**第3部　日本の障害者福祉就労に対する政策的インプリケーション**

**１．世界の障害者就労の流れ**

障害者就労は、①一般労働市場での就労（一般就労）、②支援（援助）付き雇用・就業、③保護就労（雇用）、④デイアクティビティ・センターでの就労の4類型に大別できる。

①の「一般労働市場での就労（一般就労）」は、企業、公務部門、NPO等で、「合理的配慮」を除き、特段のサポートなしに働くもの、②の「支援（援助）付き雇用・就業」は、supported employmentの略で、一般労働市場での就業を実現ないし維持するための何らかのサポート（ジョブコーチ、所得補てん等）を得ながら就労するもの、③の「保護就労（雇用）」は、sheltered work またはsheltered work employmentの略で、一般労働市場での就業が難しい者に、保護的環境の下、リハビリテーション・プログラムと就労や就労関連活動を提供するもの、④の「デイアクティビティ・センターでの就労」は、重度障害で、最低限の作業活動しか難しい者に対し、日常生活上の支援、身体機能や生活能力の向上のために必要な援助、そして創作的活動・生産活動の機会の提供を行う「デイアクティビティ・センター」での簡易な就労である。日本では、障害者総合支援法体系での生活介護施設が該当する（図表３－１）。

**図表3－1**　**国際的な障害者就労の類型**

**１．一般労働市場での就労（一般就労）**

　　　　〇 企業等で、（「合理的配慮」や雇用率制度を除く）特段のサポートなしに働く。

**２．支援（援助）付き雇用・就業（supported employment）**

　　　　〇 一般労働市場での就業を実現ないし維持するための何らかのサポート

（ジョブコーチ、所得補てん、税控除等）を伴う就労。

**３．保護就労（雇用）（sheltered work and employment）**

　　　　〇 一般労働市場での就業が難しい者に、保護的環境の下、リハビリテーション

・プログラムと就労/就労関連活動を提供。

**４．デイアクティビティ・センター**

　　　　〇 重度障害で、最低限の作業活動しかできない者に対する作業活動の提供。

　世界の障害者就労の動向を概略的に整理すると次のようになる。

第１に、雇用・就業上、何ができないか（ワーク・ディスアビリティ）から、何ができるか（ワーカビリティ）への政策転換が各国で起きている。何ができるかの評価に基づき対象を明確にしたサポートが重視されるようになり、一般労働市場での就労促進、保護就労から支援付き雇用（サポーテッド・エンプロイメント）が急速に広がっている。すなわち、世界各国とも、多くの障害者をできるだけ、図表２のように、矢印の右側の就労形態に持っていこうとしている。

**図表3－2　　障害者の就労促進に向かう流れ**

　　デイアクティビティ・センターでの就労　→　保護就労（雇用）

　　　　　　→ 支援（援助）付き雇用・就業 →　一般労働市場での就労（一般就労）

第2に、障害者だけでなく、他の多様な働きづらさを抱える者の受け入れを目指す動きが強まっている。すなわち、貧困、障害、教育の欠如、家庭崩壊などで、社会的に孤立している人々を、社会の仲間として「包み込む」、ソーシャル・インクルージョンの重視である。特に、近年は欧州諸国を中心に、ソーシャルファームの設立が広がっている。

ソーシャルファームは、ソーシャルファーム・ヨーロッパ（CEFEC）により、以下の条件を備えたものとして定義されている 。

① 障害者ないし労働市場において不利な立場にある人々の雇用を創出するためのビジネス

② その社会的使命を果たすために、市場指向型の製品、サービスの提供を行うビジネス（収益の50％以上は商業取引から生み出すべきである、としている。）

③ 従業員の相当数（多くの国でそれぞれ異なる数字があげられているが、ソーシャルファーム・ヨーロッパは、最低でも30％以上としている。）が、障害者など労働市場で不利な条件を抱えている人々である。

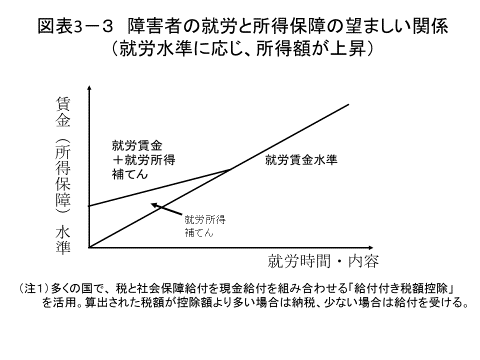
④ 各労働者は、生産能力にかかわらず、仕事に応じ、市場の相場に従った適切な賃金又は給料を支給される。

⑤ 労働の機会は、不利な立場にある従業員と不利な立場にない従業員に、平等に与えられなければならない。すべての従業員は、雇用に関して同等の権利と義務を持つ。

日本でも、2008年に「ソーシャルファームジャパン」（理事長は、炭谷茂恩賜財団済生会理事長）が発足し、2014年から「ソーシャルファームジャパンサミット」が毎年開かれている。2016年には、超党派のソーシャルファーム推進議員連盟が発足した。

第3に、就労関係施策と所得保障施策の一体的見直しが、近年多くの国で進められている。障害者の所得保障を雇用就業促進で行うのか、障害年金等の社会保障施策で行うのか、が問われているが、多くの国では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、就労能力の低下を補完するためのものと位置づけ、まずは就労をめざそう、という流れになっている。私は、障害者（ないし働きづらさを抱える者）の所得保障は、多くの国で、図表3－3のような形で進みつつあると考えている。

**図表３－３　障害者の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）**



**２．国連障害者権利条約**

障害者権利条約は、2006年12月に国連総会で採択され、2008年５月に発効したが、日本は、2014年1月に批准した。批准後、2016年6月、国連障害者権利委員会に政府報告を提出した。批准国は、国連の障害者権利委員会に対し、定期的に政府報告を提出することが義務付けられ（初回は条約発効後２年以内）、かつ、政府報告の作成に当たっては、公開された透明性のある過程を踏むよう検討することが求められている。この政府報告に対し、国連障害者権利委員会から所見が出される手順となっている。日本政府にも、数年後、勧告が出される予定である。

就労関係は、第27条（仕事と雇用）であり、権利条約では、以下のように規定されている。

1　締約国は、障害者が他の者との平等を基礎として労働についての権利を有することを認める。この権利には、障害者に対して開放され、障害者を包容し、及び障害者にとって利用しやすい労働市場及び労働環境において、障害者が自由に選択し、又は承諾する労働によって生計を立てる機会を有する権利を含む。締約国は、特に次のことのための適当な措置（立法によるものを含む。）をとることにより、労働についての障害者（雇用の過程で障害を有することとなった者を含む。）の権利が実現されることを保障し、及び促進する。

(a)　あらゆる形態の雇用に係る全ての事項（募集、採用及び雇用の条件、雇用の継続、昇進並びに安全かつ健康的な作業条件を含む。）に関し、障害に基づく差別を禁止すること。

(b)　他の者との平等を基礎として、公正かつ良好な労働条件（均等な機会及び同一価値の労働についての同一報酬を含む。）、安全かつ健康的な作業条件（嫌がらせからの保護を含む。）及び苦情に対する救済についての障害者の権利を保護すること。

(c)　障害者が他の者との平等を基礎として労働及び労働組合についての権利を行使することができることを確保すること。

(d)　障害者が技術及び職業の指導に関する一般的な計画、職業紹介サービス並びに職業訓練及び継続的な訓練を利用する効果的な機会を有することを可能とすること。

(e)　労働市場において障害者の雇用機会の増大を図り、及びその昇進を促進すること並びに職業を求め、これに就き、これを継続し、及びこれに復帰する際の支援を促進すること。

(f)　自営活動の機会、起業家精神、協同組合の発展及び自己の事業の開始を促進すること。

(g)　公的部門において障害者を雇用すること。

(h)　適当な政策及び措置（積極的差別是正措置、奨励措置その他の措置を含めることができる。）を通じて、民間部門における障害者の雇用を促進すること。

(i)　職場において合理的配慮が障害者に提供されることを確保すること。

(j)　開かれた労働市場において障害者が職業経験を得ることを促進すること。

(k)　障害者の職業リハビリテーション、職業の保持及び職場復帰計画を促進すること。

2　締約国は、障害者が、奴隷の状態又は隷属状態に置かれないこと及び他の者との平等を基礎として強制労働から保護されることを確保する。

第27条（仕事と雇用）関連事項での各国政府にこれまで出された国連障害者権利委員会の総括意見（勧告）を見てみよう。

① ドイツ政府に対しては、2015年3月に、「一般労働市場での官民の雇用につながる強制的な出口戦略、スケジュール表とインセンティブをすぐに構築することで、障害者作業所（一般労働市場との距離は、日本の就業継続支援A型事業所とB型事業所の間？）の段階的廃止を図ること」、「障害者が、現在障害者作業所での就労に現在繋がっている年金等の社会保障給付の権利の減少に直面しないことを保障すること」、等の勧告が出された。

② ニュージーランド政府に対しては、2014年10月に、「障害者の雇用水準はまだ低いので、雇用水準を高めること」、「最低賃金免除許可の代替案を検討すること」、等の勧告が出された。

③ 韓国政府に対しては、2014年10月に、「最低賃金の支給対象から除外された障害者のための所得補てん制度を設けること」、「保護的作業所を廃止し、代替策を求めること」等の勧告が出された。

**３．日本の福祉就労の課題**

**（１）障害者の雇用状況**

2017年12月に厚生労働省職業安定局から公表された「平成29年障害者雇用状況」によると、民間企業（50人以上規模の企業：法定雇用率2.0％）に雇用されている障害者の数は 495,795.0人で、前年より4.5％（21,421.0人）増加し、14年連続で過去最高となっている。実雇用率も６年連続で過去最高の1.97％（前年は1.92％）となっており、職業安定行政の近年の積極的取り組みを高く評価したい。しかし、①雇用率未達成企業割合が50.0％と半数以上を占めていること、②中小企業での雇用が進んではいるものの大企業と差が大きいこと（実雇用率は、1,000人以上で2.16％であるのに対し、50～100人未満で1.60％、100～300人未満で1.81％。）、③精神障害者の雇用が大きな課題となっていること、等の問題がある。

また、就労系障害福祉サービスから一般就労への移行は近年増加しているが、さらなる拡大が必要である。① 特別支援学校の2016年3月卒業生のうち、一般企業への就職者は6,139人（約29.4％）、就労系障害福祉サービス（就労移行支援事業所、就労継続支援A型事業所、就労継続支援B型事業所）の利用者は5,673人（約27.2％）と、一般企業への就職者が増え、就労系障害福祉サービスから一般企業への就職も、年間1.3％（1，282人、2003年）から年間4.1％（11、928人、2015年）と増加しているが、障害福祉サービスを利用する障害者数、就労系障害福祉サービスを利用する障害者数も年々増加しており、より一層の努力が求められている（就労系障害福祉サービスについては、図表3－4を参照されたい）。

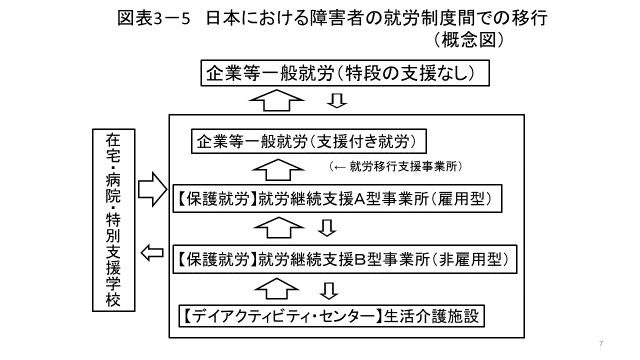
**図表3－4　障害者総合支援法における就労系障害福祉サービス**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **就労移行支援事業** | **就労継続支援A型事業** | **就労継続支援Ｂ型事業** |
| 事　業　概　要 | 就労を希望する６５歳未満の障害者で、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て、①生産活動、職場体験等の活動の機会の提供その他の就労に必要な知識及び能力の向上のために必要な訓練、②求職活動に関する支援、③その適性に応じた職場の開拓、④就職後における職場への定着のために必要な相談等の支援を行う。  （利用期間：２年）※　市町村審査会の個別審査を経て必要性が認められた場合に限り、最大１年間の更新可能 | 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可能である者に対して、雇用契約の締結等による就労の機会の提供及び生産活動の機会の提供その他の就労に必要な知識及び能力の向上のために必要な訓練等の支援を行う。  （利用期間：制限なし） | 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である者に対して、就労の機会の提供及び生産活動の機会の提供その他の就労に必要な知識及び能力の向上のために必要な訓練その他の必要な支援を行う。  （利用期間：制限なし） |
| 対　象　者 | ①　企業等への就労を希望する者 | ①　就労移行支援事業を利用したが、企業等の雇用に結びつかなかった者  ②　特別支援学校を卒業して就職活動を行ったが、企業等の雇用に結びつかなかった者  ③　企業等を離職した者等就労経験のある者で、現に雇用関係の状態にない者 | ①　就労経験がある者であって、年齢や体力の面で一般企業での雇用が困難となった者  ②　50歳到達者者又は障害基礎年金1級受給者  ③　①及び②に該当しない者で、就労移行支援事業者等によるアセスメントにより、就労面に係る課題等が把握されている者 |
| 事業所数 | ３，２０１事業所  （国保連データ平成28年7月） | ３，７６８事業所  （国保連データ平成28年12月） | １０，３２１事業所  （国保連データ平成28年7月） |
| 利用者数 | ３２，４３５人  （国保連データ平成28年7月） | ６８，４３５人  （国保連データ平成28年12月） | ２１６，２３７人  （国保連データ平成28年7月） |

**２）日本の「福祉的就労」の見直し方向**

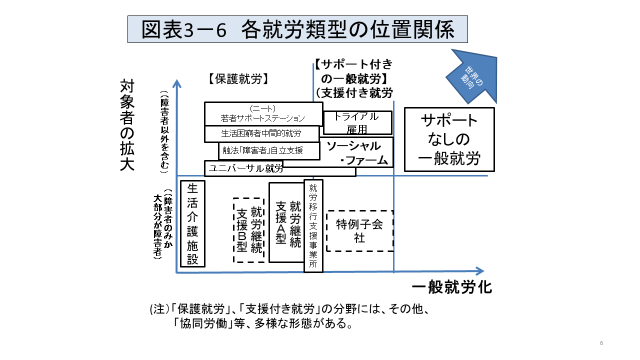
図表3－1で、国際的な障害者就労の類型を示したが、日本では、デイアクティビティセンターは、生活介護施設、保護就労は、就労継続支援A型事業所、同B型事業所が相当する。そして、できるだけ一般就労を目指すとなると、移行の流れは矢印のようになる（矢印の大きさで移行者数を示している）。

**図表３－５　日本における障害者の就労制度間での移行（概念図）**



障害者、そしてそれ以外の働きづらさを抱える者に関する就労類型を、世界の流れと関係づけると図表５のようになるであろう。図表3－6では、横軸に一般就労化の程度をプロットし（右にいくほど、一般就労化の程度は強まる）、縦軸には障害者以外への対象者拡大程度をプロットしている（上にいくほど、障害者以外の人々に対象者が拡大する）。

**図表３－６　各就労類型の位置関係**

****

**４．オランダ・ドイツから何を学ぶか**

オランダ、ドイツの障害者就労施設の位置関係をプロットすると、図表3－7のようになるのではなかろうか。オランダの社会雇用事業所の利用者は、保護就労（雇用）に分類される者が多いが、従来の制度でも、支援付き就労に属する者も多い。社会参加法制定後は、支援付き就労が一層強調されている。ドイツの障害者作業所は、労働法規が全面的に適用される「労働者」ではなく、最低賃金が適用されず賃金（工賃）水準は低いが、いわゆる 「労働者類似の者」であるとして扱われ、労働時間法制等労働保護的な規定が部分的に適用される。また、作業所利用者には、社会保険加入義務がある（保険料は国等負担）。したがって、ドイツの障害者作業所は、労働法規・労働者保険適用関係については、日本の就労継続支援A型と同B型の間にあたるであろう。社会包摂企業は、概ね支援付き就労のカテゴリーに位置づけられるが、部分的（最低賃金額と労働生産性の差額の一部だけを補てん）ながら長期的な補てん措置があることから、一部、保護就労の領域にまたがった形でプロットした。

両国とも、確実に図表3－7の右上方向を目指し、障害者就労政策を見直していることが確認できた。現在、日本においては「働き方改革」を政府が積極的に進めており、女性、若者、高齢者の就労促進をそれぞれ大項目として掲げているが、障害者については、「障害者等の希望や能力を活かした就労支援」との項目はあるが扱いは小さい。日本でも「働き方改革」の流れで、障害者就労についても、より積極的に取り組むべきであろう。なお、両国において、保護就労、一般就労ともに雇用行政が所管していることが、両国での積極的取り組みをしやすくしている要因の一つであると考えられる。

**図３－７　オランダ・ドイツの障害者施設の位置関係**

