

障害者雇用施策と

福祉施策の一体的展開をめざして

(一社) ダイバーシティ就労支援機構 代表理事

岩田 克彦

1. はじめに

障害者関係での雇用と福祉の連携は、厚生労働省も重要な政策課題と位置づけており、障害者就労支援のさらなる充実・強化に向けた主な課題と今後の検討の方向性(中間とりまとめ)を2020年9月29日に公表した。

この内容を踏まえ、雇用施策と福祉施策のさらなる連携強化に向け、必要な対応策のより具体的な検討の方向性を議論することを目的にして、同年11月から「障害者雇用・福祉施策の連携強化に関する検討会」(駒村康平慶應義塾大学教授)が開催されている。

検討会の下に、①「障害者の就

労能力等の評価の在り方に関する」WG(WG1)、②「障害者就労を支える人材の育成・確保に関する」WG(WG2)、③「障害者の就労支援体系の在り方に関する」WG(WG3)の3つのワーキンググループが組織され、4月26日の第5回検討会で、各ワーキンググループの議論整理の報告があった。そして、5月20日の第6回検討会で検討会報告書(素案)が提出され、6月中に検討会報告

がまとめられる予定である。本稿では、この検討会の検討状況をもとに、障害者雇用施策と福祉施策の一体的展開をめざして提言をまとめた(あくまで筆者個人の意見である)。

2. 「障害者雇用・福祉施策の連携強化に関する検討会」の検討状況

1 障害者の就労支援における基本的な考え方や支援の方向性
雇用・福祉施策双方が共通認識としてもつべき、障害者の就労支援における基本的な考え方や支援の方向性については、次の通り整理している。

①「障害のある人もない人も共に働く社会」を目指すとは、障害の有無にかかわらず、働くことを希望する人が、その能力や適性にあわせて働くことにチャレンジできる社会を目指すし、その働き方は、いわゆる「一般就

労」のみならず、福祉的就労も含むものであり、多様な働き方の中で、社会全体で共に働くことを目指すということ

②多様な働き方が広がる中で、障害者本人が希望する働き方を第一に考えること

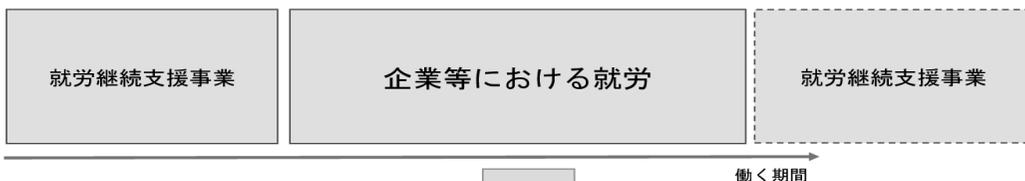
2 対応策の具体的な検討の方向性

各ワーキンググループでの検討を踏まえた対応策検討の方向性は以下の通りである¹⁾。

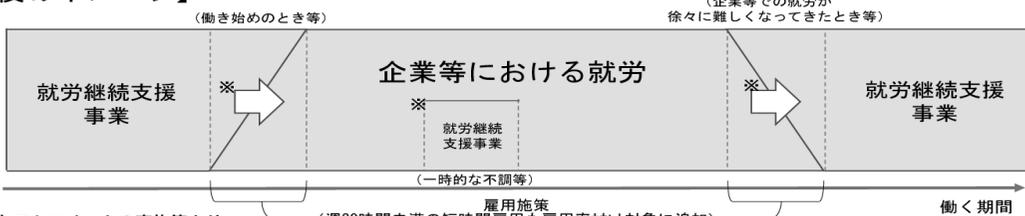
(1)「障害者のニーズの把握と就労能力や適性の評価の在り方」
障害者の就労能力や適性を評価する「就労アセスメント」は、現

図表1 企業等における就労と就労継続支援事業の関係について（イメージ）

【現行】



【今後のイメージ】



※ 十分なアセスメントの実施等より、取組の必要性等を精査

(出所) 第6回「障害者雇用・福祉施策の連携強化に関する検討会（オンライン開催）」資料中、「障害者の就労支援体系の在り方に関するワーキンググループこれまでの議論等の整理【別紙1～4】」
<https://www.mhlw.go.jp/content/12401000/000782448.pdf>

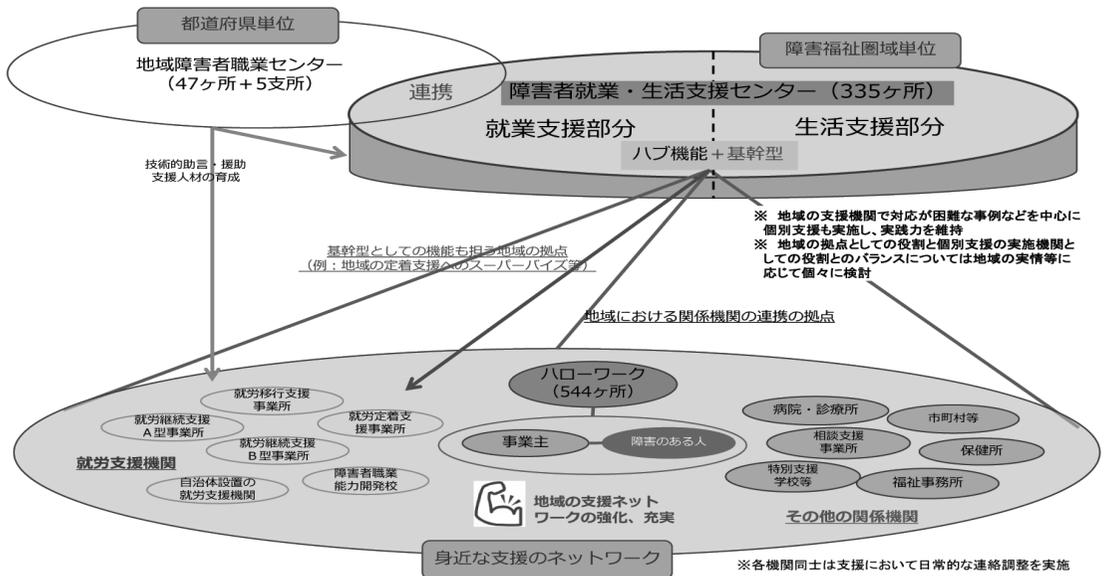
状では形式的なものとなっており、就労移行支援事業、就労継続支援A型事業所、同B型事業所²の利用を希望するすべての者に対して「共通のアセスメント」を実施する仕組みを設け、その中で長期的な就労面に関するニーズや課題、必要な支援等も把握することを通じ、本人の選択を支援していく仕組みを検討する。ただし、就労系障害福祉サービスと職業リハビリテーションサービスの利用の仕組みが異なっているので、まずはそれぞれのサービス体系の中のアセスメントがより実効あるものとなるよう、その仕組みの構築または機能強化を検討する。

(2) 「障害者就労を支える人材の育成・確保」
 雇用分野と福祉分野での障害者の就労支援に携わる人材について、両分野の基礎的な知識やスキルが不十分な状況がみられる。雇用施策と福祉施策の縦割りによる課題を解決するためには、少なくとも双方の分野における基礎的な知識等を習得した人材を育成することが重要とし、①雇用と福祉の

両分野の基礎的な知識等を分野横断的に付与する基礎的な研修の確立、②専門人材の高度化に向けた段階的な研修制度の創設、③ジョブコーチの資格化等による専門人材の社会的認知度の向上や社会的・経済的地位の向上等による専門人材の確保、等の検討が挙げられている。

(3) 「障害者の就労支援体系の在り方」
 こうした考え方の整理のもと、①企業等で就労しつつ、就労継続支援事業を利用することを認めることの検討(働き始めの一定期間、企業就労中の一時的な不調等への対応、高齢期等企業等で継続的に働き続けることが困難な場面での本人意向を第一に福祉施策への徐々の移行など) (図表1)、②障害者就業・生活支援センター³を地域の就業支援・生活支援双方における基幹型としての機能(地域の支援機関に対するスーパーバイズ的な役割)も担う地域の拠点と位置づけ、地域の支援ネットワークの強化・充実に図っていくこと等の検討(図表2)、③就労継続

図表2 今後の障害者就業・生活支援センターと地域の関係機関との連携イメージ



(出所) 第6回「障害者雇用・福祉施策の連携強化に関する検討会 (オンライン開催)」資料中、「障害者の就労支援体系の在り方に関するワーキンググループこれまでの議論等の整理【別紙1～4】」

<https://www.mhlw.go.jp/content/12401000/000782448.pdf>

支援B型や一般就労と対比し、就労継続支援A型の役割や在り方についての整理の検討等が挙げられている。

3 「検討会」議論の方向に対するコメント

長く続く障害者関係を中心とした雇用行政、福祉行政の縦割り体制を考えると、厚生労働省の今回の取組みを高く評価したい。その上で、次のステップとして、以下を提案したい。

「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」については、共通のアセスメントの実施が強調されているが、長谷川珠子福島大学准教授等が提案している「就労困難性」を図る指標の検討が望まれる⁴。

「障害者就労を支える人材の育成・確保」では、基礎的研修、ジョブコーチの資格化等が挙げられているが、筆者はより包括的な資格

制度の構築が必要と考えている。日本の障害者の職業リハビリテーション分野で働く者は数多いが、①質の高い就労支援サービス(求職活動援助、職場開拓、職場定着

支援等)の提供、②個々の障害者の具体的事例に応じた関係機関との連携・調整、等に従事する中核的人材が不足している。また、障害者の就労・生活を支援する労働者の処遇が低いことも大変問題である、と考えるからである。

障害者雇用促進法に基づき職員の専門職とされる、障害者職業カウンセラーは、独立行政法人高齢・障害・求職者雇用支援機構の採用試験に合格し、障害者職業総合センターでの座学と地域センターでの実地講習とからなる研修(全体で1年間)を修了した後、地域障害者職業センター⁵等でカウンセラー職に従事することが前提とされている。つまり、この資格は、障害者職業センター以外では認められない。ジョブコーチにしても研修期間は数日間と短く、高度化は容易ではない。

筆者は、職業リハビリテーションを中心に障害者の多様なニーズに対し総合的な対人支援サービスを提供する新たな専門職の資格制度を創設し、職業リハビリテーションはもとより、労働と福祉・医療保健を結びパーソナルとし

て育成することが必要と考えている。そして、こうした専門職が障害者総合支援法関係施設、障害者就業・生活支援センター、地域障害者職業センター、特別支援学校、特例子会社等、障害者の職業リハビリテーションに関わる広範な職場を横断してキャリアアップを図り、賃金も上昇する「キャリアラダー」(比較的容易に移れるステップの連続)の仕組み構築が目指されるべきである。

具体的には、障害者職業カウンセラーを「障害者職業生活支援士」(旧労働省OBで障害者雇用行政の枠組みを作られた一人である故安井秀作関西福祉大学学長の命名)等とし、広範な職場で活躍できる公的資格に再編するのがいいのではないか。

なお、日本の雇用システムが、ジョブ型化等の変容が迫られる中で、セーフティネットの強化とともに、キャリア権に基づく雇用就業政策の見直しの動きがある。キャリア権とは、人々が、意欲、能力、適性に応じて、希望する仕事を準備、選択、展開し、職業生活を通じて幸福を追求する権利

で、諏訪康雄法政大学名誉教授が提唱し、労働立法等に徐々に取り入れられているものである。障害者についても、ただ雇えばいいではなく、障害者の生涯キャリアを見据えた対策を考えなくてはならない時代になってきたのではないだろうか。

就労支援体系の在り方については、項を改めて論じたい。

3. 障害者就労体系の見直し

今回の検討会では、企業等で就労しつつ、就労継続支援事業を利用することを認めることや障害者就業・生活支援センターを地域の支援機関に対するスーパーバイズ的な役割も担う地域の拠点と位置づけることの検討が行われているが、障害者就労関連事業所・機関の再編成の検討はされていない。筆者は、次の段階ではこうした検討が必至になると考えている。

1 就労支援A型事業所、特例子会社等の「ソーシャル・ファーム」への再編

日本の障害者就労制度はまだま

だ複雑すぎ整理が必要である。近年多くの国で、障害者や多くの就労困難な方々を対象とした就労形態として「ソーシャル・ファーム」が広がっている。

「ソーシャル・ファーム」は、①障害者その他労働市場で不利な立場にある人々のために設立され、②上記の人々とそれ以外の者が一緒に働き、同じ権利と義務を持ち、③良質な雇用を市場に合った賃金で提供し、④従業員のニーズに応じた必要な支援・訓練を行うことで、持てる能力を最大限に引き出す努力を行う、等を理念として掲げる事業体である。最大の特徴は、より良い雇用の場を提供するという社会的使命を、ビジネス的手法で実現しようというものである。各国は、①税制上の優遇、②受注支援、③投資補助、④賃金支払いに関する財政支援、⑤ビジネス・コンサルティングを受けるための補助等の支援を行っている。日本でも最近関心が広がっておりつつあり、東京都は、2019年12月、「都民の就労の支援に係る施策の推進とソーシャルファームの創設の促進に関する条例」(略

称「ソーシャル・ファーム条例」を制定した。

「ソーシャル・ファーム」での就労は、障害者その他労働市場で不利な立場にある人々とそれ以外の者が一緒に働き、同じ権利と義務を持つということで、通常の「一般就労」ではないが、国連障害者権利条約第27条 (Work and Employment: 労働と雇用) 第1項 J の「開かれた労働市場 (open labour market: 「一般労働市場」と称されることが多い。) に該当する、新たな「ディーセントでインクルーシブな就労」と言える。日本社会における「一般就労」優先意識をいささか緩めるべきである。筆者は、特例子会社、A型事業所、B型事業所は過渡的な形態と考えており、就労支援A型事業所、特例子会社、工賃が高いB型事業所は、一定期間(5~10年)をかけ、「ソーシャル・ファーム」へ移行させ、障害者だけでなく、ダイバーシティ就労を目指すことが望ましい、と考えている。

日本の「ソーシャル・ファーム」についても、優先発注を促進し、税制優遇軽減税制を適用すべきで

ある。なお、ドイツ、フランスを参考に、障害者みなし雇用制度ないし障害者就労促進発注制度（企業が障害者を雇用している福祉事業所等に仕事を発注した場合などに、その発注額の一定割合を障害者雇用納付金額に算定し、発注企業の実雇用率に算入する、ないし納付金額の減額を認める制度）の適用が望ましい。

「ソーシャル・ファーム」での就労は、当面は、原則、「労働者の性のある者」だけとする。すなわち、①オランダのように、最低賃金の減額特例十公的所得保障、②デンマークのように、「フレックスマジック」の対象を5時間以上と超短時間も対象にし、労働時間分は労使協約で決めた賃金を企業・公的機関等の雇入れ先が負担し、生活に不足する分は公的所得保障で補填、という形で、この労働者を付与する「ソーシャル・ファーム」の就労者をできるだけ増やす方向が望ましい。そして、新たな「ソーシャル・ファーム」の所管は労働部局の所管として、福祉的対応が必要な者には、個別労働者単位で福祉施策が対応するのが望

ましいと考える。

2 「生活介護施設」（デイアクティブセンター）等での就労

「ソーシャル・ファーム」で就労できない者に向けての就労対策も重要である。海外諸国でも、多くの国で、①一般就労ないし賃金補填付き就労で、最低賃金なり標準賃金以上を稼ぎ障害年金なしの者と、②保護的就労施設や介護施設に通所ないし日中自宅にいる程度で、障害年金を受けながら小遣いしているようだ。日本でも、最近、「いわゆるC型就労」（現在のB型と生活介護の間のようなもの）。を主張する者が出てきた。就労困難性の高い障害者が社会参加としての就労をし小遣い程度の収入を得る選択も認められるべきである。

4. 企業・福祉的就労事業所が連携した仕事確保と所得保障

今回の検討会では、仕事の確保や所得保障の在り方については、

ほとんど検討がされていない。

筆者は、欧米諸国の現状を踏まえると、日本においても、将来的には、一般企業・政府職場でのノーマライゼーション（支援付き就労を含む。）＋「ソーシャル・ファーム」＋「いわゆるC型」（現在のB型と生活介護の間のようなもの）＋給付付き税額控除＋業務発注の優遇制度（税制優遇軽減税制や後述の「みなし雇用制度」、といった集約が望ましい、と考えている。

(1) 給付付き税額控除

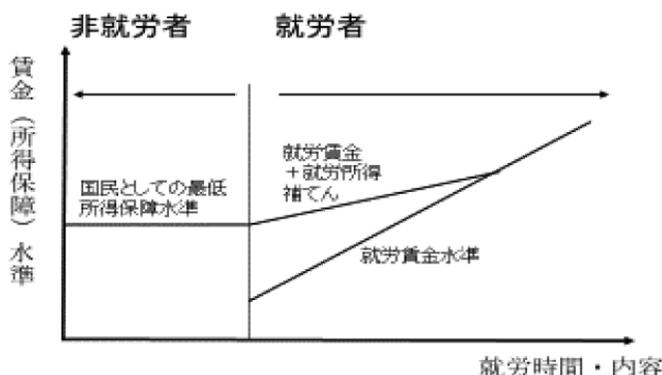
欧州等では、所得保障制度が日本より機能しているので、重度障害者が就労の場にあまり出てこない傾向にあるとも考えられるが、近年では多くの国で雇用就業での所得保障を重視する方向にあり、障害年金や賃金補填等については、就労能力の低さないし低下を補填するためのものと位置づけるとともに、税と社会保障給付を組み合わせる「給付付き税額控除」（一定の所得以上の勤労所得のある個人あるいは世帯に対して一定額の税額控除（減税）を与え、低

所得者のため税負担が少なく控除しきれない場合には給付する制度）を導入する国が増えている（図表3）。なお、ケアないしサポートは別途対応が必要である。

(2) 「みなし雇用制度」

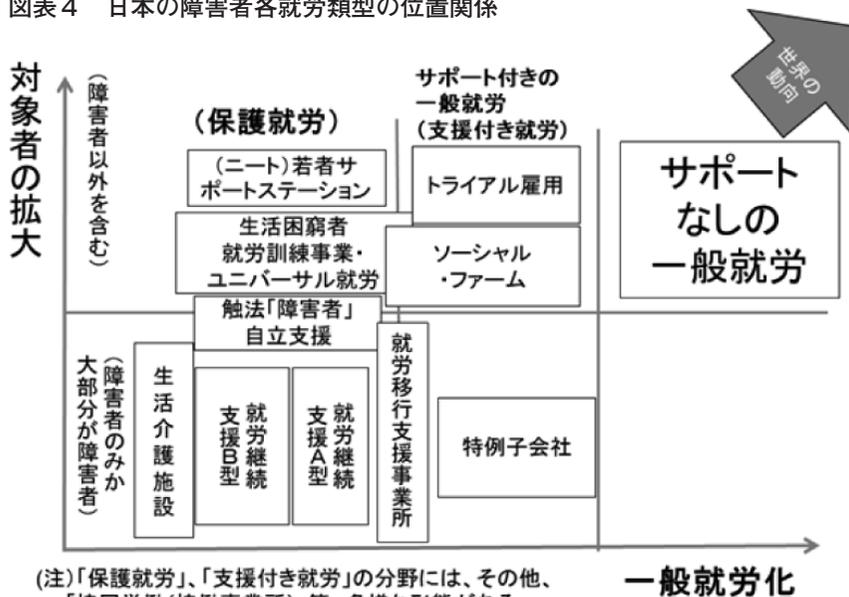
全Aネット（就労継続支援A型事業所全国協議会）では、「障害者の就労促進発注制度の実現に向けて」（2020年3月）で、障害者就労発注制度を段階的に導入する提案をしている。障害者雇用率自体の課題には踏み込まず、納付金の減額及び調整金・報奨金の増額だけに制度の導入を留めることが適当としている。そして、この制度の導入は、実施結果を見極めつつ、段階的に進める必要があるとしている。第1段階では、発注側は、既に法定雇用率を達成した企業に限定する。また、受注側は、法定雇用率の対象とならない小規模事業所と就労継続支援A型事業所を実施する（これにより、発注企業のメリットは、調整金・奨励金の増額となる）。第2段階では、当初の方策が雇用率制度に好ましくない影響を与えず一定の

図表3 「給付付き税額控除」
就労と所得保障の望ましい関係（就労水準に応じ、所得額が上昇）



(注) 事業主でなく、個人に支給する「就労所得補填」(一時的な雇用助成金は除く。)が望ましい。また、生涯金額等は、諸外国に合わせ、就業能力評価と連動すべし。
(出所) 筆者作成

図表4 日本の障害者各就労類型の位置関係



(注)「保護就労」、「支援付き就労」の分野には、その他、「協同労働(協働事業所)」等、多様な形態がある。

(出所) ダイバーシティ就労支援機構作成

効果があることを見極めた上で、発注側には、未達成企業であつても、障害者雇用を一定(例えば1:8%)以上実施している企業を加え、受注側に就労継続支援B型事

業所と独立自営障害者を加える、としている。
最近公開された長谷川珠子・石崎由希子・永野仁美・飯田高共著『現場からみる障害者の雇用と就

労』法と実務をつなぐ(弘文堂)では、「みなし雇用制度」(福祉的就労事業所等への業務の発注をその金額に応じ、実雇用率の一部に勘案できる制度)の導入を次のよ

うに提案している。「みなし雇用」という方法を認めることで、企業側に義務の履行方法について一定の選択肢を与えることとなり、中長期的な視点から障害者雇用の計画を立てられるようになると考える。また、福祉的就労事業所は、適正な価格で安定的に業務を受注できるようになる可能性が高まり、そこで働く障害者の就労条件の向上にもつながるといえよう(同書319頁)。「みなし雇用制度」ないし「就労促進発注制度」の本格検討が望まれる。

筆者は、「ダイバーシティ&インクルージョン」の流れの中で、障害者だけでは早晩うまくいかなくなるかと考えている。諸外国の「障害者」は、社会的障害等、日本より広範な者を含んでいる。筆者が所属する(一般社団法人)ダイバーシティ就労支援機構は「日本財団WORK-DIVERSITYプロジェクト」の事務局を担っている。このプロジェクトでは、ひきこもり、

5. 障害者の枠を超えたダイバーシティ就労の実現

難病患者、刑余者、貧困母子世帯、生活困窮な高齢者などなど、何らかの事情で働きづらさを抱える人々を就労の場につなげる本格的政策を打ち出したい、とスタートしたものである(図表4)。日本においても、サポート付きの「一般就労」の促進や障害者雇用・就労施策の障害者以外への拡大が期待される(『社会保険旬報』2021年3月11号掲載拙文を参照されたい)。

6. おわりに

今回の検討会での検討事項については、近く取りまとめが予定されている検討会報告書をもとに、今後必要施策の具体化に向け厚生労働省や関係審議会で検討が進められることになる。

繰り返しになるが、筆者は厚生労働省の今回の取組みを高く評価している。一般就労、福祉就労の多くの関係者を参集し、厚生労働省内でも職業安定局、障害福祉部のすり合わせが進んだ。こうした連携を今後も続ける中で、今回の検討事項を超えたさらなる見直しへ進むことを強く期待したい。

【注】

- 1 第6回「障害者雇用・福祉施策の連携強化に関する検討会(オンライン開催)」資料
https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_18747.html
- 2 就労移行支援事業所は、通常の事業所に雇用されることが可能と見込まれる者に対し、就職に必要な知識やスキル向上のための支援を行う事業所、就労継続支援A型事業所は、通常の事業所に雇用されることが困難であるが雇用契約に基づく就労が可能である者に対し働くことを可能とする福祉サービスと就労・訓練機会を提供する事業所、同B型事業所は、通常の事業所に雇用されることが困難であり、雇用契約に基づく就労が困難な者に対し働くことを可能とする福祉サービスと就労・訓練機会を提供する事業所である。どの事業所も障害者総合支援法で規定されている。
- 3 障害者の身近な地域において、雇用、保健福祉、教育等の関係機関の連携拠点として、就業面・生活面双方にわたる一体的相談、支援を行っており、全国で335か所ある(2020年4月)。
- 4 長谷川珠子・石崎由希子・永野仁美・飯田高共著『現場からみる障害者の雇用と就労：法と実務をつなぐ』(弘文堂、2021年) p349以下。
- 5 公共職業安定所等の地域の就労支援機関との密接な連携のもと、障害者に対する専門的な職業リハビリテーションを提供する施設として、全国47都道府県(ほか支所5か所)に設置されている独立行政法人高齢・障害・求職者雇用支援機構の施設。
- 6 岩上洋一氏(全国地域で暮らそうネットワーク代表)等が提唱している。
- 7 2021年4月に公開されたもので、特例子会社・A型事業所・B型事業所に対するアンケート調査とインタビュー調査をもとに労働法研究者が障害者の雇用と福祉的就労の双方を検討したもので、この分野では少なくとも当分の間は基本文献と位置付けられると思われる。本稿執筆にあたり大変参考にした。
- 8 本稿執筆に当たり、「障害者の安定雇用・安心就労促進をめざす議員連盟(インクルーシブ雇用議連)」に参加されている市民団体(一般就労・福祉就労関係団体)の方々との議論が大いに役立っている。