

# A型事業の在り方研究会報告書

## はじめに

本報告書は、就労継続支援A型事業（以下、「A型事業」という）を中心とする就労系福祉サービスの在り方を整理し、現状の課題、制度の見直しの選択肢、当面進めるべき運用改善を一体的に示すことを目的としている。障害者就労をめぐる環境は、障害特性の多様化、企業の障害者雇用の拡大、障害者手帳所持者以外の就労困難者の増加などにより大きく変化している。このため、A型事業については、その機能、対象、評価、運営、地域連携の各面から再構成・再検討が求められている。

本報告書では、A型事業を単なる福祉サービスでも、また安易な雇用の受け皿でもなく、福祉的支援と労働者としての就労を統合する「支援付き就労」の中核的機能として位置づけ直す。そのうえで、制度の趣旨に沿った運営を徹底し、利用者の状態や希望の変化に応じて、継続就労機会の提供から一般就労への移行まで連続的に支える制度体系への再設計を提案する。

なお、本報告書では、障害者就労を「労働法の適用を受けて働く」ことを中心に論じており、労働法の適用を受けない非雇用型の「ゆるやかな働き方」については、その意義・必要性はおおいに認めつつ、必要に応じて触れるにとどめる。

## 1. 基本理念

### 1-1. 障害者就労の意義

障害者就労は、障害のある本人にとって、地域での自立、社会とのつながり、自己肯定感の形成、障害受容の促進、健康維持等に資する重要な営みである。働くことは単に所

得を得る手段にとどまらず、社会的役割の獲得、生活リズムの安定、他者との関係形成を通じて、その人の人生基盤を支えるものである。

また、人口減少社会において、障害者就労は「支えられる側」と「支える側」を固定化しない相互性を創出し地域の活性化に貢献するうえで重要である。多様な人々が能力を発揮できる社会は、多様な価値を包摂するインクルーシブな地域社会の実現にもつながる。

## 1-2. 支援付き就労の必要性

障害者就労の最終的に目指す姿は、障害の有無にかかわらず、誰もが当たり前で通常の職場で働ける社会である。しかし、現実には、障害特性、生活課題、就労経験の不足、対人面・体調面の不安定さなどにより、直ちに企業等での雇用（以下、「一般就労」という）の機会を得たり、移行したりすることが困難な障害者が少なくない。

一般就労でも企業は障害者に対する「合理的配慮」の提供が義務となっている。しかし、それはあくまで職場における「職務の円滑な遂行に必要な」配慮であり、他方、就労のためには、職場を離れた生活面においても、金銭面、時間の使い方、健康・医療の面、対人コミュニケーションなどについての支援、すなわち福祉的支援が必要となる場合も多い。

福祉的支援は、企業に雇用されている障害者に対しては、障害者就業・生活支援センターや定着支援事業所が就業面の支援と併せて担っていることが多い。しかし、障害者に対する配慮・支援の主体が企業と支援事業所に分かれていることが有効な場合ばかりではなく、就労の場の提供（合理的配慮を前提）と福祉的支援を一つの組織で一体的に実施する方が効果的であり、かつ効率的な場合も多い。

このため、働く場の提供と福祉的支援を組み合わせた「支援付き就労」は、一般就労と福祉的支援の間をつなぐ中間的かつ実効性の高い仕組みとして不可欠である。また「支援付き就労」は、必要な支援を受けながら、雇用契約が成立している環境のもとOJTとし

て働く経験を積み、本人の希望や能力の変化に応じて一般就労へと進むための基盤になる。

### 1-3. 支援付き就労を成立させる要件

「支援付き就労」が機能するためには、次の4点が必要になる。

- 適切な働く場があること。

そこには、社会的に意味のある生産活動、能力発揮の機会、適正な収入、働く尊厳、成長の実感が伴う必要がある。

- 働くために必要な支援が受けられること。

能力に応じた業務設計、訓練と評価、適切な待遇、職場におけるコミュニケーション（の確保）or（保障）といった働く上での合理的配慮に加えて、生活面の支援関係機関との連携による支援が必要である。また、配慮や支援は、一人一人の希望と能力のアセスメントを適度な間隔で行った上で、個別かつ計画的な（に提供される）ものであることが重要である。

- 多様な選択肢があること。

一人一人の利用者の希望と能力に応じて就労形態や支援内容について多様な選択肢が用意されていることが必要である。また、利用者の成長に伴い能力や希望は変化するので、それに対応していくことが重要である。

- 地域との交わりのあるインクルーシブな環境であること。

閉鎖的な場ではなく、地域社会や企業との接点を持つ仕組みが必要である。

## 2. A型事業を取り巻く現状

### 2-1. 環境の変化

A型事業を取り巻く環境は大きく変化している。第一に、利用者像が多様化しており、特に精神障害や発達障害のある人への対応の重要性が高まっている。また、高齢の障害者が増加している。さらに、社員のメンタル不調の増加が企業にとって大きな問題となっていることも関連してくる。第二に、企業側では障害者雇用に対する理解の進展や法定雇用率の上昇に伴い、実雇用者数と求人がともに拡大している。また、人口減少社会を迎えて地域の支え手が広く求められている。第三に、障害者手帳の所持者に限らず、就労に困難を抱える人々が増加しており、従来の制度区分だけでは包摂しにくい実態が広がっている。

## 2-2. A型事業の主な課題

A型事業の第一の課題は、A型事業所の目的が多様化して、制度本来の目的の「就労継続」とズレが生じていることである。継続就労の場として機能する事業所、一般就労を目指す訓練の場として機能する事業所、生産活動による賃金の上昇を重視する事業所などが混在しており、利用者や自治体にとって制度の位置づけが分かりにくい。

第二に、就労移行支援事業、A型事業、就労継続支援B型事業（以下、「B型事業」）の三制度の役割分担が曖昧になっている。一般就労を目指す機能は就労移行支援とA型の双方に存在し、A型事業とB型事業についても対象者像や支援内容の境界が不明確になっている。

第三に、スコア方式の評価のアンバランスに加え、生産コストや最低賃金の上昇により経営悪化による撤退が発生し事業者数が減少している。この傾向が続くと障害者が働く場が失われるおそれがある。

第四に、一般就労が可能な層の囲い込みや滞留の問題がある。とりわけ、生産活動の収支確保のために戦力となる利用者を内部にとどめる誘因が生じていることに加え、企業で働く力を持ちながら、雇用率制度の対象とならない手帳非所持の精神障害者・発達障害者等がA型事業に滞留する構造がある。。

第五に、営利企業による運営が過半数を占めることの評価が分かれる。経営力や営業力、新規事業展開の強みがある一方、福祉就労の趣旨を踏まえずに利益のみを追求する不適切なA型事業所の参入を招いている。

第六に、自治体による指導監査体制には限界があり、複雑化した制度運営に対して十分な専門性と監督資源を確保しにくい状況がある。

### 2-3. A型事業の意義と強み

A型事業には、福祉的支援を受けながら、雇用契約の下で労働者として賃金を得ながら働く経験を積み重ねられるという大きな特徴がある。雇用されている環境のもとで実際の仕事を通じたOJTは実践的な学びを生み、働く習慣や責任感の形成にもつながる。

また、期間の限定がなく継続的に働くことができる点が利用者の生活面や精神面の安定をもたらす。このことは、職業準備性や職業能力の向上、本人の意識の変化をていねいに見据えながら、時間をかけて継続就労から一般就労へと支援の方向を切り替えられる柔軟性に繋がる。

こうした特性を踏まえると、A型事業は「継続就労の場」と「一般就労に向けた実践的訓練の場」の双方の性格を有している。

### 2-4. 他制度との関係

就労移行支援事業は、短期間、標準的には2年（最長3年）以内で一般就労を目指す制度であり、就労移行支援のための豊富なノウハウを有している。その一方で、実務体験の仕組みはあるものの、雇用契約の下で働く経験を実践的、継続的に積むことは難しい。

B型事業は、障害特性に十分に配慮した手厚い支援の下で、非雇用による福祉的就労を行い、工賃収入を得る場として意義を持つ。ただし、利用者や仕事の内容については、A型事業とB型事業の間で不分明なことも多い。

### 3. 制度見直しの方向性

#### 基本方針

これまでみたように、A型事業には、継続就労の場としての機能と、一般就労へ向かう実践的訓練の機能が併存しており、利用者の希望や能力の変化に対応できる柔軟性がある。また、現場ではすでに多くの利用者がA型事業で働いている実態を踏まえると、急激な制度変更は就労機会の喪失や地域の受け皿不足を招くおそれがある。したがって、第一に、A型事業を含めた就労系サービスについて、A型事業、B型事業、就労移行という枠組みを基本的に維持しながら、制度の趣旨をさらに効果的に実現するための運用改善を進めることが現実的と考えられる。第二の選択肢としては、事業の目的を一般就労を目指す利用者の支援と継続的、安定的な就労を望む利用者の支援に分けて整理することにより、制度の機能を明確にすることが考えられる。

第三の選択肢として、さらに中長期的には、ソーシャルファームのような新たな包摂的雇用モデルの導入可能性を視野に入れることができる。

#### 3-1. 選択肢1：現行A型事業の骨格維持

第一の選択肢は、現行のA型事業の基本的枠組みを維持しつつ、運用面の改善を中心に進めるものである。具体的には、長期にわたり継続的に働くための仕事と支援を提供するとともに、一般就労を目指す実践的訓練の場としての機能を明確化する。この場合、運用面では一般就労移行についての支援の質の向上が求められる。また、就労移行支援事業との併用により、効果的な支援を受けることができる。

この選択肢の利点は、現場への混乱が比較的小さく、利用者の希望や能力の変化にも柔軟に対応できる点にある。一方で、制度間の曖昧さや困り込みの問題に対する抜本的解決にはなりにくい。

#### 3-2. 選択肢2：目的別再編

第二の選択肢は、就労支援制度を目的別に再編すること、すなわち、一般就労を目指す利用者を支援する事業と、継続的に福祉就労で働く利用者を支援する事業に分ける考え方である。

一般就労を目指す事業では、就労移行支援のための豊富なノウハウと（現行のA型事業の）実践的訓練の場を組みあわせることが重要である。また、その際には短期間（概ね2年程度）の一般就労移行と継続的に労働者としての経験を積みながらの移行の両方の類型を維持していくことに意味がある。

また、継続就労の事業については、A型事業とB型事業を一体化することにより、非雇用から雇用への円滑な移行を進める。

この方式は、利用者にとって制度が分かりやすく、評価基準を設定しやすい利点がある。一方で、継続的な就労を希望して事業所に入りながら、成長に伴って自信をつけて一般就労を目指すようになることも多いが、その場合には一般就労移行を支援する事業所が変わることとなるため、そこで支援が断絶してしまうという問題点がある。また、制度全体の再設計が必要であり、実施コストが大きい。

### 3-3. 選択肢3（中長期的検討）：包摂的雇用モデル（ソーシャルファーム）の導入

第三の選択肢は、就労系福祉サービスの一部を、ソーシャルファームのような社会的企業モデルへ転換する方向である。これは、自律的な経済活動を行いながら、就労に困難を抱える人が必要なサポートを受け、他の従業員と共に働く仕組みであり、障害者のみならず、ひきこもり、難病患者、刑務所出所者なども対象とし得ることから包摂性の高いモデルといえる。こうした企業には、障害者等への福祉サービスに対する報酬と経済活動を行うための補助が公的支援として必要となる。また、2020年に新たに法制化された労働者協同組合も同様の性格を持ちうることから、その活用も考えられる。

このモデルは、より包摂的な雇用の実現につながる可能性がある一方で、報酬や補助の設計、障害福祉制度と雇用政策の接続、新法制定の必要性、事業主体の育成など、多く

の制度的課題を伴う。そのため、直ちに全面導入するのではなく、中長期的な政策課題として検討を深める位置づけが適切である。

現行のA型事業の課題解決のためには、これら3つの選択肢があること、そしてそれぞれのメリットとデメリットを意識しつつ検討していく必要がある。

特に、選択肢1（現行A型事業の骨格維持）及び選択肢2（目的別再編）の検討には、

①一般就労への移行と継続就労という2つの事業目的の併存の是非

- ・ 選択肢1 A型事業において併存
- ・ 選択肢2 目的ごとに事業を分離

②一般就労移行のための就労移行支援のノウハウと実践的訓練の組合せのありかた

- ・ 選択肢1 就労移行支援事業とA型事業の併用
- ・ 選択肢2 2つの事業の一体化

③継続就労から一般就労移行へと利用者の意向が変化した場合の対応

- ・ 選択肢1 同一事業所で支援が継続
- ・ 選択肢2 事業所の移動が必要となり継続就労によって構築された支援が断絶

の視点が重要となる。

いずれにしても、制度変更の前に運用面で改善すべきことが多いこと、現状で8万人を超える利用者に混乱が及ばないようにすべきことから、まずは運用改善を徹底的に進め、その効果を見た上で制度の変更を検討することが適切と考える。

#### 4. 運用改善の提言

##### 基本的考え方

当面の政策として最も重視すべきことは、A型事業が持つ継続就労と実践的訓練の機能が現時点では十分に発揮されていないことから、これを回復・強化しつつ、不適切運営を抑制し、利用者本位の支援を実現することである。

したがって、制度見直しの方向性に拘わらず、まず運用改善を徹底することが肝要である。

#### 4-1. 提言1：評価制度の見直し（全Aネット「令和9年度障害福祉サービス等報酬改定

に関する意見」参照

報酬・評価体系については、支援の質よりも生産活動の収支や労働時間に偏った現状の評価体系を、福祉的支援・訓練の質と、生産活動の実績の双方を適切に評価するバランス型のスコア方式へ見直すべきである。すなわち、利用者の就労継続、職業準備性の向上、一般就労への移行実績、生活面の安定、支援計画の適切性といった福祉的支援・訓練の項目を明確に評価項目へ位置づける必要がある。一方で、生産活動や経営努力も無視すべきではなく、両者の均衡を図る設計が求められる。

また、現行の評価では長時間ほど点数が高くなっているが、これは精神障害者等の受入れを妨げかねない。さらに、現場に合わない多様な働き方、支援力向上、地域連携の項目についても改善を必要とする。

#### 4-2. 提言2：支援の質の向上

精神障害者や発達障害者の増加等に対応し、福祉的支援・訓練の内容を体系化する必要がある。利用者像の複雑化に対し、現場の経験則だけで対応することには限界があるため、標準的な支援プロセスや支援技法の整理が必要である。

あわせて、A型事業の質は、最終的には支援者の力量に大きく左右されることから、支援員の資質向上を図るため、研修の充実、スーパービジョン体制の整備、専門職との連携強化や新たな資格制度を進めるべきである。

また、利用者に対するアセスメントを間隔を空けすぎずに（例えば、四半期ごとに）行うことにより、一人一人の成長と希望の変化を踏まえた適確な個別支援計画の作成とそれに基づく支援が重要である。

#### 4-3. 提言3：経営基盤の強化

現状のA型事業を安定的に継続するためには、経営力・受注力の向上が不可欠である。特に地方では仕事量の確保が大きな課題であるが、単独事業所の努力だけでは限界がある。

このため、優先調達制度の強化、共同受注の仕組み、地元企業との連携、営業支援、人材育成支援など、経営面への支援策を強化すべきである。さらに、ICT・AIの進展を踏まえ、新たな業務開拓や業務再設計を進め、従来の軽作業中心から多様な就労機会の提供へと転換していく必要がある。

#### 4-4. 提言4：企業連携と地域循環の強化

A型事業を地域の中で孤立した存在にせず、地元企業との接点を広げることが重要である。また、利用者に企業で働くことに対する「不安」があることも多い。そこで、施設外就労等を通じて、利用者が企業就労に慣れる機会を増やし、一般就労への移行可能性を高めるべきである。

同時に、企業からの発注拡大、共同プロジェクトの実施などにより、A型事業所にとっては生産活動の強化、企業にとっては障害者雇用のノウハウの獲得に繋げることも有効である。企業からの発注拡大については、企業へのメリットの付与が重要である。

また、生涯を通じて働く環境を提供する観点から、高齢障害者のA型事業への戻りや急増している企業内のメンタル不調者に対するリワークなど、企業とA型事業の循環型の利用を促進することが必要である。これは、障害者雇用の裾野を広げ、地域の雇用循環を形成することにもつながる。

一方で、企業グループや事業協同組合、LLPにおいて、雇用率カウントの獲得のみを目指してA型事業所を設立・加入させる動きがあることから、これにはグループ内企業への就職支援や実績目標が具体的に定められていることを要件とすべきである。

#### 4-5. 提言5：就労系サービスの柔軟な活用

一般就労への移行を支援するため、社会的スキルの向上や就労支援員の機能を持つ就労移行支援事業との併用（例えば、週3日A型事業で労働、週2日就労移行支援事業で活動）を認めることが効果的である。また、利用者の成長に応じて、非雇用利用から雇用利用、さらに一般就労へ至る段階的なルートを保障することが肝要であることから、A型事業とB型事業の併用、あるいはA型事業において非雇用利用者が利用しやすい仕組み（B型事業と同様の報酬とする等）が重要である。

また、前回の制度改正で認められた一般就労中のA型事業の一時的利用の制度、特に労働時間延長支援型や就労継続支援短時間型について、活用の促進を図るべきである。

#### 4-6. 提言6：対象者像の再整理

引きこもり等の障害者手帳を持たないが、障害者と同様の就労困難性を抱える人々への対応が急務となっている。今後は、障害福祉制度の対象と実際の就労困難層の広がりとの間にあるギャップを精査し、アセスメント機能を併用するなど、必要に応じて制度的な受け皿を再構築すべきである。

この点は、A型事業単独で抱え込むのではなく、就労支援、生活困窮支援、精神保健、雇用施策などとの横断的連携の中で検討する必要がある。

また、2027年度からA型事業の利用希望者にも就労選択支援が必要となる。これを活かして、一般就労希望の有無、希望する仕事の内容、就労可能性の程度と向上のための方針等のアセスメントに基づいた適切な事業所の選択が重要となる。

#### 4-7. 提言7：雇用率制度等の取扱いの整理

障害者雇用率制度や調整金・報奨金については、民間企業と就労系福祉サービスとして公的な報酬を得ているA型事業を同じく対象とすることに制度理念上の違和感が指摘されている。他方で、A型事業は利用者と雇用契約を結んでいることには変わらない。また、公的な報酬は福祉的支援の対価であって、生産活動に関しては黒字となるための経営努力を要求されていることも民間企業と同じである。

A型事業は企業では受け入れが難しい障害者を支える補完的役割や、一般就労につながる訓練機能を果たすなど、企業の障害者雇用に大きく貢献している面もある。現状では、A型事業の経営が厳しく撤退が相次いでおり、直ちに対象から外すことは、A型事業所の一層の倒産・撤退を招き、障害者の就労の場そのものを失わせるおそれがある。

したがって、短期的には現行制度を維持しつつ、経営状況や企業連携の進展を見ながら中長期的に再検討することが適当である。

再検討にあたっては、十分な経過措置、A型事業の補完的役割や訓練機能を踏まえた調整金・報奨金に代わる新たな助成制度、収支黒字原則の緩和等について、障害者雇用政策及び障害福祉政策を一体的に設計することが前提となる。

#### 4-8. 提言8：指導監査とガバナンスの強化

制度趣旨に沿った運営を徹底するため、自治体の指導監査機能を強化する必要がある。現状では、制度が複雑化する一方で、自治体職員の専門性確保やノウハウ蓄積が追いついていない。また、指導監査が書類中心になっていて、事業の現場を把握できていない。今後も自治体の状況を踏まえるとヒト・モノ・カネ・ノウハウ不足の解消は困難と考えられるので、それを前提とした上で、指導監査機能を強化することが必要である。

このため、書類等の事前審査の民間専門機関への委託、AIを活用した審査、制度悪用の疑念のある事業所に対する重点監査方式の導入、DXによる情報の共有手法の採用など、限られた行政資源でも実効性を高める仕組みとし、自治体は抜き打ち検査等による実際の運営状況の把握に徹するべきである。また、自立支援協議会や地域の事業所団体の活

用、弁護士・会計士等の専門家や実務経験者等による専門委員会の設置など、外部の知見を活かしていくことも有効である。

労働市場では、本来「悪しき職場」は労働基準監督による規制と労働者の選択・転職という市場メカニズムによって駆逐されていく。同様に障害者にとっても適切な事業選択と転職を支援する仕組みを強化することが、制度の趣旨から外れたもうけ主義の事業の駆逐につながる。

#### 4-9. 提言9：事業所間の協働・連携

支援の質の向上や経営基盤の強化、企業との連携強化等を進めていく上では、A型事業の事業者自身の努力と公的な支援が重要であることはいうまでもない。これに加えて、事業所間の協働・連携により、支援の体系化や支援者の資質の向上のための研修、共同受注や新規業務開拓、企業との連携、好事例や課題についての情報共有や相互評価などを進めていくことが不可欠である。さらに進んでいくつかのA型事業所がそれぞれの得意を活かして新たな協働事業を創出することも考えられる。こうした点で、全Aネットには多くの役割が期待される。

## 5. 実施工程

以上の提言に基づき、A型事業の課題解決に向けては、実施工程を次のとおり

「短期」、「中期」、「長期」の観点から計画的に取り組む必要がある。

### 5-1. 短期（直ちに着手）

- 評価制度の見直しに向けた検討会の設置
- 支援の質向上に向けた標準化・研修体系の整備

- 経営支援、共同受注、地域連携支援策の拡充
- 自治体の重点監査・外部専門人材活用の試行
- 福祉的支援や事業運営の徹底したDX化の推進

## 5-2. 中期（制度見直し段階）

- 就労移行支援・A型事業・B型事業の機能整理
- 非雇用から雇用、一般就労へつながる段階的制度設計
- 手帳非所持の就労困難者への制度的対応の検討
- 雇用率制度・助成制度との整合性整理
- フィジカルAI（福祉ロボット）の調査と導入検討

## 5-3. 長期（制度再編段階）

- 目的別再編の本格検討
- ソーシャルファーム導入可能性の制度設計
- 障害福祉と雇用政策を横断する新たな法制度の検討

## おわりに

A型事業は、単なる「福祉」でも「雇用」でもなく、その両者を橋渡しする支援付き就労の実践の場である。現在の課題は、A型事業の存在意義が失われたことではなく、その機能が多様化し、制度趣旨とのずれや運営のばらつきが拡大している点にある。

今後求められるのは、A型事業を現状のまま一律に肯定または否定することではなく、支援の質、就労の質、経営の質、地域との接続の質を同時に高める改革である。その改革は、利用者の希望と成長可能性を中心に据え、継続就労と一般就労を対立的に捉えるのではなく、連続した支援のプロセスとして再構築する方向で進められるべきである。