

障害者の雇用と福祉的就労の現状と課題

福島大学行政政策学類 准教授

長谷川珠子

はじめに

2022 (令和 4) 年 12 月 10 日、障害者総合支援法 (以下、総合支援法という)、障害者雇用促進法 (以下、促進法という)、精神保健福祉法等の障害者に関連する複数の法律を一括して改正する「障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律等の一部を改正する法律案」が成立しました (施行日は、一部の規定を除き 2024 (令和 6) 年 4 月 1 日です)。

この改正の趣旨は、障害者の地域生活や就労の支援の強化等により、障害者の希望する生活を実現するために、①障害者の地域生活の支援体制の充実、②障害者の多様な就労ニーズに対する支援及び障害者雇用の質の向上の推進、③精神障害者の希望やニーズに応じた支援体制の整備等の措置を講じることにあります。

以下では、同改正のうち促進法に関する部分を解説したうえで、残された課題である「福祉的就労」(就労継続支援 A 型・B 型) のあり方を検討します。

雇用と福祉の連携検討会

障害者の「雇用」は促進法、「福祉的就労」は総合支援法というように、異なる法律によってルールが定められています。法律の内容を議論する場も異なり、促進法は労働政策審議会障害者雇用分科会が扱い、総合支援法は社会保障審議会障害者部会が検討します。その結果、雇用と福祉 (的就労) にまたがる問題を十分に議論できないという弊害が生じていました。

そこで、同分科会と同部会の双方から委員を出し合い、「障害者雇用・福祉施策の連携強化に関する検討会」(以下、連携検討会という) が 2020 (令和 2) 年 11 月に立ち上げられました。連携検討会やその下に設置された 3 つのワーキンググループにおいて議論

が重ねられ、2021 (令和 3) 年 6 月に報告書が取りまとめられました。連携検討会の報告書が今回の法改正に与えた影響は限定的ですが、引き続き制度の枠を超えて議論していくことが重要といえます。

促進法の改正内容

1) 分科会意見書

促進法を改正する場合、それに先立ち、障害者雇用分科会が意見書を取りまとめ、それを踏まえて改正内容が審議されます。今回の法改正においても、2022 (令和 4) 年 6 月 17 日に「意見書 (今後の障害者雇用施策の充実強化について)」(以下、意見書という) が取りまとめられました。意見書には、前回の 2019 (令和元) 年促進法改正の際に先送りされた課題が多数盛り込まれるとともに、上記の連携検討会報告書で示された論点が取り上げられています。

2) 雇用の質の向上に向けた事業主の責務の明確化

障害者の実雇用率と実雇用者数はともに増加していますが、以下のような動きがあることが問題となっています。別会社 (B 社) が提供・管理する農園の 1 区画を A 社が借り上げ、A 社と雇用契約を締結した障害者をその農園で働かせるというものです (農作業の指導は A 社が雇用した指導員が行います)。障害者らは A 社で「雇用」されているため、A 社の実雇用率としてカウントされますが、実態としては障害者雇用を外注しているような状態であり、「雇用率ビジネス」や「障害者雇用代行ビジネス」と称されています。

意見書においても、「雇用率の達成に向け障害者雇用の数の確保を優先するような動きもみられる」としたうえで、「事業主に対して、障害者が持てる能力を十分に発揮できる雇用の場を提供するとともに、雇用後もその活躍を促進するため、キャリア形成の支援を

含めて、適正な雇用管理をより一層積極的に行うことを求めることが適当である」とされました。

これを受け、改正法では、事業主の責務に「職業能力の開発及び向上に関する措置」を行うことが追加されました（改正促進法5条）。また、衆議院及び参議院の附帯決議において、「事業主が、単に雇用率の達成のみを目的として雇用主に代わって障害者に職場や業務を提供するいわゆる障害者雇用代行ビジネスを利用することがないよう、事業主への周知、指導等の措置を検討すること」との項目が盛り込まれました。

改正促進法5条によって、雇用率ビジネスが直ちに違法となるわけではありませんし、その効果は限定的でしょう。雇用率ビジネスの台頭は、結局、「雇用」している障害者の「数」が何よりも重視される雇用義務制度の構造的な問題を示すものといえるかもしれません。後述する就労継続支援B型での極めて低い工賃とも無関係ではありません。制度全体の見直しを含めた検討が求められているように思います。

3) 雇用と福祉の連携

連携検討会等では、働くことを希望する障害者が、ハローワークに相談した場合には雇用（就労継続支援A型を含む）が紹介され、市町村の障害福祉課等に相談した場合には福祉的就労に振り分けられるというように、障害者の就労能力や適性、本人の希望ではなく、相談した窓口によって働く先が決まる実態があることが指摘されました。そこで、連携検討会報告書では、将来的には、雇用か福祉かを選択・決定する前の段階で、共通の枠組みによるアセスメントを実施することが望ましいとしつつ、まずは、雇用と福祉のそれぞれのサービス体系におけるアセスメントについて、実効あるものとなるよう仕組みの構築や機能強化を図るという方向性が示されました。これを受け、福祉的就労において就労アセスメントを行う新たなサービス（就労選択支援）が導入されることになりました（改正総合支援法5条13項）。改正促進法においても、ハローワークや障害者職業センターは、就労選択支援を受けた者に対して、就労アセスメントの結果を参考として、適性検査や職業指導等を行うものとされています（改正促進法12条2項）。なお、これらの規定は、

公布から3年以内に施行されます。

4) 実雇用率の算定方法

ア 超短時間雇用障害者に対する実雇用率算定

促進法では、障害者の職業的自立を促進するという法の趣旨から、事業主に雇用義務が課せられているのは、週所定労働時間が「20時間以上」の労働者とされています。しかし、障害特性等により長時間の勤務が難しい障害者が一定数いることから、2019（令和元）年促進法改正によって、週所定労働時間が10時間以上20時間未満の障害者を雇用した場合に、「特例給付金」を支給する仕組みが導入されていました。

改正法では、この特例給付金を廃止し、特例的な取扱いとして、週所定労働時間が10時間以上20時間未満の精神障害者、重度身体障害者、重度知的障害者を実雇用率の算定対象に加えるものとされました（改正促進法70条、71条）。ただし、就労継続支援A型の利用者は、特例的取扱いをする必要性が高くないとして、上記算定特例の対象から除外されています。算定に当たっては1人をもって0.5カウントとする省令改正が行われる予定であり、これにより、雇用率制度における算定方法は下表の通りとなります。

イ 精神障害者に関する特例措置の延長

雇用率の算定にあたり、週20時間以上30時間未満で働く精神障害者について、新規雇入れまたは手帳取得から3年間に限り、本来0.5カウントであるところ、2023（令和5）年3月31日まで1カウントとする特例措置が設けられています（表の※）。意見書では、①精神障害者の職場定着を進める観点からこの特例措置を継続すること、②週30時間以上の雇用への移行に要する期間には個人差があることや中長期にわ

表 雇用率制度における算定方法（太枠内が改正内容）

週所定労働時間	30時間以上	20時間以上 30時間未満	10時間以上 20時間未満
身体障害者	1	0.5	-
重度	2	1	0.5
知的障害者	1	0.5	-
重度	2	1	0.5
精神障害者	1	0.5※	0.5

※ 一定の要件を満たす場合は、0.5ではなく1とカウントする措置が採られています。

出典：厚生労働省作成資料をもとに筆者作成。

たり週 30 時間以上の雇用に移行できない者も存在することから、新規雇入れまたは手帳取得から 3 年という要件を外すことが、それぞれ適当であるとされました。今後、この内容に沿った省令改正が行われる予定です。

5) 納付金関係業務の拡充

障害者雇用分科会では、使用者側委員から、中高年齢の障害者や長期継続勤務の障害者を雇用している場合に、雇用率のカウントにおいて評価すること（ダブルカウント等）を求める意見が出されていました。加齢に伴い労働能力の低下がみられ、さらなる配慮を要するということ等がその理由です。これに対しては、年齢や勤続年数で一律に判断することは適当ではないとの意見もみられていました。そこで、雇用率ではなく助成金によって対応することとし、加齢に伴って生ずる心身の変化により職場への適応が困難となった障害者の雇用継続のために必要となる措置や、障害者の新規雇入れ及びその雇用継続に必要な援助に要する費用等を助成金の支給対象とする内容の法改正が行われました（改正促進法 49 条 4 号ロ、同条 7 号の 2）。

6) 調整金・報奨金の支給上限の設定

障害者雇用納付金制度には、障害者雇用に伴う事業主間の経済的負担の調整と、障害者の雇用水準を全体として引き上げるための助成という 2 つの目的があります。これらの目的を達成するため、法定雇用率を達成できない事業主から納付金を徴収し、それを財源として、法定雇用率を超えて障害者を雇用する事業主に「調整金」（常用雇用労働者数 100 人以下の事業主に対しては「報奨金」）を支給するとともに、障害者雇用に当たって必要となる施設・設備の整備、適切な雇用管理を図るための特別な措置のための費用（助成金）が支給されます。

これまでの制度では、調整金と報奨金の支給額に上限がないため、一部の事業主に多額の調整金や報奨金が支給され、その結果として納付金財源が不足し、助成金の支給が抑制されるという事態が生じていました。

そこで、限られた財源を効果的に運用し、雇用の質の向上に向け、事業主による障害者の職場定着等の取組に対する支援を充実させるため、調整金や報奨金の

支給に上限が設けられることになりました（改正促進法 50 条 1 項）。詳細は政省令で規定される予定ですが、意見書では、調整金の支給対象人数が 10 人を超える場合には超過人数分の支給額を 50% とすること、報奨金の支給対象人数が 35 人を超える場合には超過人数分を不支給とすることが適当であるとされています。

7) 在宅就業障害者支援制度の要件緩和

在宅就業障害者支援制度とは、自宅等において就業する障害者の就業機会の確保等を支援するため、これらの障害者に直接または在宅就業支援団体を介して業務を発注した事業主に対し、障害者に支払われた報酬に応じて、納付金制度の枠組みの中で特例調整金を支給するものです。

2005（平成 17）年促進法改正によって導入されましたが、在宅就業支援団体の登録要件が厳しいことから、ほとんど利用されてきませんでした。そこで、法改正では、在宅就業支援団体の登録のために必要な在宅就業障害者の人数を 10 人から 5 人に引き下げるとともに、在宅就業支援団体としての業務を実施する者の人数（従事経験者）を 2 人以上から 1 人に引き下げ、管理者の要件を専任以外でも認めることとしました（改正促進法 74 条の 3 第 4 項 1 号～3 号）。

8) 除外率

除外率制度とは、障害者の就業が困難とされる業種について、障害者の雇用義務を軽減する目的で、雇用する労働者数を計算する際に、除外率に相当する労働者数を控除する制度であり、除外率設定業種ごとに除外率が設定されています。しかし、障害者の就業が一般的に困難であるとする考えは、ノーマライゼーションの理念に反するとして、2002（平成 14）年促進法改正により廃止が決定しました。ただし、特例措置として当分の間は存続させ、段階的に除外率を引き下げることにされ、2004（平成 16）年と 2010（平成 22）年にそれぞれ一律に 10 ポイントの引下げが実施されました。

意見書では、廃止が決定しているにもかかわらず 10 年以上除外率の引下げが行われていないことは重大な問題であるとして、除外率を一律に 10 ポイント

引き下げることが適当であるとされました。一方で、除外率設定業種が余裕をもって除外率の引下げに対応できるよう十分な準備期間を設けることや、雇用率引上げと除外率引下げのタイミングが重ならないようにすることが必要だという意見が出されています。除外率の引下げに対しては使用者側から激しい抵抗がみられていますが、20年も前に決定されたことであり、速やかに引下げが行われるべきと考えます。

福祉的就労の課題

1) 総合支援法における就労支援

総合支援法における就労支援には、就労移行支援、就労継続支援(A型・B型)、就労定着支援があります(法改正により、就労選択支援が加わることになりました)。

この中の「就労継続支援」とは、「通常の事業所に雇用されることが困難な障害者」を対象に、就労の機会や生産活動等の機会の提供を通じて、知識や能力の向上のために必要な訓練等を受けさせるものです(総合支援法5条14項。改正後は5条15項となります)。就労継続支援A型(以下、A型という)は、事業者と障害者との間で雇用契約を締結するものとされているのに対し、就労継続支援B型(以下、B型という)ではそのような雇用契約を締結するものとはされていません。その結果、様々な問題が生じています。以下では、雇用義務制度におけるA型の位置づけと、B型利用者の労働者性の問題について検討します。

2) 雇用義務制度におけるA型の位置づけ

A型利用者は、A型事業者に「雇用」されているので、雇用義務制度において実雇用率に算定されます。A型は多数の障害者を雇用していますから、ほとんどの事業者には調整金や報奨金が支給されています。加えて、A型は総合支援法による福祉報酬も得ます。両制度から金銭を得ることが直ちに問題となるわけではありませんが、制度の趣旨をよく考える必要があります。

事業主が雇用義務を負うのは、「社会連帯の理念に基づき、適当な雇用の場を与える共同の責務を有す

る」からとされます(促進法37条1項)。これに対し、A型は障害者に就労の機会を提供すること自体を目的とするものであり、その実現のために福祉報酬を得ています。平等に障害者雇用の義務を負担する制度の中に、このようなA型を含めることは、雇用義務制度の趣旨や理念にそぐわないといえるでしょう。

A型が実雇用率に算定されることの問題は、他にもあります。第1に、大企業を中心にA型事業所を設立し、A型での障害者雇用を企業グループ全体の雇用率にカウントするというものです。すべてが悪質とは思いませんが、雇用率達成の安易な手段としてA型が利用され、企業本体での障害者雇用がおざなりとなる傾向があります。

第2に、法定雇用率への影響です。原則として雇用されている障害者の人数が増えるほど法定雇用率が上昇する仕組みとなっているため、A型利用者の増加は法定雇用率の引上げにつながります。2018(平成30)年の見直しの際には、A型利用者数により0.1ポイント法定雇用率を引き上げる影響を有していました。福祉的な支援を受けることができるA型の存在により、支援のない企業(特に中小企業)の負担が重くなることは、公平性の観点からも妥当ではありません。

以上のことから、A型を雇用義務制度の対象から除外すべきと考えます。意見書においても、「雇用率制度におけるA型の利用者の扱いについては……雇用率制度・納付金制度からの除外の可能性も視野に入れ、一方で様々な影響も考慮しつつ引き続き検討していくことが適当である」とされています。

この問題について、A型を雇用義務制度の対象から外すと、A型利用者が「労働者」でなくなり、労働法の保護が受けられなくなると考える人がいるかもしれませんが、次にみるように「労働者」かどうかは、別の問題として切り離して扱うことができます。

3) 「労働者性」の判断

「A型は、事業者と利用者が雇用契約を締結しているから労働基準法等の適用を受けるが、B型は雇用契約を締結していないからそれらの適用を受けない」という理解をしている人がいるかもしれません。しかし、これは間違いです。

労働基準法9条は、「この法律で『労働者』とは、職業の種類を問わず、事業又は事務所……に使用される者で、賃金を支払われる者をいう」と定義しています。ポイントは、①使用されるという点(指揮監督下の労働)と②賃金を支払われるという点(報酬の労務対償性)であり、この2つを満たせば「労働者」に該当し、労働基準法等が適用されます。労働者性の判断においては、こういった契約を締結しているかや、A型だからB型だからといったことではなく、「実態」として①事業者から指揮命令を受けて働き、②働いたことの対価として報酬を得ているかどうかが重要となります。

A型を雇用義務制度の対象から外すかどうかは促進法の制度設計の問題であって、労働者かどうかとは別の問題です。A型を雇用義務制度の対象から外したとしても、A型利用者について上記の実態があれば、依然として労働基準法等の保護を受けることができます。

また、B型であっても、事業者が利用者に対して指揮命令を行い、働いたことの対価として報酬を支払っている場合には、労働基準法の労働者に該当する可能性があります。この点について、厚生労働省は、「就労継続支援事業利用者の労働者性に関する留意事項について」(平成18年10月2日障発第1002003号)を出し、B型利用者を働かせる際の留意点を以下のよう

- ア 利用者の出欠、作業時間、作業量等が利用者の自由であること。

イ 各障害者の作業量が予約された日に完成されなかった場合にも、工賃の減額、作業員の割当の停止、資格剥奪等の制裁を課さないものであること。

ウ 生産活動において実施する支援は、作業に対する技術的指導に限られ、指揮監督に関するものは行わないこと。

エ 利用者の技能に応じて工賃の差別が設けられていないこと。

この通知は、労働者性の判断を反映したものであり、①時間的な拘束が強く、作業を行うかどうかについて

利用者に諾否の自由がなく、業務遂行に関して指揮監督がある場合であって、かつ、②報酬の労務対償性がある場合は、B型利用者でも労働基準法の労働者となることを示しています。

一方、B型での工賃向上が課題となる中で、高い工賃を達成しようとすれば、利用者の出欠、作業時間、作業量等を事業者が管理することになり、生産活動において実施する支援が技術的指導を超えて指揮監督となる可能性が高まるといえます。また、利用者の技能に応じ工賃額に差をつけることにもつながりやすいでしょう。事業者はジレンマを抱えることになります。

難しい問題ですが、安価な労働力として障害者が搾取されることを防ぐためにも、労働者性の判断は労働基準法9条に即して適切に行われるべきと考えます。最低賃金を支払うことが難しいという場合には、最低賃金法7条1号に規定された減額特例を用いることもできます。ただし、労働者性の判断を適切に行った場合であっても、多くのB型利用者は労働基準法9条の労働者に該当しないと考えられます。労働法の保護が及ばない障害者に対して、どのように就労条件を保障していくかも、検討していかなければなりません。

おわりに

促進法が1960(昭和35)年に制定されてから、60年以上が経過しました。その間に、納付金制度の導入、対象となる障害者の拡大、重度障害者のダブルカウントや短時間労働者のハーフカウントの設定、特例子会社制度の拡充、差別禁止・合理的配慮規定の導入等、法改正が重ねられてきました。結果として、障害者雇用は数としても率としても上昇を続けています。

しかし、その裏では、雇用率ビジネスにみられるような、法の趣旨や理念とは反する動きもみられています。また、制度の複雑化等によって現場の負担は増えるばかりです。既存の制度を一から見直すことは大きな困難を伴いますが、雇用と福祉的就労の両方の制度の根本的な見直しが必要な時期に来ているように思います。