

## 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 (2016年1月10日版)

—これまでの経緯と障害者権利条約を踏まえて—

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）によれば、シェルタード・ワークショップ（以下、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、保護された状況のもとで訓練ならびに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（第99号勧告VIII保護雇用第35項）（注）この定義によれば、わが国の就労移行支援事業、就労継続支援AおよびB型事業もこの範疇に入る）。

わが国で、米国のグッドウィル・インダストリーズや英国のレンプロイ工場等に代表されるワークショップに関心が向けられるようになったのは、1960年代以降である（因みに、1960年に身体障害者雇用促進法が制定）。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、その共同研究論文集「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、障害者授産施設が、実態としては、一般就労が困難な障害者の長期的な就労の場となっていながら、そこで働く障害者は、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、授産制度のあり方の見直しを意図したものである。

（注）労働行政サイドの「労災リハビリテーション作業所」（1965年に制度化。全国に8か所設置されたが、順次廃止され、2015年9月30日にすべて廃止。）も授産施設の一つといえる。

この研究会とも関連して、1970年には、ゼンコロ関係者（故・調一興常務理事等）が、「福祉工場の制度化実現」を厚生大臣に陳情。それを受けて、1972年に厚生省は、身体障害者授産施設の一つとして、「身体障害者福祉工場」（就労継続支援A型事業の前身）を制度化。福祉工場は、「重度の身体障害者で作業能力はあるが、職場の設備・構造、通勤時の交通事情等のため一般企業に雇用されることの困難な者に職場を与える」こと等を目的としたものである。こうした職場は、本来であれば、労働施策として整備されてしかるべきであったが、当時労働行政サイドでの取組みが遅れていたことから、福祉行政サイドが雇用には踏み込んだ形で、制度化されることになったものといえよう。そして、当時

の授産施設と同様、福祉工場の設置・運営主体は、基本的には、社会福祉法人に限定された。

その第1号は、1972年4月に開設された東京都葛飾福祉工場（都立民営方式）である。東京都では、その後太田福祉工場および板橋福祉工場を設置（これらの福祉工場は、それまで運営を委託されていた社会福祉法人に2012年4月1日付で移譲され、現在は、いずれも多機能型就労支援事業（就労移行支援、就労継続支援A型およびB型）となっている）。

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について、障害者自立支援法制定以前、および同法制定以後にわけて概観する。そして、最後に2014年1月に日本が批准した障害者権利条約を踏まえた、就労継続支援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. 労働行政サイドの取組み

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など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、いわゆるモデル工場融資の制度化（1973年度）

同制度は、「従業員数の50%以上、うち重度身体障害者または知的障害者25%以上で、新たに障害者を10人以上雇用する事業主に対して、必要な建物・機械設備等（ただし、土地は対象外）の資金について1億5千万円（特例2億円）を限度に、その80%の融資（20年償還で、利息4.6%）を特殊法人雇用促進事業団（現・独立行政法人高齢・障害・求職者雇用支援機構）が行うもの（財源は、雇用保険）。その第1号は、日本理化学工業（株）（川崎市）等、4か所である。

(2) 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）

1976年の身体障害者雇用促進法の改正で、身体障害者雇用率制度とあわせてつくられた身体障害者雇用納付金制度に基づき、**重度障害者多数雇用事業所設置等助成金**が設けられる。それに伴って、モデル工場融資制度は、1981年に廃止され、同助成金に引き継がれた。

1981年5月、重度障害者多数雇用事業所として融資、または納付金制度に基づく助成金の支給を受けた140の事業所（一部の福祉工場（現・就労継続支援A型事業所）および特例子会社を含む。）により「重度障害者多数雇用事業所協

議会」が結成された。その目的は、「重度障害者その他の障害者の雇用の促進及び職場定着の推進を図るため、調査研究、事業所・社会福祉機関・学校・家庭その他関係団体に対する情報の提供及び啓発並びに相談、援助などを行うこと」である。同協議会は、1989年5月に労働大臣から公益法人の認可を受け、「社団法人全国重度障害者雇用事業所協会（全重協）」（2014年4月に公益社団法人）となった。全重協の会員数は、2014年現在、賛助会員を含め、323事業所とされる。

（注）福祉工場（現・就労継続支援A型事業）とモデル工場（重度障害者多数雇用事業所）との基本的な違い

前者は、福祉施設の一つと位置づけられていることから、建物・機械設備等への一定の公的補助に加え、運営費についても、支援職員の人件費を含む、一定の公的補助がある。（それに加え、納付金制度に基づく報奨金（法定雇用率を上回って雇用する障害者1人あたり月額2万1千円）、ジョブコーチ等の助成金および特定求職者雇用開発助成金が支給される。）

一方、後者には、制度化当初は、低利融資と税制上の優遇措置等を除き、公的補助はなかった。しかし、1976年の身体障害者雇用促進法改正による納付金制度の創設後は、建物・機械設備等への一定の助成金に加え、報奨金、ジョブコーチや職場介助者等への助成、特定求職者雇用開発助成金が給付されることとなる。

このように、福祉工場は、納付金制度にかかる部分については、労働施策にリンクされたが、福祉工場そのものを労働施策に位置付けることにはならず、現在に至っている。

### （3）労働省「重度障害者特別雇用研究会」の設置（1980年3月）

同研究会は、ゼンコロ等による「保護雇用制度」にかかる陳情（1979年）（（注）この陳情のベースとなったのは、ゼンコロに設置された「保護雇用研究会」で1977年～1980年に行われた研究（「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））等を受けて、労働省職業安定局長の私的研究会として設置されたもので、その主なテーマは、「保護雇用」である。1982年1月に出された報告書によれば、同研究会として把握した、「保護雇用」制度の概要は、つぎのとおり。

#### ○「保護雇用」の形態

①保護工場（シェルタード・ワークショップ）（（注）就労移行支援事業、就労継続支援A・B型事業等もこの範疇に入る。）

②企業内保護雇用（一般企業の生産工程の一部を保護工場からの出向障害従業員

員が受け持つ方式)

③在宅雇用（保護工場への通勤が困難な障害者のためのプログラムで、保護工場の在宅雇用部門）

④戸外作業プロジェクト（公園や公立学校等の公共施設の維持管理を中心としたプログラム）

⑤事務作業プロジェクト（図書館、博物館等での専門的、技術的作業を主としたもので、頭脳労働に適した障害者のためのプログラム）

⑥障害者生産協同組合（旧東欧諸国等でひろくみられる障害者による生産組織）

⑦官公庁または民間企業等における単一もしくは集団のポスト（国から一定額の賃金補助が行われる制度）

○「保護雇用」への保護的措置

①専門職等に対する人件費の補助

②障害者の賃金補助

③施設・設備の補助

④運営に関する補助（経営上の赤字補てんの措置）

「保護雇用」には、必ずしもこれらの措置がすべて講じられているとはいえ、一部の保護的措置のみがとられているものもある。

○「保護雇用」の定義

同研究会としては、「保護雇用」をとりあえず、「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」と定義。

「福祉工場」（現・就労継続支援A型事業）には、障害者の賃金補助や運営上の赤字補てんといった保護的措置は、講じられていないものの、施設・設備に対する補助、福祉的サービス部門や管理部門への補助を通じて、運営に対し一定の継続的な助成が行われていることから、「福祉工場」もこの定義に該当する。

なお、この報告書では、「福祉工場」に関わる関係者等から、その制度上の位置づけ等についての検討が強く望まれていることは、言及しながらも、労働行政サイドとしての対応については、全く触れていない。

つまり、労働行政サイドとしては、前述の「労災リハビリテーション作業所」の廃止にも象徴されるように、「運営に対して一定の継続的な助成」が求められる「福祉工場」を労働行政サイドに取り込む、ということは、（少なくとも公式には）まったく想定していない、といえる。

（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）

この意見書は、前述の研究会の報告書を踏まえて出されたもので、その主なポイントはつぎのとおり。

「わが国においては、重度障害者対策を立案するにあたっては、ノーマライゼーションの理念に立脚することを基本的視点とすべきであることから、これらの重度障害者についても、民間の活力とノウハウを生かしながら可能な限り、一般雇用の場に就けることを原則として、わが国の雇用慣行等の実情にあった対策を確立することが望ましい。」とし、具体的には、「地方公共団体も出資する、いわゆる**第三セクター方式による重度障害者雇用企業**（以下、第三セクター企業）を育成することが、有効な対策」としている。そして、第三セクター企業がとくに配慮すべき事項として、つぎのようなことが挙げられている。

- ① 賃金・人事上の処遇（賃金水準・形態、労働時間、昇進等）
- ② 能力開発（指導員の配置、研修等）
- ③ 指導員、医師の配置（生活指導、健康管理等）
- ④ 施設・設備（作業設備の改善、福祉厚生施設の改善等）
- ⑤ 通勤（住宅、駐車場等の確保）

2015年3月末現在、第三セクター企業数は、15都府県で21事業所にとどまっている（（注）その大半は、特例子会社の認定を受けている。）

#### （5）特例子会社制度の創設と設立要件の緩和によるその設置奨励

一方、1977年にシャープ特選工場（大阪）とオムロン太陽（大分）の認可でスタートした**特例子会社**は、1997年の障害者雇用促進法の改正でその設立要件が緩和されたことなどで、その後大企業を中心にその設置数が大きく増え、2015年6月1日現在、422事業所（実障害者雇用数1万7003人）に上る。

なお、企業のなかには、（株）エフピコのように、特例子会社および就労継続支援A型事業の両方を設置しているところもみられる。

（参考）「特例子会社は、大きく2つのタイプに分けることができると思われる。1つは、利益を度外視して福祉的な発想で雇用が優先されすぎたため、親会社から見れば、赤字垂れ流しという状態になっているところ。・・・事業内容は、誰がやってもいいような仕事が多い。また、既存の会社、同業他社のコピーがほとんどで…「オリディナリティ」に欠ける。もう1つは、一般企業と同じように、優秀な経営陣がしっかりとした経営上の事業計画と収支計画を立て、それに見合った社員を配置して、さらに障害者を企業の戦力となるように育てながら、利益を生める体質の組織体にするとともに、親会社への依存度を低くし、自立しようとしているところ。・・・このタイプの会社はあまり多くないのが現状。」（NPO 法人特例子会社推進会副理事長佐藤悟氏へのインタビュー記事。「働く広場」No.458（2015年11月号。独立行政法人高齢・障害・求職者雇用支援機構）

## 2) 職業的重度障害者にかかる研究と残された課題

### (1) 「重度障害者の範囲に関する研究会」報告（1983年3月）

前述の1982年の身体障害者雇用審議会の意見書において、「身体障害者雇用促進法の重度障害者の範囲は、身体障害者福祉法の1級および2級の者とされているが、必ずしも職業能力の低下の度合いを反映していないため、職業能力の観点から見直す必要がある」旨の指摘が行われた。この指摘を受け、労働省は、1982年6月「重度障害者の範囲に関する研究会」を設置し、検討。その研究結果報告（1983年3月提出）によれば、つぎのとおり。

「重度障害者の範囲を職業的視点から全面的に見直すことについては、①身体障害と職業能力の低下の関係を正確に関連づけるとともに、作業設備の開発、改善状況等企業側の受け入れ体制等を総合的に勘案する必要があること、②雇用率制度および納付金制度の円滑な運営を行うには、適正かつ簡便な判定ができるような基準を作る必要があること等の理由から、相当程度の期間を要する……。したがって、当面、身体障害者福祉法施行規則の身体障害者障害程度等級表を利用して、その範囲を定めることが、実務的視点からは、一つの適切な方法であろう。」とされ、結局、障害について職業能力の視点から見直されることにはならなかった。

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

同勧告の「2. 障害者雇用対策の充実 (2) 重度障害者の雇用対策の推進 ア 重度障害者の範囲の見直し」で、「重度身体障害者の範囲については、『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1日身体障害者雇用審議会意見）において、職業能力の視点からその見直しが望まれるとされており、また、新長期計画（1982年）においても就職困難度を含めた職業能力の視点からその見直しを検討することとされている。」という従来の経緯を踏まえ、つぎのような指摘がなされている。

「労働省は、重度障害者の雇用の促進・拡大を図る視点から、次の措置を講ずる必要がある。①重度障害者とされる者の範囲については、現行の定義による重度障害者に加え、地域障害者職業センターが、個々の職業能力に応じて「重度」の認定を行い、これらの重度障害者を雇用対策上の支援の対象とするものとすることにより、重度障害者に対する支援の充実を図ること、さらに、前記の認定の実績を踏まえ、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。」（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ある対応が求められる。）

(参考) 箕面市の障害者事業所助成金「交付要綱」(1994年)によれば、同市が助成対象とする「職業的重度障害者」について、「職業的重度障害者とは、(障害者)手帳の有無及びその程度によって限定せず、障害が理由となった社会的ハンディの結果、一般就労の困難な者をいう。」と定義している。

## 2. 福祉行政・民間サイドの取組み

1969年の「ワークショップ研究会」で課題とされた、授産施設のあり方の見直しについては、その後も福祉行政および民間サイドで引き続いて取り組まれてきた。その主なものは、つぎのとおりである。

- (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、同B型および福祉工場の3類型を提案>

#### ① 福祉作業施設A型

- ・対象者は、「標準作業能力」のおおよそ30%未満のもの。
- ・労働法は非適用。

#### ② 福祉作業施設B型

- ・対象者は、「標準作業能力」の30%以上～50%未満の者
- ・労働法は部分適用。工賃は、最賃のほぼ50%をめざす。

#### ③ 福祉工場

- ・対象者は、「標準作業能力」の50%以上の者
- ・労働法の完全適用。工賃は、最賃のほぼ70%以上をめざす。

なお、事業振興策として、中央・地方における共同受注促進、官公儒優先発注、民需奨励の法制化等、が提案されている。

- (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>

#### ① 就労を重視し、高い工賃を目指す、福祉工場

#### ② 訓練と福祉的就労(作業)の機能を併せ持つ、授産施設

#### ③ 社会参加、生きがいを重視し、創作・計作業を行う、デイサービス機能を持つ施設(デイサービスセンター)

- (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)

### <一般雇用、「社会支援雇用」及び「地域活動支援センター」の3類型を提案>

同グループによる提言は、3類型(①一般雇用、②社会支援雇用((注)従来

の福祉工場（現・就労継続支援A型事業）と授産施設（現・就労継続支援B型事業）等を統合したもの）、③地域活動支援センター）を基本に、その多機能複合ユニット化を図る、とされる。

②「社会支援雇用」は、「保護雇用」の具体化を意図したもので、その実践を担う「社会就労センター」（社会的雇用の場）で働く障害者を労働者として位置づけ（労働法完全適用。ただし、最賃の一律適用は、実態としてはすぐには困難）、その権利を保障するために、賃金補填、仕事の確保、人的支援、さらには地域における就労支援ネットワークづくり、および③重度重複障害者のための通所施設である「地域活動支援センター」（その利用者については、労働法非適用）などが、提案されている。

### 3. 地方公共団体による取組み

1986年に箕面市が、独自で「社会的雇用事業所」に対する助成制度をはじめて以来、滋賀県、札幌市および三重県でも類似の取組みが行われている。それらに共通しているのは、いずれも助成対象となる事業所で働く障害者を、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、（両者を区別せず）給与体系を同一にするなど、対等の処遇を行っていることである。その根底には、それらの事業所で働く障害のある者とない者との対等性（分配配分の対等性）の確保という考え方がある。それに加え、（事業所の運営にかかる）「意思決定の対等性」および「生産活動の対等性」もそれらの共通の特徴として、挙げることができる。それらの点が、セルフ協版の「社会支援雇用」との基本的な違いといえる。

なお、それらの事業所のうち、助成対象事業所で就労する障害者に最賃以上を支給することを条件に、賃金補填制度を設けているのは、箕面市だけである。同市の交付要綱（1994年）によれば、「障害者事業所に対して助成金を交付し、もって職業的重度障害者の職業的、社会的自立を促進することを目的」（第1条）とするとし、助成対象とする「障害者事業所」を「障害者雇用が遅滞として進まぬ現状を改善すべく、積極的に職業的重度障害者を雇用すること、及びそのことを通し職種開拓・職域拡大に向けた事業運営を行うことを目的として設置されたもの・・・」と規定。そして、助成条件として、「（1）職業的重度障害者の雇用実数が4人以上でかつその雇用割合が30%以上であること、・・・（中略）・・・（5）事業所の経営機関に障害者自身が参加していること、（6）事業所としての経営努力がなされていること。」等が掲げられている。その具体的な助成内容は、（1）障害者助成：4人=410万円/年・・・28人=2,870万円/年（ただし、2010年の要綱の改定で、この助成は、定額から定率（4分の3。ただし、上限額あり）に変更。）、（2）援助者助成：2人=270万円/年（雇用障

害者 4 人～8 人)・・・7 人=945 万円/年 (雇用障害者 29 人～32 人)、(3) 作業設備等助成：192 万円/年 (雇用障害者 4 人～8 人)・・・702 万円/年 (雇用障害者 29 人～32 人)。

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、基本的には雇用障害者に最賃以上の賃金の支払いを求めている (例えば、札幌市の場合には、事業所の従業員全員と原則として、1 週間 30 時間以上勤務する雇用契約を結ぶことを求め、賃金が、最賃の 4 分の 3 を下回る雇用障害者については、助成対象には含まれない、としている)。

## II 障害者自立支援法施行以降の動向

### 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>

同法により、従来、障害種別・程度別、入・通所別、規模別に設置されていた授産施設および福祉工場等が、就労移行支援および就労継続支援等として再編成された。しかし、作業活動は、就労移行および就労継続支援だけでなく、「生活介護」および後述の「地域活動支援センター」に加え、多機能型の事業においても行われるため、同法以前からの就労関係事業の複雑さが、解消されたわけではない。

なお、同法では、就労移行支援事業や就労継続支援 A・B 型事業等の設置・運営に、営利企業の参入も認められることとなる。

就労継続支援は、「通常の事業所に雇用されることが困難な障害者」で、そのうち「雇用契約に基づく就労が可能である者」を対象とした A 型事業、および「雇用契約に基づく就労が困難である者」を対象とした B 型事業から構成される。それらに加え、市町村の地域生活支援事業のひとつとして、地域活動支援センター (その目的は、創作的活動又は生産活動の機会の提供、社会との交流の促進等) が制度化されている。

同法で導入された応益負担への障害当事者団体等からの強い反対を踏まえ、「定率負担」(大半は、利用料免除)に変更されたが、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 月施行) されて以降も維持されている。

しかし、就労移行支援および就労継続支援は、ILO 第 99 号勧告の規定によれば、職業リハビリテーションサービスと位置づけられることから、労働行政サイドで実施されている、障害者雇用促進法等に基づく、障害者職業能力開発訓練施設や障害者就業・生活支援センター等による職業リハビリテーションサー

ビス同様、無料提供が求められる（同勧告第 22 条）。

（注）障害者総合支援法第 2 条で、「公共職業安定所その他の職業リハビリテーション（障害者雇用促進法第 2 条第 1 号に規定する職業リハビリテーションをいう。）」と規定されていることから明らかなように、日本政府は、国際基準となっている ILO 第 99 号勧告の定義を採用せず、「職業リハビリテーション」を労働行政サイドの就労支援に限定して用いている。

（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 30 日）

**<一般就労、障害者就労センター、ダ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>**

同提言では、就労支援として、障害者自立支援法等により制度化されている、就労移行支援事業、就労継続支援 A 型及び B 型事業、生産活動に取り組む生活介護事業、地域活動支援センター、小規模作業所等を、①「障害者就労センター」と②「ダイアクティビティセンター（作業活動支援部門）」に再編する。

「障害者就労センター」は、障害者が必要な支援を受けながら働く場であり、障害者総合福祉法の下で実施することとし、障害者一人ひとりの労働実態等に応じて、労働法を全面適用または部分適用する。官公儒や民需の安定確保の仕組みの構築や同センターの経営基盤の強化、ならびに賃金補填の制度化（年金制度との調整が検討課題）などにより、そこで就労する障害者に最低賃金以上を確保することを目指す。同センターを含む、多様な働き方について試行事業を行い、同法施行後 3 年をめどに検証する。

ダイアクティビティセンター（作業活動支援部門）の利用者には、労働法非適用。その所得保障は、年金などで行う、とされる。

それらに加え、雇用・就労、福祉および年金等にかかる（総合的な）相談支援窓口（ワンストップサービス）の設置が、提案されている。

なお、「障害者就労センター」は、一般就労との相互移行、「ダイアクティビティセンター」は、「障害者就労センター」との相互移行を想定したものであることから、ここで提案されている仕組みは、3 類型といえる。

（3）社会支援雇用研究会「社会支援雇用制度」提言案の公表（2015 年 12 月）

① 社会支援雇用制度の目的

**<一般就労、社会支援雇用事業所、ダ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>**

「社会支援雇用とは、何らかの障害があるために所与の状態のままでは、本人の希望、適性、ニーズなどにあった仕事に就くことの困難な人びとが、必要な

支援を受けながら働く機会と、生計の維持に見合う所得を得ることにより、障害のない人と同等の、人としての尊厳にふさわしい働く権利を享有することを目的とした制度」である。

こうした「社会支援雇用制度」の実現に至るまでには、当面つぎのような措置が必要になる。

1つは、現行法の下でもB型事業所や地域活動支援センター等の福祉的就労の場で、働く意欲をもち実際に労働活動を行っている人には、労働法に基づく保護を適用すべきである。これは、A型事業所で働く障害者の大半は、現在も労働法が適用されていることを考えれば、実現可能であろう。それとあわせ、障害者優先調達推進法の実質化による工賃の引き上げや所得保障制度の整備等により生計を維持できる水準の収入を確保できる措置を講じるべきである。

2つ目には、滋賀県や札幌市の社会的事業所制度、大阪府箕面市の社会的雇用制度等に見られるように、自治体独自の制度として一般就労以外の働く場で障害者に労働法を適用する取組みを展開していることから、こうした先駆的取組みの有効性や課題等について明らかにするための試行事業を実施し、その結果を検証すること等が、社会支援雇用制度への理解を深め、その具体化を図るためのステップとして必要であろう。

#### ② 社会支援雇用制度の適用範囲と対象者

社会支援雇用制度は、障害者への支援のみならず、障害者とその能力を十分発揮できるようにするための合理的配慮の提供をはじめとする職場環境整備等についての事業主への人的、財政的支援もその適用範囲に含む。

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、後述の「社会支援雇用事業所」で就労する障害者だけでなく、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。

なお、労働市場で人としての尊厳にふさわしい就業機会が得られないのは、障害者だけでなく、長期失業者、ニート、ホームレスや在日外国人等も含まれる。そのためこの制度の対象は、将来的にはそれらの人びとにも広げていく必要があるが、まずは障害者に焦点化することが、社会支援雇用の制度化にとって早道であろう。

#### ③ 社会支援雇用制度の具体的な内容

##### i 人的支援、アクセシビリティ支援および合理的配慮の提供

(i) 通勤の支援

(ii) 就業時の支援

(iii) 合理的配慮の提供

##### ii 所得保障

生計を維持しうるだけの稼働収入が得られない場合、不足分について何らかの形で公的に補う措置の制度化が必要。その制度化に当たっては、現行の障害者所得保障制度（障害基礎年金等）との調整や国民的な理解の下での新たな財源の確保を含む、検討が必要。

#### ④ 社会支援雇用事業所の整備

##### i 社会支援雇用事業所とその対象者

社会支援雇用事業所は、社会支援雇用制度の対象となる障害者のうち、一般労働市場での労働が困難な人に対して、必要な人的支援や所得保障等を含む、個々のニーズに応じた支援を提供することにより、一般労働者と同様、労働法が適用される事業所で、ディーセントワークの実現を意図したもの。

##### ii 一定レベル以上の賃金を支払うための仕事の確保と経営努力

##### iii 障害労働者の経営への参加

##### iv 障害者雇用にかかる企業への人的・技術的支援

#### ④ 総合的な相談支援窓口（就労相談・調整センター）の設置

就労相談・調整センターは、従来の相談支援機関等を改組あるいはそれらに新たな機能を付加することで、就労支援を含む、労働施策と福祉施策を一体的に展開できる包括的な相談支援窓口である。そこでは、就労等にかかる障害者自らの選択と決定を支援するため、本人の希望、適性、特性やニーズ等について総合的なアセスメントを行い、やりがいのある仕事と十分な所得、安定した生活の確保をめざす。ハローワークとの連携を前提とし、個々の障害者に対して働く場の選択を支援し、同時に、社会支援雇用事業所で働く本人にとっての適切な労働条件や、それと関連する妥当な所得保障の水準を検証する。

⑤ 障害者の多様なニーズにこたえるダイアクティビティセンターの創設  
ダイアクティビティセンターは、生計を立てるための収入の確保を主たる目的とした働き方を必ずしも希望しない、あるいはそれが現実的に困難な障害者に対して、作業活動を含む、多様なニーズに応じた日中活動や社会参加の場の提供を目的としたもの。

「社会支援雇用事業所」は一般就労との相互移行、「ダイアクティビティセンター」は、「社会支援雇用事業所」との相互移行が想定されていることから、ここで提案されている仕組みも、3類型といえる。

（なお、本提言は、福祉的就労のあり方を抜本的に見直し、障害者の労働の権利を確立していくための将来ビジョンであり、その実現に向けてさらに検討すべき課題が少なからず残されている。）

## 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。ただし、精神障害者の雇用義務化は、2018年4月)

同改正の主目的は、障害者権利条約第27条労働及び雇用の条文に沿って、障害者差別禁止と合理的配慮提供の義務化、およびそれらに関連する苦情処理にかかる規定を設けることであるが、それにあわせて、改正障害者基本法(2011年)第2条を踏まえ、障害者の定義が次のように改正された。

1 障害者 身体障害、知的障害、精神障害(発達障害を含む。)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。

2 身体障害者 障害者のうち、身体障害がある者であって別表に掲げる障害がある者をいう。

3 重度身体障害者 身体障害者のうち、身体障害の程度が重い者であった厚生労働省令で定めるものをいう。

(知的障害者および精神障害者については、省略。)(第2条)

この定義では、「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は、示されていない。また、「重度」障害者については、「障害の程度が重い」とされるだけで、「職業生活上の制限」とは関連づけられていない。

つまり、1982年の身体障害者雇用審議会の意見書において指摘された、「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提供が求められる事業主((注)利用者とは雇用契約を結ぶ、就労継続支援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を設置することが求められる。その窓口は、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。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、都道府県労働局長に紛争解決の援助を求めることができる。)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。つまり、前者は、合理的配慮やアクセシビリティの提供等による、差別のない環境では、障害者は、障害のない者と実力で仕事を目指して競争ができるとし、そのための機会均等が重視される。一方、後者では、障害者雇用にはコストがかかることから、そのコストを企業間で公平に負担するための仕組み、ならびに多くの障害者は、障害のない者と仕事の上

での競争に実力で勝つことは困難なことから、結果の平等を実現するための仕組みが、重要とされることである。

(参考)「欧州の障害者雇用政策論の専門家として知られるL. ワディントン(1996)は、欧州における雇用率制度の実証的分析から、『保護された労働者のグループは劣っているという概念に基づく雇用率制度は、事業主がそのような労働者を雇用する義務を逃れようとするため、永続的に、大きな成功を収められないということを十分証明している。』としている。」

### III 障害者権利条約によって求められる今後の対応

わが国が、2014年1月に権利条約を批准したことから、その2年後の2016年2月には、権利条約の国内実施状況にかかる第1回政府報告を権利委員会に提出すること、その後は、4年ごとにその報告を提出することが求められる。第1回日本政府報告の審査は、2019年秋または2020年春ごろ行われ、その審査結果が、総括所見として権利委員会から公表される。これまで公表された30数か国にかかる総括所見などで、福祉的就労について権利委員会がどのような見解を示してきたかを参考に、必要な対応について考えることとする。

#### 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

たとえば、国連障害者権利委員会(以下、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(ワークショップ)**((注)日本の就労継続支援事業のうち、とくに就労移行支援およびB型事業と類似)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「主流の労働市場の公的部門または民間部門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。

また、権利委員会は、韓国にかかる総括所見で、「一般労働市場に移行することをめざさないワークショップに障害者を配置するといった慣行が続いていること」を指摘するとともに、そうした状況を打開するため、「ワークショップにかわる代替策」を講ずるよう、勧告している。

(参考)「2015年12月米国連邦裁判所が、オレゴン州脳性まひ協会とオレゴン州が交わした取決め(合意文書)を承認した結果、同州では、2022年6月末までに、訴訟に参加した1,115人の知的・発達障害者が、(シェルタード・ワークショップを出て)週20時間以上、最賃又は最賃以上で一般就労できるよう、州政府が(ジョブコーチ等による就労)支援をすることとなる。その恩恵を被る知的・発達障害者は、(訴訟に参加しなかった者も含め、)全体で約7,000人にのぼる、とされる。」

なお、同州に現存する 46 か所のワークショップへの補助金給付が、2015 年 7 月に停止されて以降、それらのワークショップは、新規利用者の受け入れはしていない。この取決めによれば、現在それらのワークショップを利用している 1,930 人の知的・発達障害者が、もしそこにとどまることを希望すれば、引き続いて利用することは可能。また、一般就労にチャレンジしたものの、うまくいかなかった場合、退所後 1 年以内であれば、そこに戻ることも可能、とされる。」

権利委員会によるこれらの勧告を踏まえると、現行の障害者総合支援法に基づく就労継続支援 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。

（参考）権利条約がめざすインクルージョンの内容は、同条約第 24 条教育の次の条文により明確に示されているように思われる。

「2 (e) 学問的及び教育的な発達を最大にする環境において、完全なインクルージョンという目標に合致する効果的で、個別化された支援措置がとられること。

5 締約国は、障害者が差別なしに、かつ、他の者との平等を基礎として、一般的な高等教育、職業訓練、成人教育及び生涯学習を享受することができることを確保する。このため、締約国は、合理的配慮が障害者に提供されることを確保する。」

## 2 最低賃金減額特例措置の廃止を含む、再検討

権利委員会の総括所見で、障害労働者に対する**最低賃金（以下、最賃）減額特例措置**について言及されているのは、ニュージーランド、韓国およびオーストラリア等である。

ニュージーランド政府報告によれば、現在同国で最低賃金法に基づき、最賃減額特例措置（障害労働者の生産性を個別評価することで、賃金の減額とそれが許可される期間を決める方式）の対象となっているのは、ワークショップで就労する約 1,200 人の知的障害者とされる。権利委員会は、同国にかかる総括所見で、そうした措置の代替策を検討するよう同政府に勧告している。

また、権利委員会は、同様の制度を設けている韓国の総括所見で、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。（権利委員会は、最賃適用除外の廃止を可能とするため、賃金補填制度を導入すること、つまり、企業等により支払われる生産性に応じた賃金と国からの賃金補填をあわせ、最賃をクリアすることを求めている、といえる。）

このことに関連して、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「オーストラリア連邦政府は、1994年にオーストラリア産業協約で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のある従業員に対して、賃金評価手段を提供する『支援賃金制度』(SWS)をつくった。SWSは、賃金を評価するため生産性ベースの比較ツールを用いる。それは、一般労働市場および障害者事業所両方の事業主および従業員が利用でき、かなり公平な賃金評価ツールと考えられる。」とし、「①SWSを唯一の全国賃金評価ツールとすること」を求めている。(それに加え、同グループは、「②分離された職場の選択肢(つまり、障害者事業所)への連邦補助をやめること、および③障害者とその労働に対して公正かつ公平な報酬を受けられること、また、(障害者事業所での)支援付き雇用から、一般雇用への移行に必要な支援を受けられることを確保すること」等、を求めている。)

それを受けて、権利委員会は、オーストラリア政府への事前質問事項で、「障害故に生産能力をフルに発揮して仕事ができない労働者に対して、生産能力に比例した賃金を評価するためのツール、とくに生産性ベースの賃金評価プロセスについての情報提供」を求めている。つまり、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差別とし、その廃止を求めているのではなく、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にしているといえる。

わが国では、2008年7月に施行された改正最低賃金法(第7条)で「精神又は身体の障害により著しく労働能力が低い者」については、「当該労働者に支払おうとする賃金額は、最低賃金額から当該最低賃金の適用を受ける他の労働者のうち最下層の能力者より労働能率が低い割合に対応する金額を減じた額(つまり、労働能率の程度に応じた率を百分の百から控除して得た額)を下回ってはならない。」とされる。前述のオーストラリアのような全国共通の「賃金評価ツール」があるわけではないので、この控除率は、地域(労働基準監督署)によって大きな差がみられるなど、その算出根拠の妥当性が問われよう。

(注) 前述の改正最低賃金法にかかる「都道府県労働局長宛の厚生労働省労働基準局長通知」(2008年7月1日基発第0701001号)によれば、**最低賃金制度の目的**は、第一義的には、賃金の低廉な労働者に賃金の最低額を保障し、その労働条件の改善を図ること、つまり、第一義的には、**すべての労働者に賃金の最低額を保障する安全網**としての機能にある、とされる。そして、最低賃金の適用除外規定を廃止し、減額の特例規定を新設した趣旨として、「最低賃金の安全網としての機能を強化する観点から、最低賃金の適用対象をなるべく広範囲とすることが望ましく、労働者保護にも資すること・・・」が挙げられている。

しかし、最低賃金が、「労働者に賃金の最低額を保障する安全網」であるということであれば、(権利委員会が、総括所見で韓国政府に勧告しているように、)その減額分を何らかの形で埋め合わせる方途を講じない限りは、減額対象となった障害者にとっては、最低生活の維持が困難になる。最低賃金減額分を保障する具体的な措置がまったく講じられていない現状は、「最低賃金の安全網としての機能の強化」という意図とは矛盾しているように思われる。因みに、2013年の最賃減額特例の許可件数は、4200件である。このなかには、就労継続支援A型事業利用者も相当数含まれていると思われる。全Aネットでは、「所得保障については、障害年金・生活保護制度と連携することを条件に、最賃減額特例を活用する」とされるが、こうした条件の下での最賃減額特例の活用のあり方については、さらに検討が必要であろう。

(参考) 国際労働機関 (ILO) 「インフォーマル経済からフォーマル経済への移行に関する勧告」(ILO 第 204 号勧告、2015 年 6 月)

「フォーマル経済への移行を通じて、加盟国は、法律上でも実際の運用においても、社会保障、ディーセントな労働条件、そして最低賃金をインフォーマル経済の全労働者に対して積極的に提供すべきである。最低賃金は、労働者のニーズおよび関連要因(各国の生計費および一般的な賃金水準を含むが、それには限られない。)を考慮したものでなければならない。

前述の労働能率評価とも関連した課題として挙げられるのは、就労継続支援A型および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。政府の通知(基発第1002004号通知)では、「就労継続支援事業所で就労する障害者は、①A型事業所と雇用契約を締結して就労の機会の提供を受けている者、②A型事業所と雇用契約を締結せずに就労の機会の提供を受けている者、③B型事業所と雇用契約を締結せずに就労の機会の提供を受ける者、の3種類に区分されており、これらのどの区分に該当するかは、障害の程度、本人の意向等を勘案し、市町村が(それらの区分を)決定するものであること」とされているのみで、この通知からは、市町村が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。

### 3 障害者の労働及び雇用に関する信頼のおけるデータの収集と公表

権利条約が求める、障害者和其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、労働及び雇用状況に関する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、最低賃金適用除外やワークショップ（障害者作業所）の廃止は、わが国の最低賃金減額特例措置や、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だろう。

また、それらの対象となる障害者も含め、すべての人び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が、関係するすべてのステークホルダー参加のもとにすすめられることを期待したい。