**全Aネット研究会報告書（骨子案）**

**－　雇用と福祉にまたがる特性を活かし、**

**新たな時代を切り開くA型事業所を目指して　－**

**はじめに**

**報告書取りまとめにあたって**

世界の障害者就労の動向を概略的に整理すると、第１に、雇用・就業上、何ができないか（ワーク・ディスアビリティ）から、何ができるか（ワーカビリティ）を重視し、一般労働市場での就労促進や、保護就労でも施設外就労や一般企業での実習など、より一般就労に近い形での就労促進が進められている。第2に、ソーシャル・インクルージョン（社会的包摂。貧困、障害、教育の欠如、家庭崩壊などのために社会的に孤立している人々を社会の構成員として「包み込む」こと。）の理念が欧州はじめ世界的に浸透し、一般就労、保護就労を問わず、より重度の障害者の就労や、障害者だけでなく、他の多様な働きづらさを抱える者の受け入れを目指す動きが強まっている。

就労継続支援A型事業は、障害者総合支援法の就労継続支援事業として給付費を受理する一方、障害者を雇用契約で就労させる、労働法規の適用を受ける事業でもある。このように、福祉施策と労働施策との両者の対象となる事業のため、中途半端な制度であるとか、判りにくい制度であるとか、労働者としての身分を保障されているのに労働施策ではなく福祉施策で行われているのはおかしい、など批判を受けている。しかし、より就労の重要性が強調される現在、直ちに一般労働市場での就労が難しい障害者に対し、雇用と福祉にまたがる制度として、雇用労働の場を提供するA型事業の役割は大きい。また、世界の障害者就労の動向を踏まえ、施設外就労や一般企業での実習などより一般就労に近い形での就労促進、長寿化の進展の中で生涯を通じた一般就労と福祉就労との間の相互移動の促進、さらには、より重度の障害者の就労や、障害者だけでなく他の多様な働きづらさを抱える者の受け入れを目指すことなどで、A型事業の役割はより大きくなるものと期待される。

全Aネットは、平成29年度、委員会を組織し、A型事業の基本的なあり方について活発な意見交換をした。日本の障害者就労政策のあり方を真剣に考える方々に参考となれば幸いである。

**第１章　　事業実施概要**

**第２章　　A型事業所と全Aネット（就労継続支援A型事業所全国協議会）**

**の概要**

**第３章　　アンケート調査等からみたA型事業所の課題**

**第４章　　Ａ型事業所において質の高い働き方を実現するためには、**

**どうしたらいいか？**

**（１）就労継続支援A型事業の経営に関わる諸問題について**

〇 平成29年7月に発生した倉敷市におけるA型事業所の廃止に伴う利用者の大量解雇は、その後名古屋市、福山市と広がりを見せている。これらのケースの注目度が大きかったのは、コンサルタントの介入といくつかの事業所をグループで運営していたことから、100人以上の大量解雇となり、そのために、社会的に影響が大きかったためと思われる。この他にも、小規模のA型事業所の閉鎖も多く、今後もしばらくは発生し続けるものと見込まれる。また、閉鎖に至らないまでも、このところ急激に増加したA型事業所の中に「悪しきA型」と呼ばれるものがあることが指摘されることも多い。

〇 本来A型事業の目的は、一般就労が難しい障害者が、事業所で提供されたやりがいのある仕事で生き生きと働き、得られた賃金で安定した地域生活ができることである。したがって、①収益の上がる仕事の確保など努力せず、継続的に収益の上がらない簡単な達成感のない仕事を提供し続けている、②賃金を抑えるため、利用者の要望にかかわりなく、一律短時間雇用としている、③就労事業活動からの収益を上げる努力をせず給付費収入に頼る（不十分な職員配置や施設環境で経費を節約し給付費を賃金に充当している）、④利用者の能力開発に力を入れていない事業所、等は改善の余地が大きい。

* こうした事業所の改善を図るためには、国の認可基準の見直しと都道府県及び指定都

市・中核都市の認可・指導・監督の徹底が必要であるが、併せて、（４）に詳述するよ

うに全Aネット等の事業者の団体が、A型事業の理想を掲げ、自主的な努力を重ねる

ことが肝要である。

　〇 今回の運営基準の見直しにおける経営改善指示の目安は、就労事業会計の収支が均衡あるいは黒字（就労事業収入から就労事業経費を除いたものが利用者に支払う賃金総額以上）になることであり、また給付費を賃金に充ててはならないというものである。しかし、全Aネット会員事業所の約９割は赤字となっている。賃金に係る新たな指定基準「指定就労継続支援Ａ型事業者は、生産活動に係る事業の収入から生産活動に係る事業に必要な経費を控除した額に相当する金額が、利用者に支払う賃金の総額以上となるようにしなければならない。」の適用に当たっては、上記①から④に対する事業所の改善努力内容等を考慮した弾力的運用を検討する必要がある。

〇　「生産活動に係る事業の収入から生産活動に係る事業に必要な経費を控除した額に相当する金額が、利用者に支払う賃金の総額以上」については、社会会計の観点からむしろ給付費総額と賃金総額を比較すべきとの意見もあった。長期的な目標水準をどの程度にするかについては、今後検討を深める必要がある。

〇 近年、Ａ型事業所の急増が問題にされることが多いが、Ａ型は、最低賃金支払いが可能な仕事量を確保しつつ、社会保険料を負担する必要がある。また、一般労働市場での労働者ならば採用時の選別ができるし解雇もできるが、A型は障害者総合支援法に基づく応諾義務から、定員に余裕がある場合は、原則どんな障害者も受け入れる必要がある。このように、労働者性が担保され労働者保護法が適用される雇用としての面と精神的ケアを含めた生活面の支援を提供する福祉としての面の両面を同時に担うA型事業所の経営には大きなハンディがある。こうしたハンディに配慮する必要がある。

**（２）Ａ型事業所に対する企業参入をどう考えるか？**

〇 企業参入を一律に排斥することは適切ではない。しかし、企業の経費削減のためにA型事業所を利用したり、企業の雇用率達成のためだけにA型事業所を子会社として設立したりすることは、制度の趣旨を踏まえると望ましいとは言えないであろう。

〇 また、社会福祉法人等に比べ、A型事業所を営む企業の福祉事業としてのガバナンス監査機能が弱いのも事実であり、第3者機関による監査を義務付ける等の企業に対する監査機能の強化を検討するべきである。

〇 なお、A型事業所に参入した企業の障害者を親会社の雇用率に参入することの是非

（本研究会では、参入を認める場合は0.5にカウントすべきとの意見が出た。）については、労働施策として早期に議論を開始すべきである。

〇 そもそも、Ａ型事業所と特例子会社は類似点が多いが、近年、特例子会社がＡ型事業所を別会社として併設する動きがみられる。特例子会社の在り方の是非はあるにしても、大企業はそれぞれの企業独自または特例子会社で障害者雇用を行うべきであり、A型事業に関しては、原則、中小企業以下規模の企業の参入に限定（企業の体力差を考慮）することが望ましく、大企業の特例子会社がA型事業所を設立する場合は、A型の法定雇用率の取り扱いについては一定の制約（例えば0.5カウント）をかけるべきであると考える。

**（３）精神障害者に対する就労支援**

〇 身体障害者、知的障害者の一般就労が着々と進み、障害者に対する福祉就労支援の中中心は、精神障害者に移行しつつある。A型事業所においても、利用者の約4割を精神障害者が占めるようになってきている。精神障害者に対する就労支援を強化するためには、①精神障害者の就労時間拡大を円滑に実現する仕組みの確立、②精神障害者の就業能力の適切な評価、③個々の障害者の就労が短時間でも生産性を上げるため、数人で仕事を分担するジョブシェアリング（チーム就労）の拡大、④精神障害状況に則した就労支援と生活支援とが連動した支援の工夫、等が必要である。

**（４）就労内容の改善**

〇 全Ａネットは、平成28年5月の報告書で、就労継続支援A型事業所サービスの質の評価を自分でチェックし、自主的に改善を進めることができるよう、就労継続支援A型事業所サービスの質評価表試案を公表し、全Aネットのホームページで公開している。この試案も踏まえ、Ａ型事業で、生産性を高め、質の高い働き方を実現するための標準・基準を策定し、優良なＡ型事業所を適切に認定しようと企画している。全Aネットは、この認定事業の早期実現を図るべきである。

**（５）障害者の就労の場の拡大**

〇 一般就労とA型事業所とで限られた就労の場の取り合いとならないよう、現在障害者が

多く働いている職域にこだわらず多様な職域を開拓していく必要がある。

〇 現在、政府は「働き方改革」の旗印を高く掲げている。障害者については、「障害者

等の希望や能力を活かした就労支援」という小項目で取り上げているが、扱いは小さい。

少子高齢化に伴う生産年齢人口の減少が進むと見込まれる日本では、人を仕事に合わせるのではなく、仕事内容や働き方を働く者に合わせる発想が重要で、障害者の仕事内容や働き方を各障害者の個別事情に合わせて変えていくことによる雇用開発は、高齢者、育児期の女性、生活困窮者など働きづらさを抱える者の就労拡大にもつながるものである。

**（６）「みなし雇用制度」の導入**

〇 「みなし雇用制度」は、企業が障害者を雇用している事業所に仕事を発注した場合に、

　その発注額の一定割合を障害者雇用数に算定し、発注企業の実雇用率に算入する制度であり、ドイツ、フランス等で実施されている。福祉的就労を含めたトータルの障害者の就労の場の拡大及び雇用率未達成企業の減少方策の決め手として、導入を唱える者が近年増えている。他方、企業は本来、自分の企業で雇用すべきであり、そうした動きと逆行するのではないか、との懸念もある。

〇 日本で導入する場合、例えば、発注元は、大企業に比べ実員としての雇用が難しい中小企業の実雇用率を引上げる現実的な方策として、当面、300人未満の中小企業で一定の実雇用率以上（「一定の実雇用率」については、０％、法定雇用率の半分、法定雇用率等、様々な意見が出た。）達成事業所に限定し、受注側も、雇用主の経済的負担の調整という雇用納付金の趣旨に鑑みて中小企業とＡ型事業所（親会社が大企業の場合は除く。）に限定して導入する、といった方向で検討すべきである。なお、大企業の場合も法定雇用率以上なら許容すべしとの意見もあった。

（注）フランスの場合、雇用納付金の額は、雇用すべき障害者の不足数に応じて決まる。

不足数　＝雇用すべき障害者数－（6カ月以上在籍する障害者数＋雇用みなし分）

雇用みなし分　＝（保護労働センターへの発注額[税抜き]－原材料費・販売経費等）

　　　　　　　　÷法定最低賃金（SMIC）×2000　＋研修生（年150時間以上の

　　　　　　　　研修を受ける者）の研修時間÷当該企業の年間労働時間

**第５章　　Ａ型事業所利用者の一般就労を促進するためにはどうしたらいいか？**

**（１）施設外就労や一般企業での実習の場の拡大**

〇 一般就労との橋渡しのためには、施設外就労や一般企業での実習の場の拡大が必要で

　ある。こうした施設外就労や一般就労希望者の実習の場として中小企業を積極的に活

用すべきである。また、施設外就労の受入れのインセンティブを高め、実習を通じた

一般企業就職を促進するため、実習実施企業での就職者を特定雇用開発助成金の対象

にするべきである。

**（２）一般企業や特例子会社との連携の強化**

〇 Ａ型事業所には、「一般就労への移行対応の強化」が求められているが、現状は、一般企業や特例子会社との連携は大変弱い。長寿化の進展で、障害者についても、就労期、引退移行期がますます長期化することが予想される。障害者は一般健常者に比べよりサポートが必要で、企業を引退した障害者のＡ型事業所での受入れ、不安定期の精神障害者のＡ型事業所での一時受入れ等、Ａ型から一般就労への一方通行だけでなく、生涯を通じた一般就労と福祉就労との間の相互移動促進が大変重要である。

〇 なお、特例子会社をはじめ一般大企業と地域のA型事業所との連携が強化されるべきであり、障害者の一般就労の拡大に尽力している企業グループとA型事業所のグループが検討会を立ち上げるなどして、連携を強めていく必要がある。

**（３）Ａ型利用者の一般就労への移行を後押しする施策の強化**

〇 現在の障害福祉サービス等の報酬制度は、一般就労をさせると、生産性の高い利用者が抜け事業運営に影響を与える仕組みとなっている。A型事業所での就労と一般就労に向けた訓練は相反する面があり、制度的に検討する必要があるとの意見があった。当面は、十分なアセスメントに基づき一般就労へ移行する者が多い事業所に手厚く助成するなど、一般就労を推進する事業所が報われる仕組みの確立に努めるべきである。

**第６章　　Ａ型事業所は、より就労困難な者に対する就労支援にどう取り組むべきか？**

**（１）より重度な障害者に対するＡ型事業所の対応**

〇 雇用労働が困難とされてきた重度障害者**の**受け入れを重視しているＡ型事業所がある。それゆえ、できるだけ多くの障害者に雇用労働の場を提供するというＡ型事業のあり方からすると、受け入れ体制の整備、ノウハウの蓄積、生活面の支援などのさまざまな工夫をしつつ、この方向を追求することが望まれる。

〇 雇用労働による就労は労働基準法等の労働者保護法制によって守られているが、その根幹をなす制度の一つに最低賃金制度がある。しかし、労働生産性が低い重度の障害者に一般労働者と同じ額の最低賃金を保障することには無理があることから、減額特例制度（最低賃金額から最低賃金額に労働能力その他の事情を考慮して厚生労働省令で定める率を乗じて得た額を減額した額を最低賃金額として適用する制度）の適用により、こうした障害者にも労働者性が認められ、Ａ型事業所で労働者としての就労が可能となる者が増えることになる。この減額特例制度の適用のあり方については、一般就労（Ａ型事業所も含む）ができない者には労働法のほとんどの領域を適用できないというのは、国連障害者権利条約の趣旨（社会への包摂）に沿わず、減額幅の改善努力を継続的に求める等の悪用防止策をより徹底するとの条件の下、一層の活用を求める意見があった。他方、最低賃金は最も基本的な労働条件であり、国連障害者権利条約の趣旨（障害者と他の者との平等）からしてもＡ型事業所では基本的に減額特例は認めるべきではないとする意見もあり、本研究会では結論が出なかった。但し、都道府県労働局間で減額認定幅が大きく異なっていることを見直し、認定基準の標準化が求められることについては合意が得られた。最低賃金の減額特例制度の適用のあり方自体については、今後、全Ａネットの内外での掘り下げた検討を期待したい。

〇 働きづらい精神障害者に対する障害者雇用率制度での配慮（精神障害で特に働きづらい者に対する重度認定、週間就労時間10時間以上20時間未満の者に対するハーフカウントの認定など）を検討すべきである。

**（２）「障害者」以外の多様な働きづらい者への利用拡大**

〇 生活困窮者・刑余者、ニート・引きこもり・職業経験の乏しい若年者・元ホームレスといった障害以外の「働きにくさ」を抱える就労困難者の雇用が社会的課題となっているが、A型事業所で培われてきた、支援付き就労にかかわるノウハウは、障害以外の就労困難者にも応用できることが期待できる。実際、すでに一部のA型事業所は就労困難者の雇用の受け入れ先になっているし、A型事業所での支援付き就労を経て、A型事業所の職員となるようなキャリア形成も期待される。A型事業所が、幅広く就労困難者の受け入れを進めていくことが期待される。

〇 障害者以外の就労困難者の受け入れは、障害者就労にかかる給付費や補助金の対象とはならない。このことが、受け入れが進まない要因の一つであることから、生活困窮者自立支援法の就労訓練事業（雇用型）を拡充して、支援付就労のノウハウを有する事業所に対して期間限定での運営費補助を設けるなどにより、積極的な受け入れのための環境整備が求められる。ただし、A型事業所による就労訓練事業（雇用型）の活用拡大に関しては、４章で述べたような留意点に基づき、良質な働き方がなされていることが保障されていることが必要である。

**（３）障害者における人生の就労サイクル**

〇 障害をもつ人の就労は、その年代の生活環境や障害、又は疾病等により大きく変化する。障害者が適切な時期に適切と思われる職場で働けるように、福祉サービスの事業者は支援しなければならない。また、国連障害者権利条約の観点やILOの指摘により、就労の能力がある障害者は、工賃にとどまらずに賃金の支払いがされるところで就労できるように支援側は努力しなければならないと考えられる。そこで、労働能力が十分でない重度障害者については、障害者の就労の機会をより多く提供出来るようにＡ型事業所を活用することが有効であろう。

そのためには、他の障害福祉サービス事業者と連携を深め、一生支援が受けられるよう「人生における就労サイクル」を描かなければならない。若年期から高齢期に至るまで、

障害福祉サービス事業者は、ひとつの障害福祉サービスにとどまること無く利用者の年齢や状況に合わせて就労機会を提供する義務があると言える。

〇 上記の就労のサイクルを実現させるためには、相談支援の事業者や就業・生活支援セン

ターなどの支援事業者の役割はかなり重要である。賃金を希望する利用者が賃金を得られる就労が出来るように、アセスメントや計画、支援を行わなければならない。

　　ただし、就労のアセスメントは、次章にあるように職業能力や適正のアセスメント結果がないと支援計画は難しいものとなるので、統一された早急な整備を望みたい。

**第７章　　その他の課題**

**（１）障害者の職業能力（または就業困難度）の評価**

〇 障害者に対する就労サポートの程度・内容は、障害程度（医学モデルに基づく）や各手帳の有無によってではなく、本来、各障害者の職業能力（または就業困難度）や就職準備性によって、決められるべきである。身体障害者では重度認定を受けていても就労には支障がほとんどない者も多い。他方、手帳認定対象者でなくとも就労困難者は多い。しかし、個々の障害者の職業能力（または就業困難度）程度を判定するのは容易ではない。介護保険のようなある程度の客観的な全国統一的尺度を考えるべきだという意見がある一方で、各地域で提供可能な仕事と比較してサポート内容を弾力的に決められるものにすべきだという意見もある。また、障害者の就業適性を分析するにＡＩ(人工知能)を積極的に活用すべきと意見もあった。

〇 就労系事業にも、障害支援区分が必要との意見も多い。しかし障害の重い障害者と軽度の障害者では支援の質が違い、医学的モデルでは一概には判断できない。この観点からも上記就業困難度評価が必要である。

〇 特に、精神障害者については就業能力の評価は難しい。政府に検討を促すとともに、全Ａネットとしても独自に検討を進めるべきである。

**（２）職員の量・質の確保**

　〇 職員数の不足、基本知識・スキル不足により、利用者個々の生活支援・職業訓練・就

労支援プログラムを作成するためのアセスメントが適切でなく、早期離職、就職先でのトラブル、一般就職できる者のＡ型事業所での継続利用などの問題が生じている側面がある。

〇 Ａ型事業所職員の質の改善のため、処遇改善や障害者職業指導員の資格制度（障害者職業センターの障害者職業カウンセラーのようなもの）の構築が必要である。

**（３）労働行政と福祉行政の一体的展開**

〇 労働行政と福祉行政が統合方針の下で運営されていない。労働行政と福祉行政の一体的展開が必要である。当面は、両方を担当する兼職の企画官の任命や労働政策審議会、社会保障審議会委員の意見交換会の設定等から着手し、段階的に進めていくべきである。

**（４）統計の整備**

〇 日本では、障害者の就労実態や所得に関して、しっかりした実態調査が実施されていないので、障害者数、就業率、所得水準等基本数字自体が正確にはわからず、障害者の就労実態や所得に関して、障害者以外の者との比較や国際比較、そして一般就労、福祉就労を通じた障害者就労施策全体の政策評価がしがたい。

〇 EUでは、WHO(世界保健機構)が2001年に採択したICF（国際生活機能分類：International Classification of Functioning, Disability and Health）に基づき、EU各国をまたがる調査実施を始めた。EU所得・生活条件調査（EU-SILC：EU Survey of Income and Living Conditions )や労働力調査（LFS）等年ベースの大規模基本調査に最小限の障害/健康項目を取り入れるとともに、5年おきに実施予定の欧州健康インタビュー調査（EHIS）等での詳細調査を予定している。アメリカでも、10年おきの国勢調査や毎月の労働力調査（Current Population Survey, CPS）等で調べている。

〇　日本では、5年おきに抽出調査として行われる厚生労働省の「身体障害児・者実態調査」、「知的障害児・者実態調査」、「患者調査」等を総合して障害者数等を推計しているが、上記のICFに準拠したより本格的な実態調査を実施するとともに、労働力調査等の大規模基本調査でも、定期的に（例えば１年に１度）障害者数や就労の実態が把握できるようにすべきであろう。

**おわりに　－　雇用と福祉にまたがる特性を活かし、新たな時代を切り開くA型事業新たな時代を切り開くＡ型事業所を目指して　－**

　〇 雇用と福祉の両面（雇用を提供するとともに福祉サービスも提供する）を同時に担うA型事業所の経営面での大きな困難性を繰り返し強調したが、雇用と福祉にまたがる制度であることは、より就労の重要性が強調されるであろうこれからの時代、大きなメリットとなり得るものである。こうしたＡ型事業所の特性を生かし、一般就労が難しい障害者の量・質両面での就業の場を切り開くＡ型事業所の輩出を期待したい。

**資料**

**１．Ａ型事業所の現状（政府資料、アンケート調査結果等から）**

**２．研究会における発表資料**