

経験者に学ぶ

これからの障害者雇用& 就労支援ナビ

連載・第19回 障害者の直接雇用と発注による「みなし雇用」

株式会社 研進 代表取締役 出縄 貴史

1 問われる「雇用」の質 ～「雇用至上主義」への警鐘～

我が国の障害者就労対策は、法定雇用率制度および障害者雇用納付金制度に基づく、いわゆる割当雇用をベースとしています。日本の法定雇用率は、他の欧州諸国（ドイツ5%、フランス6%等）と比較しても低いことから、今後も、割当雇用を基軸とした障害者雇用施策が推進されるものと予想されます。

2014年度にハローワークを通じて就職した障害者は、前年度比8.6%増の8万4,602人で、過去最多を更新しました。一方、「平成26年 障害者雇用状況の集計結果」（厚生労働省）によると、民間企業での雇用障害者の実数は、43万1,225人で増加は22,278人、公的機関では、雇用実数6万3,985人で1,815人の増加、官民合計の雇用障害者の増加は、24,093人となります。1年間で7～8万人以上の障害者が就職しながら、実数はその3分の1程しか増えていないのです。高齢化や障害の重度化による退職者も含まれることはわかりますが、一旦就職しても職場に定着できずに退職を余儀なくされる障害者が極めて多いことを裏付けるデータです。特に知的・精神障害者の場合、コミュニケーションや人間関係の面で上手いかわず、退職に追い込まれるケースが多いのが実情です。企業等に雇用された障害者の5～7割が、定着できずに脱落してしまうと

も言われています。

そのような実態を踏まえ、法定雇用率ありきの「雇用至上主義」への問題意識が芽生え、加えて、障害者権利条約の批准等を背景に、人権保全・差別禁止の観点から雇用の「質」をより重視すべきとの主張がなされています。

「重度障害の場合、法定雇用率はダブルカウントされるから、仕事はできなくとも重度障害者を紹介してほしい」とか、「最初のうちは、ジョブコーチや支援機関が頻繁に来てフォローしてくれたのに、次第に支援してくれなくなった」といった企業の人事担当者の声を聴くことがありますが、このような姿勢では、障害者雇用の成功は期待できません。支援機関への過度な依存を排し、企業自らが障害者の特性を理解し、障害者権利条約に規定された「合理的配慮」を尽くして障害者就労を継続できるよう、自走力を養うことが肝要でしょう。

2018年度に、精神障害者の雇用が義務化されることもあり、法定雇用率はかつてない早いテンポで引き上げられる可能性もあります。その過程で、国際的潮流である差別禁止や機会均等にも配慮しつつ、雇用の「質」をいかに担保するかという課題に真摯に向き合う必要があると考えます。

障害者の就労対策を考える際、「ディーセント・ワーク」(Decent Work: 働きがいのある人間らしい仕事)の概念が重要です。この言葉は、1999年のILO総会において用いられ、ILOの活動の主目標と位置付けられました。ディーセント・ワークの実現は、①雇用の促進、②社会的保護の方策の展開および強化、③社会対話の促進、④労働における基本的原則および権利の尊重・促進および実現、以上4つの戦略的目標を通して実現されると位置付けられています。日本政府としても、ディーセント・ワークの概念の普及に努め、様々な政策を推進することによりその実現に努めるとされています。

企業が障害者雇用を通じて「ディーセント・ワーク」を創出すべきことは当然ですが、ここで留意すべきは、雇用が困難な障害者への対応です。障害者自立支援法の下で「福祉から雇用へ」というスローガンが掲げられ、就労移行支援および職場への定着支援に膨大なコストが投入されました。法定雇用率の引上げや中小企業への対象拡大もあって、福祉施設から企業への就職者もここ数年大きく伸びています(2013年10,001人で、10年前の7.8倍)。

しかしながら、前述の通り、職場への定着が叶わず、毎年、相当割合の障害者が退職を余儀なくされ、福祉施設に戻って来ってしまう実情を無視することはできません。

現在、企業雇用(一般就労)ではなく、福祉サービスにおける就労系事業(就労移行支援・就労継続支援A型・就労継続支援B型)、いわゆる「福祉的就労」に従事する障害者は22～23万人に及びます。彼等の月額工賃は低水準であり、例えば、A型(雇成型):68,691円、B型:14,190円(2012年度全国平均)と企業雇用の場合に比して

大きな格差が生じています。最低賃金と比べても極端に工賃が低い福祉施設で働く障害者に対して、「ディーセント・ワーク」をいかにして実現するかは、ほとんど論じられることすらないのが現実です。

このような事態に至った背景として、我が国の「雇用」と「福祉」の二者択一・縦割行政の欠陥が指摘されています。今こそ、福祉か雇用かの二元論ではなく、両者の有機的な連携が求められています。

雇用および福祉施策の連携として、大きな可能性を有す2つの就労形態について触れたいと思います。一つは、最近、増加が顕著である企業のA型事業参入であり、もう一つは、企業の福祉施設への発注奨励策および「みなし雇用」制度導入への期待です。

(1) 企業のA型事業参入

障害者総合支援法は、通常の事業所に雇用されることが困難な障害者に対して、次の就労系障害福祉サービスを定めています。

A型(雇成型)の事業所数は、2010年の677から2013年の1,934に急増、同事業の利用者数は、2010年の9,117人から2013年の29,997人と約3年間で3倍以上に増加しています。とりわけ、企業が国や自治体の福祉予算(給付費)を得て参入する事例が目立ち、中には、人数や勤務日数を多く見せかける等の手口で給付金を不正請求し、指定を取り消される忌々しき事態も報じられています。また、タイムカードを押すだけで働き甲斐からは程遠い職場実態であったり、最低賃金遵守を謳いながら短時間労働であったりと、給付金目当てと疑われるようなケースもあることから、企業のA型事

	就労継続支援A型（雇用型）事業	就労継続支援B型（非雇用型）事業
対象事業	雇用契約に基づく就労が可能である者	雇用契約に基づく就労が困難である者
労働者性	最低賃金法等の労働法規が適用され、「労働者」としての権利が保全される。	福祉制度上の「訓練生」とされる。労働法規は適用されず、労働者の権利は有さない。

業参入に批判的な見方も出ています。行政による監査や指導の強化が必要との指摘もなされ、実際に2015年度には、短時間労働に対する給付金カットといった是正措置も導入されています。

一方、企業が参入したA型事業所で、障害者が他の社員と共に生き生きと働き、ディーセント・ワークを実現している事例も多く認められます。A型事業は、一定の福祉的支援の下に障害者に労働者の権利を保全する貴重な就労機会といえます。働く意欲もあり相当の能力を発揮し得る障害者にとって、福祉サービスを楽しみながら安心して働ける職場が提供されることは望ましいことでしょう。福祉と労働のギャップを埋める多様な就労機会を創出するうえで大きな可能性を秘めているのです。

仕事がない福祉施設がA型を立ち上げることは容易ではありません。元々、仕事がある企業がA型事業に参入することは、むしろ合理的であり、障害者の所得向上と自立支援に直結します。企業における障害者への理解が深まり、福祉予算が有効に活用されて、本来、制度が目指している健全なA型事業所が増えることを期待したいと思います。

2015年2月、障害者の就労を支援する企業や福祉施設、NPO等から成る全国組織「就労継続支援A型事業所全国協議会（全Aネット）」が発足しました。「A型」事業所の「在るべき姿」を全国的な情報交換と論議を通じて検討し、政策提言につなげる場となります。

事業者の質的向上と、障害者の「労働の可能性」の拡大に向け、同協議会の果たす

役割は大きいと言えます。特に、通常の事業所に雇用されることが困難な障害者を対象とするわけですから、職業能力および生産性と最低賃金との関係をどう見るか、現在、地域間格差が著しく運用実態に大きな差異が認められる「最低賃金の減額特例」の在り方や障害特性と労働時間の考え方等も、重要な検討課題になるものと思われます。

（2）企業への発注奨励策と「みなし雇用」制度への期待

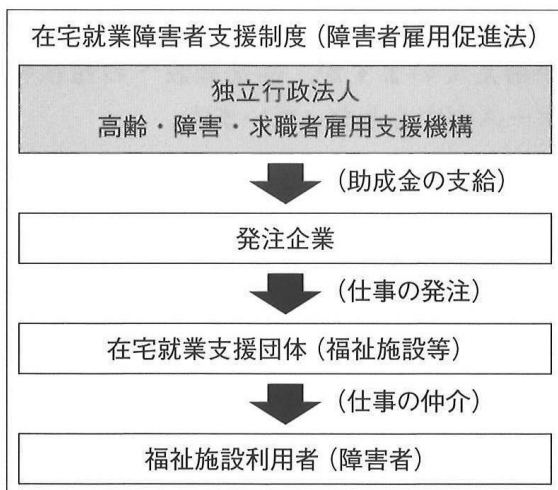
福祉的就労であっても、働く意欲と能力がある限り、「ディーセント・ワーク」を追求すべきことは人権尊重の観点からも当然です。「雇用」への移行に基軸を置きつつも「雇用」一辺倒ではなく、本人の職業能力や適性に見合った就労機会を提供することこそが重要と考えます。特に、一般就労はもちろん、雇用契約に基づく就労が困難な障害者に対しては、無理な雇用によるミスマッチは本人および雇用主にとっても不幸な結果を招来し避けるべきでしょう。福祉的就労に従事する障害者については、まずは、全体的な底上げが必要であり、「良質な仕事」の発注という形での制度の導入・拡充が合理的かつ有効と考えます。

障害者優先調達推進法（2013年4月施行）による官公需の優先発注に加えて、やはり重要となるのは民需の取込みです。特に障害基礎年金とあわせ自立可能な工賃水準（最低賃金の3分の1以上が必要と言われている）を目指すために、最も期待される制度・施策は企業に対する発注奨励策、とりわけ「みなし雇用制度」の導入です。

① 在宅就業障害者支援制度／特例調整金・特例報奨金

現在、障害者に仕事の発注を奨励する制度としては、障害者雇用促進法における「在宅就業障害者支援制度」があります。2006年度に創設されたもので、自宅や福祉施設において就業する障害者に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・特例報奨金を支給する制度です。制度名に「在宅」とありますが、文字通り自宅のほか、就労移行支援事業および就労継続支援B型事業を営む福祉施設への発注も対象となります。障害者雇用促進法における労働施策として福祉的就労分野にも焦点を当てたものであり、「雇用」と「福祉」の連携という意味でも画期的な制度と言えます。

本制度の適用に際しては、「在宅就業支援団体」として登録された就労移行支援事業所や就労継続支援B型事業所等が企業と障害者とを仲介する役割を担います。ただし、就労継続支援A型事業所において雇用されている者は、制度の対象外とされます。雇用形態の場合は、雇用主（A型事業所）に調整金・報奨金が支給されるため、同一の財源から発注企業に別途助成する仕組みとはなっていないのです。



発注企業に支給される特例調整金および特例報奨金は、次の通り定められています。

企業が自宅や福祉施設等で就労する障害者に発注した場合、その企業がもたらした仕事から支給された年間工賃総額に応じて、次の助成金が企業に支給される。

特例調整金

発注企業の規模が常用雇用労働者数100人超の場合、年間支払工賃総額35万円ごとに21,000円が支給される。

法定雇用率未達成企業については、特例調整金の額に応じて、障害者雇用納付金が減額される。

特例報奨金

発注企業の規模が上記規模を下回る場合は、年間支払工賃総額35万円ごとに17,000円が支給される。

直接雇用ではなく仕事を発注した場合においても、当該発注企業に対して経済的なインセンティブと社会的評価を付与した意義は大きいといえます。本制度を発展させ、助成金支給とあわせ一定係数において当該発注企業の法定雇用率に加算計上するのが「みなし雇用」制度です。

フランスでは、法定雇用率は6.0%とされ、直接雇用ではなく仕事の発注形態による義務履行が50%（法定雇用率3.0%）まで認められます。今後、我が国の法定雇用率引上げの過程で、フランスのように直接雇用に加えて発注枠を設けることにより、良質な仕事を福祉施設が確保し工賃アップにつなげていくことができれば、平均月額工賃1万円台に低迷している福祉的就労の様相は著しく改善するはずです。

特例調整金、特例報奨金の申請・支給事務は、(独)高齢・障害・求職者雇用支援機構において、障害者雇用納付金・雇用調整金・雇用報奨金とあわせて一体的に行われており、申請用紙も企業の①直接雇用②発注枠とが同一書式にて併記されています。要は、年間支払工賃額を一定係数で発注企

業の法定雇用率に加算する仕組みを設ければよいわけです。

また、A型事業所への発注の場合、雇用主への調整金・報奨金支給があるため、特例調整金・特例報奨金は対象外とされていますが、同事業所利用者は、最低賃金法等の労働法規が適用される労働者であり「雇用」が創出されていることを考慮すれば、年間支払工賃に基づき発注企業の法定雇用率にみなすことは、むしろ自然であり合理的と考えます。A型についても発注企業への雇用率に加算する制度改定が望まれます。

② 在宅就業障害者支援制度の活用実績

この制度が導入されて10年目を迎えていますが、2015年6月末時点で、在宅就業支援団体として未だ24の法人が登録されているにすぎません。特例調整金等の支給実績は下表の通りです。2009年度に、筆者が従事する㈱研進（社会福祉法人進和学園の営業窓口会社／神奈川県平塚市。以下、「研進」という）が神奈川県第1号の在宅就業支援団体に登録され、永年の発注事業者である本田技研工業㈱（以下、「ホンダ」という）に400万円を超える特例調整金が支給されたため大幅に増額、それ以降もホンダへの支給額が相当部分を占めており、それ以外の実績は乏しく、残念ながら本制度は十分に活用されているとは言えないのが実情です。

厚生労働省は、本制度の活用を促進すべく、対象となる障害者への年間支払工賃額の基準を見直し、2015年度より105万円か

ら35万円に引き下げ、特例調整金・特例報奨金の金額も同等の割合で調整されました。この改定により、本制度の活用範囲は拡大され、福祉施設等は企業からの仕事の発注を受けやすくなったと評価できます。

その他、制度名の「在宅」という表現を改め、自宅以外の福祉施設への発注も対象となることの認知度をアップさせること、工賃証明書を発行する福祉施設等の「在宅就業支援団体」の事務ロード軽減やコスト支援策（例えば、福祉施策と連携して福祉予算を充てる）といった方策により本制度の活用を図る必要があると思います。

本制度の対象となる発注業務には、特に制限はありません。自宅での在宅就業の場合は、パソコンを使ったデータ入力・加工やホームページ作成業務等が多いようです。元々、制度名の冒頭に「在宅」とあるのは、身体障害等のために通勤が不可能となり在宅で仕事を行うケースを想定したこと由来ですが、在宅就業者のスキル不足や情報セキュリティの問題もあり、在宅で従事可能な仕事のニーズ発掘は容易ではないようです。

一方、知的・精神障害者の場合は、福祉施設の利用が多く、この場合に本制度が適用できる業種は多岐にわたります。製パンやお菓子類その他の福祉施設自主製品の購入や、清掃業務等に代表される役務の提供も対象となります。2014年度に特例調整金が増えています。福祉施設への発注のケースが中心となっています。

特例調整金・特例報奨金の支給実績

（単位：件／千円）

	2007年度	2008年度	2009年度	2010年度	2011年度	2012年度	2013年度	2014年度
支給件数	6	7	12	8	12	11	11	12
支給金額合計	618	858	5,004	3,831	4,557	4,461	4,221	5,418

（参考：御高齢・障害・求職者雇用支援機構）

筆者が従事する研進(在宅就業支援団体)が仲介して発注企業であるホンダおよび(株)しまむら(神奈川県平塚市の有名スーパー。以下、「しまむら」という)に特例調整金が支給されている事例を紹介します。それぞれ、本邦自動車メーカーおよびスーパー業界で初の特例調整金の支給例となります。

(1) ホンダによる自動車部品組立作業等の発注

- ・発注企業：ホンダ
- ・働く障害者：社会福祉法人進和学園（知的障害者：約120名）、社会福祉法人小田原支援センター（知的・精神障害者：約50名）
- ・対象業務：①自動車部品の組立②福祉施設自主製品（クッキー類、植樹用苗木等）購入

ホンダから受注する自動車部品の組立作業は、進和学園および小田原支援センターを利用する障害者が従事しています。

知的障害者の障害特性を踏まえ、「一人一工程」による正確性を最優先、機械メーカーOBを職員に迎え、所定の部品が正しく組み付けられるように導く「治工具」を独自開発し、拠点の福祉工場「しんわルネッサンス」では、知的障害部門では日本初となる国際標準ISO9001認証も取得し、品質保証と工程管理に注力しています。

ホンダは、自社グループでの障害者法定雇用率を達成する一方、永年にわたり福祉的就労分野にも仕事を発注してきましたが、法定雇用率にはカウントされず、社会的に評価されるしくみはありませんでした。特例調整金制度の導入により、「ホンダ」に発注奨励金が支給されるに至ったことは大きな前進といえます。



42年目を迎える進和学園でのホンダ車部品組立作業。発注企業のホンダに特例調整金が支給されている。

なお、ホンダは、本年度より実施の「優先発注企業等の厚生労働大臣表彰」の対象にも選ばれています。

(2) しまむらによるバックヤード業務（施設外就労）の発注

- ・発注企業：しまむら
- ・働く障害者：社会福祉法人進和学園（知的障害者：約15名）、NPO法人フレッシュ・ベルカンパニー（精神障害者：約5名）
- ・対象業務：①各店舗のバックヤード業務（商品陳列、野菜の袋詰め、清掃等）
②福祉施設自主製品（パン・クッキー類、工芸品等）店頭販売
③関連農業事業者の補助作業（野菜の収穫・袋詰め、ハウス・畑の除草等）

平塚市の有名なスーパーであるしまむらでは、現在、11店舗において進和学園をはじめ福祉施設が手掛けた自主製品が並ぶ「福祉」コーナーを設けて販売しています。また、進和学園のメンバーが同店に赴き、バックヤード業務を請け負う「施設外就労」を導入し、日々、働き甲斐を感じながら作業に従事すると共に、定期的に店頭での自主製品の試食販売会も実施しています。

2014年度からは、近隣の福祉施設NPO法人フレッシュ・ベルカンパニーの利用者もフリーデンファーム（しまむらの関連会社）における農作業を「施設外就労」形態

で請け負っています。

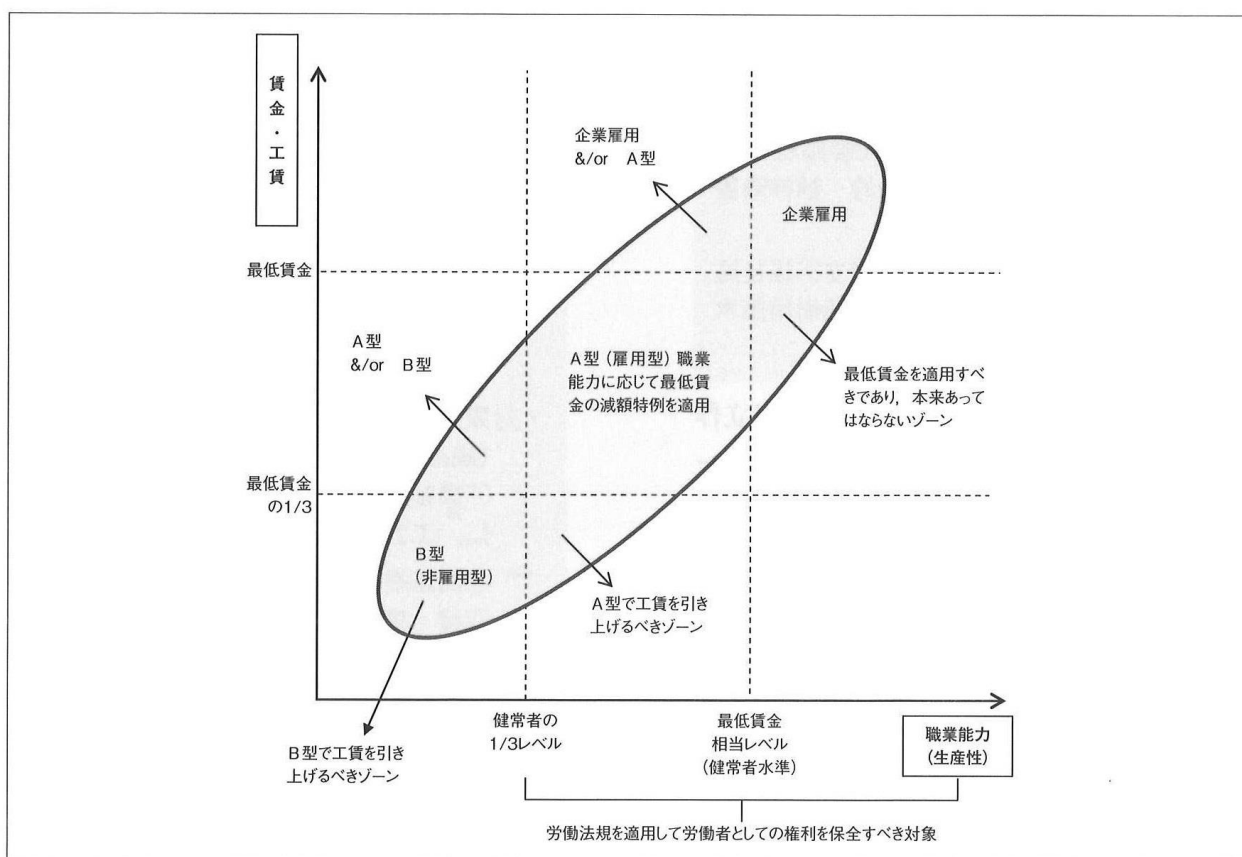
「施設外就労」は、社会参加が実現する障害者自身、人手不足の企業や農業事業者、障害者の指導ノウハウを活かせる福祉施設と関係者のすべてにメリットがあり、これに発注奨励策である特例調整金や福祉分野の補助金（福祉施設に「施設外就労」加算が支給される）も活用することで付加価値の高い障害者就労機会の創出に繋がります。

しまむらでの取組みは、2013年度にスーパー業界初となる特例調整金活用事例とな

り、地域に密着した企業（流通）／農業事業者／福祉施設が連携した汎用性のある事業形態として注目されています。日本経済新聞（2015年5月14日）他の新聞紙上でも紹介され、障害者雇用優良事業所としても表彰されています。

しまむらもホンダと同様に、法定雇用率を満たしたうえで、地元福祉施設に仕事を発注しており、地域への貢献を通じたCSR（企業の社会的責任）の観点からも有意義な取組みといえましょう。

●障害者の就労形態モデル 概念図



(注) 本概念図は、企業での直接雇用およびA型（雇用型）ならびにB型（非雇用型）事業について、障害者の職業能力（生産性）と賃金（工賃）の相関関係をモデルとして示したものです。

フランス他の例を参考に、職業能力が健常者の1/3以上について「労働者」として認めるべきとの見解および「最低賃金の減額特例」を公平かつ合理的に適用することにより、A型事業を拡充すべきこと、また、AおよびB型については、発注奨励策&「みなし雇用」制度導入により工賃水準を引き上げ、B型も障害基礎年金と合わせ自立可能と言われる最低賃金の1/3以上を目指すべきことを示しています。

(参考：日本職業リハビリテーション学会誌 第27巻1号－2013－「労働者と訓練生 雇用と福祉の問題を再考する」出縄貴史)

【執筆者略歴】出縄 貴史（いでなわ たかし）

慶応大学卒、三井住友海上火災保険（株）に27年間勤務。2005年4月より現職。福祉分野に企業の営業手法を導入、永年の発注企業であるホンダとの取引を中心に「いのちの森づくり」プロジェクトや福祉施設自主製品の販売促進等、事業の多角化に注力。現場からの問題意識を踏まえた提言活動も行っている。