

# JL NEWS

Japan League on Developmental Disabilities

May 2024 | NO. 151

## 特集

# ウソのままではいけない！ 「福祉的就労」の道を拓く！

### Introduction

2023（令和5）年の民間企業の雇用障害者数は64万2,178人、実雇用率は2.33%となり、いずれも過去最高を更新しました（厚生労働省 障害者雇用状況集計結果より）。法定雇用率（2.3%）達成企業は50.1%と過半となり、本年4月から2.5%、2026（令和8）年度には2.7%に引き上げられます。また、本年度から、週20時間未満の短時間労働も雇用率に算入可能となります。最低賃金は徐々に引き上げられ、障害者に対する「合理的配慮」が義務化される等、障害者雇用の環境は改善されています。

一方、労働法規が適用されない福祉施設は、依然として厳しい状況に置かれています。コロナ禍で落ち込んだ就労継続支援B型（非雇用型）事業所の平均月額工賃は、多少盛り返しましたが、17,031円（令和4年度）と依然低水準です。企業雇用が、法定雇用率や最低賃金等の恩恵に浴しているの対し、B型に代表される「福祉的就労」に係る法制面の手当ては不十分で、両者の格差は拡大していることに問題意識を抱かざるを得ません。

小倉昌男氏（ヤマト福祉財団理事長：当時）は、名著『福祉を変える経営』（日経BP、2003年）において、「『福祉的就労』という言葉のウソ」を指摘、「障害者の月給1万円からの脱却」を説かれました。20年以上が経過しますが、「福祉的就労」の実態に大きな変化が見られないのは大変残念です。「福祉的就労」においては、職員（支援者）/利用者（被支援者）という二重構造や公的資金（自立支援給付費）に支えられた環境において、工賃アップに係るインセンティブは希薄と言わざるを得ません。本年度の福祉施設に対する報酬改定においては、平均月額工賃が高い事業者の報酬単価を引き上げ、低い事業者の単価は引き下げるというメリハリを効かせています。福祉施設間の競争や淘汰を促す仕組みは、事業者にとっては厳しいかもしれませんが、福祉の拡充のためには避けて通れないものと考えます。

「福祉的就労」をウソではない言葉として成り立たせるためには、障害者就労体系の抜本的な見直しが必要と感じます。企業から福祉施設への発注促進策の強化、特に「みなし雇用制度」（発注の場合も雇用率にカウント）の導入が最も有効と考えますが、法定雇用率の段階的引き上げの過程で、具体的な議論が深まることを期待したいと思います。

本号では、改めて「福祉的就労」に焦点を当て、日本セルフセンターの小林克彦様に、「共同受注」を取り上げていただくとともに、全Aネットの久保寺一男様には、A型事業所（雇用型）を取り巻く状況に関してご寄稿いただきました。ご参考としていただければ幸いです。

（株式会社研進 代表取締役 出縄貴史）

# 福祉的就労の拡充に向けて 「共同受注窓口」にできること

特定非営利活動法人日本セルフセンター 事務局長

**小林克彦**

## 特定非営利活動法人日本セルフセンター

日本セルフセンターは、2000(平成12)年11月29日に成立したNPO法人です。現在は全国の障害福祉サービス事業所(以下「事業所」)等約470会員で構成されています。官公庁や民間企業からの需要や大規模な仕事を受注することを目的とするほか、商品販売や商品開発、技術指導なども行ってまいりました。

NPO法人化された後も共同事業を中心とした障害福祉サービス事業所の事業振興に特化した活動を中間支援団体として行い、2013(平成25)年施行の「優先調達推進法」における支援業務をはじめとして、共同受注窓口としても活動しております。

## 共同受注窓口とその現状

共同受注とは、発注された一つの仕事を複数の事業所が共同で受けることです。その窓口として「受注内容を対応可能な複数の障害者就労施設等にあっせん・仲介する等の業務を行う」のが共同受注窓口であると説明されています(厚生労働省「共同受注窓口設置状況(平成31年1月31日現在)」より<https://www.mhlw.go.jp/content/12200000/000492894.xlsx>)。

共同受注窓口の設置・運営についての条件等ではなく、任意団体として活動している団体もあれば、我々のように法人化している団体もあり、また、行政からの委託を受けて設置されている場合もあります。全国にある共同受注窓口数は把握できていませんが、上記の厚労省「共同受注窓口設置状況」によれば、共同受注窓口は101団体を数えます。

共同受注窓口の活動は、主に①斡旋・仲介(マッチング)、②紹介、③商品販売、④情報提供(共有)等があります。

「斡旋・仲介」を行う共同受注窓口は概ね発注者にとって、ワンストップで完結するので手続きの手間を削減できる、契約が共同受注窓口との1本のみで済む、というメリットがあります。共同受注窓口にとっても、多くの事業所への仕事の供給ができることとなります。その反面、共同受注窓口のスタッフにとっては、活動に伴う営業活動や案件の進行に伴う様々なコーディネートが必要となり、運営を担う共同受注窓口の事務局においては、その規模によって負担となる場合もあります。

「紹介」は、その名のとおり共同受注窓口が条件に合致する事業所を紹介することで、発注者と事業所が直接契約を結びます。発注者にとっては直接やり取りすることで時間の短縮を図ることができそうですが、共同受注窓口が仕事の進捗状況を把握していないことが多いため、トラブル等が発生した場合、発注者に負担を強いることがあります。

「商品販売」は事業所が製造する食品や雑貨等の販売支援を行います。開催会場となる流通企業等の催事場を確保し商品を仕入れて販売会を主催する形式のものや、ネット通販サイトを構築して販売している場合もあります。「情報提供(共有)」は、事業所の有益な情報収集となるような情報共有の場を設けたり、各種生産活動の向上のためのセミナー等を開催します。

これらの活動を複合的に行ったり、単独の活動を行ったり、共同受注窓口といっても活動の内実は様々です。

## 共同受注窓口の機能とは？

### — 営業、マッチング、コーディネート

ここまで、共同受注窓口が担う活動を説明しました。説明したすべての活動に当てはまるものではありませんが、共同受注窓口に望まれる機能は、「営業」「仲介・斡旋(マッチング)」「コーディネート」だと考え

ております。

「営業」とは、共同受注を必要とする案件の獲得をする営業活動であり、その案件内容は、大量な作業、魅力的な作業工賃の案件であることが望まれます。多くの障害者就労事業所においては、DMの封入封緘、清掃、縫製、クリーニング、菓子製造、PC入力作業等々が商品となります。共同受注窓口は潜在顧客のリストアップ、顧客開拓のための各種営業活動、商談、ホームページ等広報ツールの構築、受発注に関する手続き等の一連の作業を営業活動として行います。また、商品を販売するという意味において、販売会の開催も営業手法の一つと言えます。

「仲介・斡旋（マッチング）」とは、案件ごとに、ネットワークしている事業所の中から、対応能力を有する事業所を抽出し、案件に対応していただけるよう、事業所に案件を仲介・斡旋（マッチング）することです。

「コーディネート」とは、案件の具体的な遂行計画を立案し、必要な条件（必要とされる資材や道具の手配、物流拠点の確保、資材の検収・分配、完成品の検品等）を整え、事業所に作業方法となるマニュアル等を作成し理解していただき、事業所内での作業方法を検討・設定していただくことです。また、作業の進捗確認のための適時の連絡、その報告の集約、事業所の進捗状況により作業の再分配が必要であればその計画と調整、出荷前の完成品の検品等の具体的な管理監督の作業もあります。

## 共同受注窓口を運営する団体の種類

共同受注窓口を運営する団体にも複数の種類の団体があります。

**行政型・社協型**：行政機関や社会福祉協議会が事務局となります。共同受注の機能としては、受注可能な事業所の紹介や事業所毎の調整が主であり、事業所紹介の他、自主製品販売や情報共有型が多いです。

**事業所型・自発運営型**：地域の特定の事業所が行政からの委託事業として展開する、また特定の事業所が自発的に（ボランティアとして）運営する形態です。ワンストップ窓口型や事業所紹介型が多いです。

## 共同受注窓口の課題

共同受注窓口組織における想定される各種課題は下記のように想定されます。

- 営業力の確保と向上
- 事業所ごとの生産活動の情報の拡充→データベース化
- 共同受注窓口の組織の拡大と継続→ネットワーク化の拡充
- 共同受注に対応するインフラの整備

障害者就労事業所における問題は、事業所利用者の事業所からの収入（工賃や給与）が低水準であることです。そのための課題として事業所への「支援」が必要とされ、共同受注窓口が誕生した背景があります。仕事の獲得のための営業活動や問い合わせにおける案件と事業所のマッチングが期待される機関です。当初から、期待された機能は事業所の組織化とその連携活動であり、当然のことながら「工賃の向上」が前提にあります。活動を拡大させ、相当額の売上を上げる共同受注窓口もありますが、多くの共同受注窓口においては、売上が低迷している団体が多いのが実情です。その原因は主に、営業力が持てないことと考えられます。

共同受注窓口は何をする団体なのか、先に機能の種類や程度、活動内容の様々な状態を説明しましたが、本来、共同受注窓口は、営業機能を有し、共同受注となる案件を獲得できなければ、共同受注窓口とは言えないのではないのでしょうか。営業活動、作業内容に合った作業工賃獲得、顧客から継続して仕事をいただけるようなアフターフォロー等々、共同受注窓口においては仕事を獲得するための顧客の開拓となる営業活動が必要ではないかと考えます。

また何を営業するのか、事業所がどのような生産活動を行い、どのくらいのポテンシャルを持っているのか、生産活動にはどのような特徴があるのか、事業所の特性を見極められる事業所情報のデータベース化も必要です。

および、共同受注窓口は、地域の複数の障害者就労事業所が集うプラットフォームでなければなりません。他の事業所がどのような仕事（生産活動）を行っている

るのか、自分の事業所が行っている仕事の考え方や方法は間違っていないか、事業所がプラットフォームに集うことによって自事業所の相対化ができます。そのプラットフォームには、事業所を支える行政、顧客となる民間企業等、その他共同受注窓口のステークホルダーとなる団体や個人が集まり、地域共生における各種活動の場所となります。すなわち共同受注窓口の活動を活性化させることが、障害者就労事業所の仕事の獲得、工賃の向上を促し、地域において必要とされる障害者就労事業所の存立の強力な補助機能となると考えます。

共同受注となる案件に対応するためのインフラの整備も必要です。大量の資材を受け入れるための物流拠点・機能の確保が必要となります。作業の資材と完成品を複数の各事業所に配達し引き取ることは、その手間と費用において顧客にとって負担となります。大型トラックの駐車場、大量の重い資材・完成品を荷下ろし・積載するためのフォークリフト、資材の移動・保管を容易にするキャリアカーゴや台車、各事業所が資材・完成品を物流させるための車輛の所有等々、各種物流機能の充実が、共同受注となる大規模案件獲得には重要な要素となります。

### 必要とされる活動への意志

共同受注窓口において必要とされる活動への意志を想定してみます。複数の事業所の共同作業となる大規模案件の獲得(大きな予算の案件=複数の事業所の売上となる案件)を目標に、共同受注窓口は活動を行わなければならないと考えます。それにおいて大切な意志とは何でしょうか。

それは、「顧客満足の獲得」だと考えます。それが、顧客に直接対応する共同受注窓口において、および共同受注窓口を経由して商品サービスを製造(作業)する事業所においても必要とされる意志だと考えます。共同受注窓口はその意志を事業所に理解していただくことも必要です。すべての商品サービスはそれを商品とする顧客、その商品を最終的に使用する消費者に満足してもらい、喜ばれるものでないと、購買し、続けて買ってもらえる商品とはなりません。

仕事を受託できるということは、顧客の課題を解決し、満足していただける商品サービスの提供ができるからです。障害者が働く事業所においての商品サービスだからと言って、社会貢献だけで仕事は発注されません。事業所で営まれる様々な役務や製品が共同受注窓口の商品となりますが、共同受注窓口の活動に参加する事業所は、それらの商品サービスの製造(作業)のプロフェッショナルでなければなりません。短納期、変更される仕様等の顧客の要望、ミスを防止するマニュアル作成や初期サンプルの確認、事業所生産ラインの状況確認、完成品数量の進捗確認、検品、納品等々、顧客から評価される仕事となるように、共同受注窓口は事業所を管理し、連携調整させ、無事納品させなければなりません。生産活動を行う事業所のプロフェッショナル意識の下、その事業所を複数連携させて大規模な作業工賃を得られる共同受注案件をコーディネートする、そして顧客に満足していただける商品サービスを納品することで、障害者就労事業所に働く障がい者の所得・工賃の向上を目指すべきと考えます。顧客に満足いただける商品サービスの提供が、次なる仕事の獲得、よりよい作業工賃の案件獲得となると考えます。

### 共同受注窓口による福祉的就労の拡充

障害福祉サービス事業所における福祉的就労の拡充は、事業所が自助努力により生産活動を活性化させ、拡大させることが基本とはなりますが、共同受注窓口の活動は、各事業所の生産活動において必要とされる情報や能力の不足を共同受注窓口の活動が補い支えることにより、間接的に事業所に働く障がい者の職能を向上させ、工賃向上を図っていくことで、福祉的就労たる障害者就労事業所の事業活動の拡充をより一層促すものです。その実現を図るため共同受注窓口はその活動の活性化を目指していかなければならないでしょう。事業所は、共同受注窓口の活動に参加し、利用者工賃の向上に向けて生産活動の改善を行っていく。障害者就労事業所と共同受注窓口の相互補完により、強固で強力な生産体制が生まれ、福祉的就労の拡充が図れると考えております。

# A型事業所の就労支援を取り巻く状況

特定非営利活動法人就労継続支援A型事業所  
全国協議会(全Aネット) 理事長

久保寺一男

## 厚生労働省「障害者雇用・福祉施策の連携強化に関する検討会」とその後

2019(令和元)年の障害者雇用促進法改正時に衆参両院において付帯決議がされ、2023年10月の衆議院厚生労働委員会で、「労使、障害者団体等が参画して、雇用施策と福祉施策の一体的展開の推進を審議できる体制を速やかに整備し……」と指摘されました。

これを受け、厚労省は「障害者雇用・福祉施策の連携強化に関する検討会」を開催、その下部検討会として、「障害者のニーズの把握と就労能力や適性の評価の在り方」「障害者就労を支える人材の育成・確保」「障害者の就労支援体系の在り方」の3ワーキンググループを設置し、報告書がまとめられました。その後、社会保障審議会障害者部会と労働政策審議会障害者雇用分科会にて審議され、2024年4月の障害者総合支援法等の一部を改正する法律が成立。福祉と雇用の縦割り行政が指摘される中、合同の検討会を開催できたことは前進と考えます。今後、審議会レベルでの統合を期待します。

改正法の成果は、就労選択支援事業の新設、雇用中の障害者の福祉サービスの一時利用を可能にすること、超短時間の労働の雇用率算定などがあり、特に就労選択支援事業では、就労アセスメントが第三者の客観的な判断が担保され機能すれば、日本の就労支援は格段に進歩するものと思われま。しかし、対象者の範囲、障害者の定義など障害者施策の根幹にまで至らなかったこと、特に、就労支援体系の在り方について深掘りできなかったことは残念です。たとえば、就労継続支援A型の在り方に関しても、引き続き継続審議となりました。A型は自立支援法成立時、旧福祉工場の受け皿になった経緯がありました。営利企業の参入、一般就労への促進施策の充実化、対象者の半数が精神障害者であるなど、大きく変化しています。また、移行支援・B型を含め就労系の福祉事業の課題は山積して

いると感じています。

## 就労継続支援A型事業における令和6年度報酬改定

2021(令和3)年度の障害者サービス報酬改定時に、A型は平均労働時間の長さにより報酬が決まっていたものが、「労働時間」「生産活動」「多様な働き方」「支援力向上」「地域連携活動」の5評価項目の合計点数により報酬単価が決まる方式となりました。事業所の取り組み内容を評価する点は、改善が図れたと思います。

今回の報酬改定検討チームにおいて、A型の生産活動収入赤字事業所に対する厳しい意見が出され、以下の基本的方向性が示されました。

①労働時間の評価：平均労働時間が長い事業所の点数を高く設定する。②生産活動の評価：生産活動収支が賃金総額を上回った場合には加点、下回った場合には減点。総じて事業者の経営改善への取り組みが一層評価されるよう、上記①②スコア項目の点数配分を高くするなど、各評価項目の得点配分の見直しを行うというものです。

個人的には、前項で示した継続審議になっていたA型の在り方に一定の方向性が見えた後に、報酬改定も大幅な見直しに着手してほしいと考えています。特に、長い平均労働時間の事業所に対する高い配点は、短時間の労働時間から始めなければならない障害者がA型の利用から弾かれてしまうことが危惧され、また、生産活動収支の黒字の事業所へ多く配点する点についても、現在A型の56%が赤字であり、その要因がA型の経営者の努力不足だけの問題なのか、主に良質な仕事の確保ができていないことが主因ではないかと考えています。また、B型については、各都道府県において2007(平成19)年度から「工賃倍増5か年計画」、2012年度からは3年間「工賃向上計画支援事業」を実施し、その後も継続しています。しかし、成果はほとんど出ていません。

A・B型共に利用者は就労上のハンディを背負っています。生活面や精神面のサポートをしながら、生産活動収入の中から、賃金・工賃を支給していくことは生易しいことではありません。現在の工賃向上の対応策が的確ではないのではないかと? 確かに、国は障害者優先調達推進法を2013年4月1日に施行、国等による障害者就労施設等からの物品等の調達の推進等に関し、障害者就労施設等の受注の機会を確保するために必要な事項等を定めることにより、障害者就労施設等が供給する物品等に対する需要の増進を図っているとされています。しかしその成果は大きくはなく、民間企業からの発注促進策がより有効ではないかと考えます。企業の障害者雇用は雇用率に換算されることを求めています。福祉事業所に仕事を発注した分だけ雇用率に換算されるならば福祉事業所への仕事の発注についてインセンティブが期待できます。もちろん、一般就労への推進が阻害されないような制度設計が必要となることは当然です。

### 障害者権利条約における福祉的就労への影響

国連の障害者の権利に関する委員会は、日本の第1回政府報告を審査、2022(令和4)年9月2日に開催された第611回会合において、総括所見を採択し、日本政府への勧告が出されました。労働及び雇用(第27条)では4項目の「懸念事項」と4項目の「勧告事項」が示され、そのうち、代表的な勧告が、「(a) 障害者を包容する労働環境で、同一価値の労働についての同一報酬を伴う形で、作業所及び雇用に関連した福祉サービスから、民間及び公的部門における開かれた労働市場への障害者の移行の迅速化のための努力を強化すること」です。権利委員会の見解は、あくまで保護雇用ではなくインクルーシブな労働の促進です。しかし、福祉的就労の役割を再構築することはできないのでしょうか?

障害者の定義が違うこともあり一概に比較はできませんが、一般就労の場で障害者が働いている状況は他国より日本の方が進んでいると指摘する専門家は多くいます。ましてや、A型の利用者は労働法に守られた労働者です。労働の訓練の場で働きながらステップ

アップを支援し、労働市場に送り出す役割を担うA型の使命は重要と考えます。

### 雇用率代行ビジネスの拡大

法定雇用率は2024(令和6)年4月より0.2%引き上げられ、2.5%となりました。2025年7月には2.7%となり、また同年4月以降、除外率も引き下げられます。しかし、障害者雇用義務を有する企業の半数は未達成です。近年、事業の障害者雇用を支援するとの謳い文句で、労働とは程遠い環境で、企業に雇用斡旋などをするビジネスが拡大しています。

企業にとって、障害者向けの仕事を切り出すことや雇用環境を整えることはコストがかかり面倒なため、また労務管理のノウハウがないために、手っ取り早く雇用を代行してくれる事業者へ委託をします。障害者にとっては、福祉的就労での月額工賃が約1万6千円であるよりは、当該ビジネスで雇用されれば十数万円の月給が得られ、また雇用される安心感があります。代行事業所にとってはビジネス拡大のチャンスでもあります。したがって、代行事業者・企業・障害者の三方良しであり、この問題をより複雑にしています。また就労準備性に達していない障害者も当該ビジネスに雇用されているとの指摘もあり、そこで与えられる仕事は簡単な仕事が多く、雇用率の数合わせのために雇用されています。健全な労働施策には成り得ていないと考えます。

2022年12月に成立した改正障害者雇用促進法の衆参両院での付帯決議では、当該ビジネスを利用しないよう企業への指導が政府に求められました。また、障害者雇用促進法第5条の事業主の責務において「職業能力の開発及び向上に関する措置」が追加されました。

雇用率に関しては量から質への転換と言われて久しいですが、当該ビジネスの登場は、質の中身について問題提起をしたと捉えることもできます。雇用率に算定される障害者について、労働契約があるだけで無条件に雇用率に算定することには改善が必要であり、障害者の雇用の定義を再構築しなければならない時期に来ていると考えます。