「障害者みなし雇用研究会」報告書と 超党派インクルーシブ雇用議連の取り組み

NPO 法人就労継続支援 A 型事業所全国協議会（全 A ネット） 理事長

久保寺一男

全 A ネットは、公益財団法人日本財団の 2019（令和）年度助成金事業「就労継続支援 A 型事業所を活用した『みなし雇用』制度導入に向けた研究会の開催等」を受託、座長に法政大学名誉教授・諏訪康雄先生をお迎えして研究会を年 6 回開催しました。そして「障害者みなし雇用研究会」報告書を 2020 年 3 月に発行しました。ここに、多様な働き方を通じて障害者に良質な仕事を提供できる有力なツールとしての制度提言を目指して行った研究会の取り組みを紹介いたします。なお、成果の報告を兼ねたフォーラム開催が、新型コロナウイルス感染拡大を受けて中止せざるを得なかったことは誠に残念でしたが、今後、別の形での取り組みとしたいと考えています。

また、超党派の国会議員による「インクルーシブ雇用議連」でも、雇用と福祉の一体的展開について議論されています。一般就労の難しい方々に、多様な働き方を認めていくために、障害者雇用納付金制度が、一般就労だけでなく福祉的就労分野にも適用されるような制度の実現に向け、働きかけをしていきたいと考えています。

「障害者みなし雇用研究会」の開催理由について — 報告書の「はじめに」から

近年、日本社会の就業状況は、少子高齢化による就労人口の減少を念頭に、「一億総活躍社会の実現」が政治課題に上っています。長時間労働の規制、同一賃金同一労働の促進、働き方の柔軟化、パワハラ防止など、一連の「働き方改革」が、そのための対策として進められてきました。障害者の就労に関しても、なお福祉財源の不足、障害者権利条約、障害者雇用に関す

る公的部門の採用、雇用促進法改正の付帯事項など課題は山積しています。

本研究会では、そうした中でも就労ニーズや就労能力、意欲に応じて多様な就労の場を障害者が選択でき、多様な就労支援サービスを受けられる体制の構築が極めて重要な課題であると考えました。雇用率ばかりがクローズアップされてしまい、いわゆる一般雇用至上主義といった硬直的な発想となるならば、障害者の就労促進に当たって多様な実態とニーズが存在するにもかかわらず、かえって弊害を生みかねないのではないかと懸念されます。一概に決めつけることなく、具体的な就労状況によって個々の多様なニーズに沿った適切な対応がなされることこそが大切であると考えます。

また、福祉的就労・中間就労分野では、就労の低工賃・賃金状況が問題視される一方で、中小企業の小規模事業所における障害者就労の伸び悩みの実態があります。福祉的就労分野では、得た工賃・賃金と障害年金を合わせることで地域において自立した生活ができるような所得確保の措置が求められています。障害者の働き甲斐、キャリア形成といった視点からは、仕事の量、サービスの量だけでなく、仕事の質や仕事を通じた成長の点も看過してはなりません。障害者が充実した人生を送るためには、働き甲斐のある仕事（ディーセントワーク）こそが求められています。

とりわけ課題の一つとして、福祉的就労・中間就労における生産事業で収入が伸びず、良質な仕事の確保が困難であることが指摘されています。この分野への発注促進策では、現在、障害者優先調達推進法がありますが、行政機関等からの官公需に止まり、民間企業

からの発注促進策についての具体的な対応措置にまでは至っていません。そこで本研究会は、雇用率制度を採用しているフランス・ドイツの障害者就労をめぐる「みなし雇用制度」を参考に、民間企業が障害者事業所に仕事を発注した分を法定雇用率に換算できることを想定し、日本でも同種の措置を導入する場合の課題等について検討することとしました。

類似の制度「在宅就業障害者支援制度」およびフランス・ドイツの事例

「在宅就業障害者支援制度」は、在宅就業障害者(自宅や通所の障害者施設などにおいて就業する障害者)に、在宅就業支援団体を通して仕事を発注する企業に対して、障害者雇用納付金制度から、特例調整金・特例報奨金が支給される制度です。額は、年間の工賃支払総額を35万円を除いたものに特例調整金の場合2万1,000円を、特例報奨金の場合1万7,000円をかけるもので、障害者雇用納付金申請書の中に特例調整金・特例報奨金枠が設けられています。制約はあるものの「みなし雇用」が、すでに実現されているとも言えます。しかし現制度は、還元率が少なく、制度も使いづらいこともあり、課題については、厚生労働省の労働政策審議会の障害者雇用分科会でも議論されています。早期の改正が望まれますが、我々が提言する制度との統合も視野に入れた検討を望みます。

海外では、フランス(法定雇用率6%)・ドイツ(同5%)が障害者雇用率制度を導入している国の代表格です。両国とも直接雇用だけでなく、間接雇用としての発注枠が何らかの形で認められています。

フランスの場合、2018年度の法改正で、雇用義務の履行方法として、適応企業(日本の特例子会社とA型の中間的存在)やESAT(日本のB型)への発注枠を法定雇用率に換算する方式から、納付金の減額事由のみの変更になりました。その額は、契約書に掲載されている発注額から原材料費や販売コスト等を引いた額の30%とされています。さらに障害者の雇用に関連する支出の一部も、受入れ促進や参入・雇用維持を目的とする支出として、減額前納付金の10%まで減

額が認められています。なお、3年を超えて、直接雇用も保護雇用・就労セクターへの発注もしておらず、労働協約による履行もしていない場合には、納付金の額は最低賃金の1,500倍となります。また発注を利用している事業所は、全企業の44%となっています。

ドイツの場合、障害者の直接雇用によって雇用義務を達成できない場合には、納付金の支払いが課せられますが、障害者作業所に発注した場合には、納付金の減額がなされます。すなわち、業務委託代金(総請求費から材料費を控除した額)の50%を納付金から控除できます。なお、すべての障害者作業所への発注が納付金の減額の対象となるわけではありません。この対象となるために、障害者作業所は、あらかじめ連邦雇用エージェンシーによる認可を得ておく必要があります。認可に関する決定は、申請に基づいて、広域社会扶助主体の同意を得て、連邦雇用エージェンシーが行います。認可を得ると、公的機関による優先的な業務委託の対象にもなることができます。

研究会での大きな変更点と検討した制度内容(換算割合、チェック体制、発注側と受注側の範囲)

研究会での検討過程で、当初と考えを大きく変えたことが2点あります。第1に、発注金額を納付金額に換算し、その納付金額に相当する雇用率を発注企業の雇用率に上乗せするという制度ではなく、一般就労の推進を目指すわが国の障害者雇用就労施策の方向を踏まえ、納付金の減額および調整金・報奨金の増額だけに留め、障害者雇用率には反映させない制度案としたことです。段階的導入に変更したものです。第2に、「障害者みなし雇用制度」の名称は、派遣労働の労働契約申込みみなし制度等と混同したイメージを持たれること、また直接雇用分を発注枠で代替える(みなす)と懸念されることにより、実態をより反映した名称が適切ではないかと考慮し、「障害者就労促進発注制度」としました。

換算割合について、ドイツ・フランスを参考例とするならば、発注額から原材料費・販売経費等を差引いた金額の5割(ドイツ方式)ないし3割(フランス方式)

を、発注企業の納付金額から減額することが適当と考えられます。ただし、納付金額からの減額換算率、調整金・報奨金額の増額換算率の数値については、本研究会では現段階で結論を出さず、今後の検討に委ねることとしました。また、他の企業・事業所への発注のみで法定雇用率を達成することを認めると、自企業での直接雇用の努力をおろそかにすることとなりかねないので、これを認めることは適当でないと考え、研究会では、1企業等に認められる上限は法定雇用率の2分の1までとすることが適当としました。

チェック体制について、①利用する主体は、発注側では法定雇用率適用範囲の企業、受注側は法定雇用率非適用企業等、A型事業所等や独立自営障害者、そして仲介事業者(共同受注窓口(団体)も含む)が想定できますが、不正防止の観点からは、登録制度とすることが望ましいと考えました。②特に仲介事業者に関しては、「在宅就業障害者支援制度」と同様に登録申請先と監査は各都道府県労働局が担うこととしました。また、利用する主体には研修を義務付けるなど、一定水準の教育・育成の機会を設けることが必要と考えます。

適用範囲について、発注側企業は、①法定雇用率が適用される企業では、当初の段階では法定雇用率達成企業のみを対象とし、そして、雇用率制度に好ましくない影響を与えないことを見極めた場合には、発注側に雇用率未達成企業であっても障害者雇用を一定(たとえば1.8%)以上実施している企業を加えることとしました。②法定雇用率非適用企業(43.5人未満)は、当初段階から対象としました。

受注側企業・事業所の適用範囲は、①法定雇用率が適用される企業(現行は従業員45.5人以上だが、2021年3月から法定雇用率が2.3%に引き上げられるので、43.5人以上になる)は対象としません。②法定雇用率非適用企業(43.5人未満)は、当初段階から対象とします(ただし、障害者を1人以上雇用することを条件とし、報奨金は不支給)。③就労継続支援A型事業所は当初から対象とするが、全てのA型事業所を対象にするのではなく、たとえば、毎年一般就

労を一定割合以上実現している事業所(＋良質雇用事業所)等に限定します。また、適用事業所には、調整金・報奨金は不支給とします。④就労継続支援B型事業所については、在宅就業障害者支援制度の対象となっていますが、労働法の範疇でないので、当初の段階では不適用としました。しかし雇用制度に好ましくない影響を与えないことを見極めて、受注側に、一定の条件を課した上で就労継続支援B型事業所を加え、在宅就業障害者支援制度は廃止するとしました。⑤独立自営障害者については、B型事業所を加える折に対象に加えます。ただし、個人事業主に限定するとしました。

企業ニーズ調査および発注側・受注側のニーズと課題

今回、「障害者就労促進発注制度」に対する企業ニーズ調査を、訪問によるヒアリング調査を基本に実施しました。企業数は18社、資本金は5千万円から1千億円まで、また業種も製造業、建設業、小売業、サービス業など多種多様な企業が含まれています。なお、対象としたのはいずれも現在障害者を雇用している企業です。その種の制度を活用したいと考えている企業は12社あり、一方、「現時点での活用」は考えていない企業は、計6社でした。理由として、そのうち4社が直接雇用にこだわりたいとしていました。また、保留とした企業は2社でした。企業の障害者雇用に対する考え方を聞くと、障害者雇用に努力しているが、現状の法定雇用率はすでに限界にあり、このまま法定雇用率が上昇していくと、現場も障害者も疲弊してしまうとの声が多く聞かれました。

発注側企業のニーズは、①ノンコア業務の外部委託により、従業員がレベルの高いコア業務に集中でき、生産性の向上が期待できる、②直接雇用する障害者はコア業務に特化することになり、そのキャリアアップに繋がる、③人手不足による事業損失、事業成長抑制への解決策となる、などが挙げられます。

受注側企業・事業所のニーズは、①事業所の経営の安定のためには、安定的な仕事量が入る仕組みが必要

なこと、②事業所として営業面に時間を取られる時間が減り、その分、就労指導、能力開発指導、さらには精神面や生活面の支援に注力できること、③時間あたり単価の高い業務の増大により、それを反映した障害者への賃金支払い額のアップが期待できること、などです。

インクルーシブ雇用議連の取り組みとみなし雇用研究会報告」について

2016年11月、衆参両議院議員と市民側の有志で、月1回「障害者にとってディーセントでインクルーシブな雇用・就労のあり方に関する共同勉強会」を開催してきました。2017年6月「中間まとめ」とし、2017年12月20日当時の加藤勝信厚生労働大臣へ、「障害者雇用・就労施策にかかる緊急提言～障害者にとってインクルーシブでディーセントな雇用・就労の促進に向けて～」を提出しました。そして2018年2月27日に超党派「障害者の安定雇用・安心就労の促進をめざす議員連盟」(略称：インクルーシブ雇用議連)を発足しました。

大きな成果としては、以下の2点が挙げられます。

2018年5月24日、障害者権利条約で求められる「障害者と他の者」との平等の実現を目指す障害者施策の展開に必要な両者の比較可能な統計データ、ならびに「持続可能な開発目標(SDGs)」のターゲットのうち、障害者を対象にした指標にかかる統計データ等が十分に整備されていないことなどに関して、2019年度予算概算要求に向けた提言書にまとめました。今年度、調査費が計上され、来年度以降、各既存の調査(国民生活基礎調査、社会生活基礎調査等)の変更に向け検討されています。これにより諸外国並みに一歩近づく

ことができると思われます。

2019年6月、障害者の雇用の促進等に関する法律の一部を改正する法律案(障害者雇用促進法改正)に対する付帯決議が、衆参両院の厚生労働委員会において採択されました。それを受けて、「雇用と福祉の一体的展開について」の課題解決に向けて、厚生労働省内に障害者雇用・福祉連携強化PTを発足、「中間まとめ」がまとめられました。さらに、それを受けて合同検討会・ワーキングチームが発足し、現在検討されています。

今後、インクルーシブ雇用議連でも、「雇用と福祉の一体的展開について」を重点的に協議していくこととなります。議連勉強会の中で、「みなし雇用研究会」報告を行い、多様な働き方を推進するために、障害者優先調達推進法での官公需だけでなく、民間企業からの仕事の発注を促進する有力なツールとして、当該制度が必要な旨を訴えていくつもりです。

当報告書は、現在の発注促進策の課題を挙げつつ、納付金制度における実現可能なレベルまで調整できたものと自負しています。今後、障害者就労支援制度の検討に少しでも寄与することを祈念したいと思います。

新型コロナウイルスの感染拡大で全世界が未曾有の事態に陥り、収束後の世界のルールが大きく変わるとの専門家の見方もあります。一般雇用の在り方に関しても、今後はテレワークの普及など多様な働き方の動きが出てくると思われれます。障害者就労も同様に、独立自営障害者のテレワークをはじめ、多様な働き方を考慮することが求められるでしょう。そうした流れをめぐっては、本研究会の提言する障害者就労促進発注制度が貢献できることを願っています。