

# 「みなし雇用制度」の導入提言

慶應義塾大学商学部 教授

中島 隆信



障害者雇用促進法の制定からおよそ60年が経過した現在、障害者雇用政策は重大な転換点を迎えています。

1976年に身体障害者の雇用が義務化されたとき、民間企業に課せられた障害者雇用率は1.5%でした。その頃の障害者雇用は中小企業が中心で、法定雇用率未達成の大企業が納めた納付金を中小企業に回すという構図でした。

この図式に大きな変化が訪れたのは「特例子会社」と「グループ適用」の導入です。これは、企業グループに属する子会社が障害者を雇用した場合、グループ内すべての企業の障害者雇用としてカウントできるというものです。実際、大企業にとって最大のネックは、障害者を既存の人事システムに乗せることです。その点、子会社であれば独自の採用/昇給方法を採用したうえで、親会社内に散在する単純作業を切り出して子会社に集約（仕事切り出し型）したり、外注していた業務の子会社への振替（内部取り込み型）を行ったりすれば、まとまった数の障害者雇用

が可能になります。この効果はてきめんで、特例子会社は2002年からの15年間で119社から464社へと4倍近く増え、実雇用者数も5376人から2万9769人になりました。

一方、障害者福祉の領域ではかねてより福祉的就労での工賃の低さが問題視されていました。そのため、厚生労働省は2006年から就労継続支援B型施設を対象として「工賃倍増5ヵ年計画」を実施するとともに、就労継続支援A型施設を増やす目的で営利企業によるA型事業への参入を奨励しました。その結果、B型の工賃は2006～11年で1割にも満たない伸び率しか達成できなかったものの、A型は2010年からの6年で約5倍に増えました。なかでも営利法人が運営するA型の数は10倍を超え、まさに厚生労働省の目論見通りとなったのです（図1参照）。

しかし、企業による障害者雇用促進、B型の工賃倍増、A型への参入奨励という3つの政策は、全体最適の視点からは疑問符がつくと言わざるを得ません。なぜなら、これら3つを同時に達成しようとするれば、障

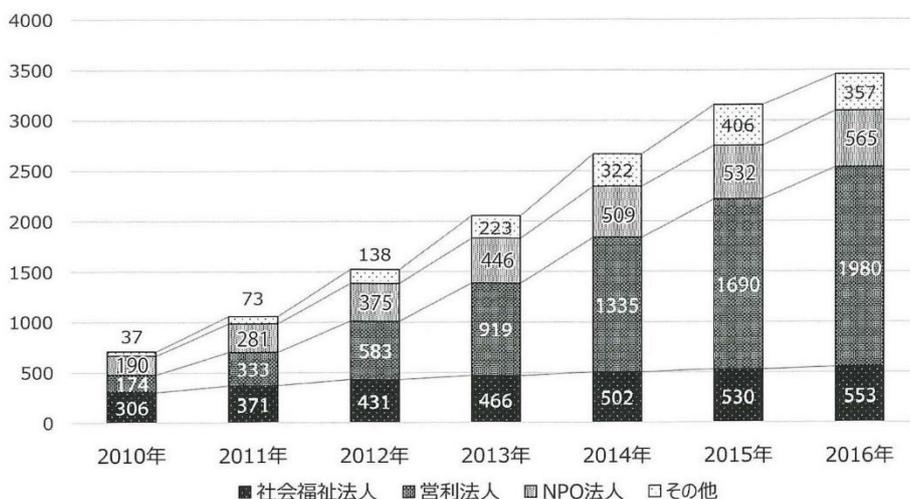


図1 A型事業所数の推移  
(厚生労働省「障がい者の就労支援施策の動向について」より引用)

害者全体の生産性を向上させるような画期的な技術進歩や業務改善が起きないかぎり生産性の高い障害者をめぐりB型、A型そして企業による争奪戦が繰り広げられることになるからです。

実際、近年になって障害者就労の現場で、健全さに欠ける事例が散見されるようになってきています。そのひとつはA型事業所の閉鎖に伴う障害者の大量解雇です。その背景には補助金を当て込んだ濡れ手で粟の「障害者ビジネス」の蔓延があったとされます。たとえば、A型事業所が障害者20人と1日4時間労働で月20日間通所の雇用契約を結んだとすると、行政から事業所への給付金は236万円、障害者に支払う給与は136万円となります。すでにこの時点で100万円の「儲け」が発生していますが、新たに事業所を開設した場合は障害者1人当たり3年間で最高240万円の特定求職者雇用開発助成金も受け取れます。いわゆる「性善説」が通用しない営利法人にとってこれほどおいしい話はありません。2017年4月に厚生労働省が給付費の給与充当を禁止する通達を出したことから経営が続けられなくなり、事業所の閉鎖と大量解雇が全国各地で発生しました。つまり、A型の急激な増加は、厚生労働省の安易な政策がもたらした実体のない「バブル」だったのです。

一方、企業の障害者雇用においても雇用率の達成ありきによる歪みが生じ始めています。そのひとつは特別支援学校新卒者の青田買いともいえる現象です。東京都教育庁が肝いりで創設した職能開発科と就業技術科は、入学試験で選抜した軽度の知的障害者に専ら職業訓練を施す公的な教育機関とは名ばかりの就職予備校となっています。企業にとっては単純作業の「即戦力」であり、新卒者の就労率は毎年9割を超えています。もうひとつは法定雇用率を達成できない企業向けに雇用を肩代わりするビジネスの登場です。東京に本社があるエスプールプラスは、千葉県のハウス農園を企業に有料で貸し出し、企業が雇用した障害者に農作業をさせています。できた農作物は福利厚生として社員に配布されるなどしており、農作業自体が収益を生み出しているわけでは

ありません。

これらの現象の背後にあるのは、「仕事切り出し型」や「内部取り込み型」による障害者雇用の限界です。どちらのモデルにせよ、そこで障害者が行う仕事は、本業の周辺にある間接業務にすぎず、効率的経営の観点からはなるべく省力化した方が望ましいのです。しかし、雇用率達成を優先させたい企業は、効率性に目をつぶって障害者向けの単純作業を維持しようと努め、それができなければ雇用を肩代わりしてくれる企業に頼らざるを得ません。

障害者雇用のあるべき姿は、企業が障害者を本業の戦力として活用していくことです。そのためには、障害者の「できること」に目を向けた適材適所の人事が必須といえます。そして、これは障害者に限らずすべての働く人にとって勤労意欲と生産性向上を両立させる真の意味での「働き方改革」になります。しかし、こうした働き方の見直しを実現するには時間を要します。また、経営上の余裕がなく仕事内容が限定される中小企業にとって、こうした改革を伴う障害者雇用のハードルは高いのです。

これまで述べてきたさまざまな問題を一気に解決する画期的な手法がいわゆる「みなし雇用」の導入です。これは企業と福祉が連携することによって、障害者の戦力化を容易に実現できる雇用形態です。しくみ自体はきわめて簡単で、企業が業務の一部をA型事業所に発注した場合、その業務量に応じて企業の障害者雇用としてカウントできるようにするというものです（図2参照）。

「みなし雇用」の利点は、以下の5つにまとめられます。

第1は雇用と福祉の切り分けです。A型を安定的に運営するには一定規模の仕事量の確保が必須ですが、福祉職員は必ずしもビジネスに精通しているわけではありません。他方、障害者の扱いに不慣れな企業は、障害を持つ社員にどのようなサポートをしてよいかわからないのです。「みなし雇用」では、障害者へのサポートは施設が行い、仕事量の確保と仕事上の指導は企業が行うため両者の優位性を活かすことができます。と

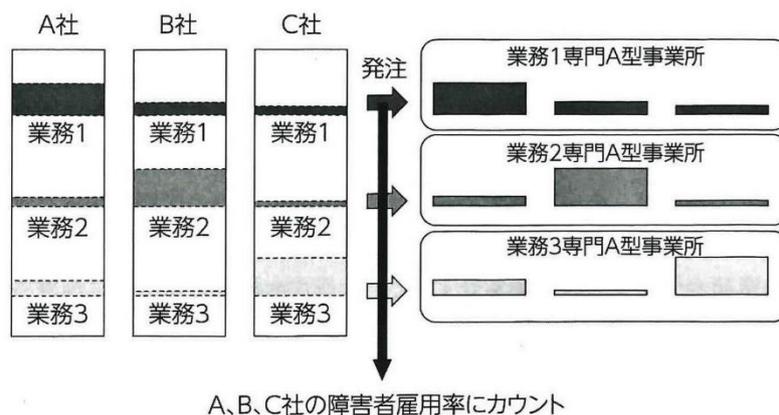


図2 みなし雇用のしくみ

りわけ、体調に波がある精神障害者の場合、福祉施設のバックアップが受けられるため企業も安心して業務を発注することができるのです。

第2の利点は障害者の仕事の本業化です。すでにみたように、単純作業を中心とした間接業務の拡大は企業の効率的経営にはつながりません。しかし、「みなし雇用」では、障害者の生産性向上は他企業からの受注を可能にするので、障害者雇用を減らすことなくA型の収入を増加させます。さらに、企業にとっては間接業務にすぎなくてもA型にとっては本業であるため、そこでの生産性向上は障害者のキャリア形成につながります。

第3の利点はA型の経営改善です。A型事業所にとって、障害者への給与支払いを保証するまとまった仕事量の確保は相当な負担です。また仕事量が少ないと、障害者給与が税金で賄われる自立支援給付金を下回り、納税者への説明責任も生じます。「みなし雇用」で仕事量が増加すれば給与額も増えるので、問題の解決につながるでしょう。

第4は市場メカニズムの活用です。現行の特例子会社による障害者雇用では、常に親会社からの受注に頼っているため、生産性を向上させるインセンティブが働きにくいといえます。「みなし雇用」であれば、生産性の高いA型は企業から歓迎されるので、より多くの注文を受けることができます。そして、施設間での受注競争によりA型の体質改善も期待できます。

第5の利点は企業の生産性向上です。「内部取り込

み型」は、外注していた業務をわざわざ企業グループに戻しているため効率的な経営に反します。「みなし雇用」を活用すれば、A型への発注に切り換えるだけなので、雇用率を下げることなく経営上の効率性を高めることができます。そして、企業は本業での障害者雇用により注力すればよいでしょう。

以上、「みなし雇用」の利点を述べてきましたが、一方で懸念材料もあります。それは、企業の障害者雇用に対する意識の後退です。企業が障害者を雇用することは、単なる障害者に対する生産活動の場の提供だけでなく、障害者との共生社会の実現に資する社会的責任（CSR）の意味も持ちます。また、障害者の能力を本業で活用するための「働き方改革」を回避したい企業は「みなし雇用」を逃げ道として使うかもしれません。

そうした懸念への対応策としては、法定雇用率の2段階運用が適切と考えられます。たとえば、将来的に法定雇用率を5%程度まで引き上げることが望ましいということになった場合、2.5%は直接雇用で充当するよう義務づけ、残りについては「みなし雇用」でも可とすればよいのです。また、障害者のためのまとまった仕事量を確保しづらい中小企業はすべて「みなし雇用」でも良しとすればよいでしょう。

実際、法定雇用率6%のフランスでは、直接雇用のみを実施している事業所は全体の3割程度にすぎず、雇用率の半分までは障害者施設への業務発注を障害者雇用に充当させてよいことになっています。

また、法定雇用率のないスウェーデンには、比較的重度の障害者を2万人雇用するサムハルという国営企業があり、人件費の9割以下の補助金を受けつつ、VOLVOやIKEAといった企業から部品組み立て、清掃、クリーニングなどの作業を請け負うことで経営を成り立たせています。

以上みてきたように、企業による障害者雇用促進、B型の工賃倍増、A型への参入奨励を同時に短期間で実現させることは、全体最適の観点から弊害が大きすぎます。近年の障害種別の内訳を見ても、精神／発達障害を持つ人が増え、各人の個性を活かした配慮が求められるようになってきています。こうした

状況下での望ましい政策は、将来的な「働き方改革」の実現を見据えた上で、福祉と企業の連携による障害者の多様な雇用形態を取り入れていくことです。そのために「みなし雇用」が大きな貢献をすることは間違いありません。

[\*本稿は、出縄貴史・吉田岳史著『よくわかる在宅就業障害者支援制度の活用と事例——「みなし雇用」のすすめ』（日本法令、2019年8月発行）における中島隆信教授の「特別寄稿」を一部編集して転載したものです。]

## トピックス

### 全Aネット「みなし雇用制度」に関する 企業向けアンケート実施!

全Aネット（NPO法人就労継続支援A型事業所全国協議会）は、2019年度、公益財団法人日本財団の助成を得て、「みなし雇用制度研究会」（座長：諏訪康雄 法政大学名誉教授）を発足させました。大学教授や専門家7名の委員が集い、すでに5回の研究会が開催されていますが（2019年12月現在）、いわゆる「みなし雇用制度」の導入により就労継続支援事業所、中小企業等における障害者向けの良質な雇用の場（福祉と雇用のハイブリッド型就労）を構築することを目指しています。本研究会では、「みなし雇用制度」導入に伴う諸課題を整理し、量・質を伴った障害者雇用・就労の場を広げる政策提言を取りまとめることを意図しています。

本取り組みを推進するに当たり、実際に障害のある方々を雇用している民間企業の実態を踏まえ、「みなし雇用制度」にかかわるニーズや考え方、問題意識等を把握すべく、今般、20数社を選定してアンケートが実施されました。次年度は、より規模を拡大した調査の実施も検討されています。

「みなし雇用制度」に焦点を当てた企業向けアンケート調査は初めての試みであり、障害者就労のこれからを考える場合に貴重なデータとなるものと思われ、その集約結果が注目されます。