つまり、障害者作業所)への連邦補助をやめること、③障害者作業所での支援つき雇用から、一般雇用への移行に必要な支援が受けられることを確保すること」等を求めている。
- ・権利委員会は、障害労働者への生産能力に比例した賃金の支払いそのものを(障害者)差別とし、その廃止を求められているのではなく、それが妥当で、公正な評価方法およびプロセスにより行われているかどうかを問題としている。
- この労働能力評価とも関連した課題は、A型とB型事業の利用者の区分の仕方や、「雇用関係に基づく就労が可能」かどうかの判断基準である。
それらの区分は、「障害の程度、本人の意向等を勘案し、市町村が決定する。」とされているが、政府の通知(「基発第1002004号通知)からは、それらの区分を決定する際の、具体的な判断基準は、読み取れない。

III 障害者権利条約によって求められる今後の対応(3)

3. 障害者の労働及び雇用に関する信頼の置けるデータの収集と公表

障害者権利条約が求める、障害者と他の者との平等を、労働及び雇用分野でどの程度実現しているのか、的確にモニターするには、障害者と障害のない者についての比較可能なデータが得られる実態調査の定期的実施とその公表が不可欠である。

おわりに

わが国では、障害者雇用促進法に基づく、雇用率制度等により、過去10年以上にわたり、障害者雇用数は年々増加している。しかし、障害者の就業率は、労働者全体と比べ、かなり低いこと、また、賃金等についても障害のある労働者、とくに知的障害および精神障害のある労働者のそれは、全体とくらべ、かなり低いことが、各種統計で明らかにされている。

・2016年4月1日づけで施行される改正障害者雇用促進法および障害者差別解消法により、わが国でも障害者差別禁止および合理的配慮の提供が義務化されるが、それによってこうした状況がどの程度改善されるのかは、いまのところ明らかではない。

・権利条約を批准した国から提出された、政府報告等への国連障害者権利委員会の総括所見で勧告されている、最賃適用除外やワークショップ(障害者作業所)の廃止は、わが国の最賃減額特例措置や、就労継続支援事業等のあり方にも密接にかかわるだけに、そうした勧告にどのように対処するのか、いまから準備をすすめる必要がある。

・また、それらの対象となる障害者も含め、すべての人びととがディーセントな仕事や生活を享受できるようにするための施策づくりに、関係するすべてのステークホルダーの参加のもとにすすめられることを期待したい。