

障害者雇用における「保護雇用」のあり方に関する一考察 ～社会的事業所のあり方をとおして～

日本障害者協議会（J D）政策委員 磯野 博
（静岡福祉医療専門学校）

はじめに

昨今、日本でも、「障がいのある人の権利に関する条約」（以下、「権利条約」と略す）の批准に向けた国内法の整備が加速してきている。労働・雇用分野は、その主要な課題のひとつとして挙げられている。これは、障害者雇用において「保護雇用」をどのように実現するかという課題に収斂されると筆者は考える。

筆者は、この課題を踏まえ、これまで障害者の労働・雇用分野における「積極的差別是正措置（affirmative action）」と「合理的配慮（reasonable accommodation）」を具現化する「保護雇用」のあり方を探求してきた。そのなかで、それぞれの地域の特性を活かし、障害者雇用における「保護雇用」のひとつのモデルを示す施策を自治体独自に制度化している滋賀県、札幌市、大阪府箕面市でのヒアリングをとおして、社会的事業所の取り組みの特徴を検討してきた。

本稿は、障害当事者の立場を重視して行ってきたこれらの研究を踏まえ、「権利条約」の理念を反映した障害者雇用施策のあり方を問題提起するものである。

なお、本稿は、厚生労働科学研究費補助金 障害者対策総合研究事業（身体・知的等障害分野）「障害者の自立支援と『合理的配慮』に関する研究—諸外国の実態と制度に学ぶ障害者自立支援法の可能性— 2008～2011」（研究代表者：勝又幸子）の総括研究報告書（2010）1)の筆者担当部分の一部を加筆・修正したものである。

さて、「障害」という用語は、「障害」を「害」として否定的に捉えることがあり、「障がい」と表記したり、「障碍」と表記することがある。これは、障がい者制度改革推進会議（以下、「推進会議」と略す）でも論点になっているが、戦前までは「障碍」と表記していたものを、戦後、常用漢字より「碍」が削除されたため、「害」を当てたことによるものである。2010年の常用漢字の改訂を契機に「碍」を常用漢字として復活させることも議論されたが、文化庁はこの件を継続課題として見送った。

このような経緯を踏まえ、本稿では、法制上一般的に使われる「障害」という表記を活用する。

1. 「保護雇用」と社会的事業所

本論に入る前に、本稿の重要なキーワードである「保護雇用」と社会的事業所の本稿での定義を明確にしておく。

「保護雇用」は、ILO 条約と関連する勧告では、「障害者に最低賃金法やその他の労働関連法を適用すべきこと」を意味する。一方、若林 2)は、「保護雇用」を、「専門職員などの人件費補助」、「障害者の賃金補助」、「施設・設備の補助」、「運営の補助（経営上の赤字補填の措置）」など、保護的措置を包括して定義している。本稿では、それらに加え、「労働時間や労働環境の整備」、「特定の製品の製造や販売に関するライセンスを障害者雇用のために活用するための規制」なども包括したものととして、「保護雇用」を幅広く定義する。

一方、障害当事者団体は、「保護雇用（Sheltered Employment）」という表現は、「障害者が保護されながら雇用される」という消極的な意味を持つことから、「障害者が社会的支援を活用しながら労働に参画する」という積極的な意味を強調するため、「社会支援雇用（Social Support Employment）」という表現を使うことが多くなっている。では、この社会支援雇用と類似した社会的雇用、社会的事業所、社会的企業はどのような違いがあるのだろうか。この命題に関して、栗原 3)の見解を参照して整理すると以下ようになる。

社会的雇用とは、一般就労と福祉的就労の谷間から生まれた新たな雇用形態である。障害者にも労働関係法規を適用し、就労支援のサービス利用者ではなく、「障害のある人もない人も共に働く」労働者として位置づけることを念頭に置いていることが就労継続支援 A 型、B 型とは異なる点である。

この社会的雇用を実現する典型的な事業所の形態が社会的事業所である。一般企業での就労が困難である障害者が、営利主義、能力主義の弊害を乗り越え、労働をとおした自己実現を図り、地域社会に新たな価値を創造する取り組みとして各地で実践されている。この社会的事業所を自治体独自に制度化している滋賀県、札幌市、大阪府箕面市では、公的な補助金を障害者の賃金支援に充当しており、障害者雇用における「保護雇用」を具現化する取り組みとして注目されている。また、社会的事業所は、共同連の運動の成果として、障害者のみでなく、シングルマザーや外国人といった障害者以外の社会的弱者の社会的雇用の受け皿にもなっており、障害者雇用をとおした社会的弱者全体の「保護雇用」を実践していることも特徴である。

一方、社会的企業は、「ビジネス的手法を用いて社会問題を解決する企業」と位置づけられているが、いろいろな形態の社会的企業の取り組みが国内外で実践されている。そのなかには、あくまで企業の営利活動の一環であるケースもあれば、非営利を原則にしたケースもある。また、社会的企業の活動が法的に保護されているケースもあれば、社会的な支援のみが土台になっているケースもある。

2. 研究の背景

民主党を中心にした新政権は、2010 年 1 月 7 日、障害者自立支援法違憲訴訟原告団、弁護団と「障害者自立支援法訴訟に係る基本合意について」（以下、「基本合意」と略す）を取り交わし、障害者自立支援法訴訟の終結を宣言した 4)。この「基本合意」にも大きく影響され、「推進会議」は設置された。「推進会議」は、障害者自立支援法を廃止し、「権利条約」を反映した新たな総合的な福祉法制を構築するための検討を 5 年間で集中的に行うことを目的にしている。

2010 年 1 月 12 日の第 1 回「推進会議」では、具体的な障がい者総合福祉法の論点表（たたき台）5)が定期された。それは、障害者自立支援法を廃止し制定する障害者総合福祉法に関する項目、障害者基本法の改正に関する項目、障害者差別禁止法の制定に関する項目が中心である。しかし、その他の項目として、障害者の就労と所得保障に関して、具体的に問題提起していることに筆者は注目する。障害者の就労に関しては、福祉的就労を含めた障害者の労働者としての身分保障と労働関係法規の適用、最低賃金の保証と賃金補填、社会的事業所の法制化など、障害者の「保護雇用」のあり方を問題提起している。

2010 年 6 月 7 日の第 14 回「推進会議」では、「障害者制度改革の推進のための基本的な方向」（以下、「第一次意見」と略す）6)が取りまとめられた。そこでは、労働・雇用分野に関して以下のような問題認識が示されている。

- ・福祉的就労の在り方について、労働法規の適用も含め、雇用施策における位置付けを検討するとともに、いわゆる「最低賃金減額特例措置」については、賃金補填等の所得保障に係る新制度との整合性を図った上で、重度障害者の雇用の確保に留意しつつ、当該措置の適用の在り方について検討する。また、就労継続支援や就労移行支援の対象となる「障害者」の範囲や利用者負担等の問題については、総合福祉部会等において検討する。

- ・障害者も障害のない人も対等な立場で一緒に働くことができる形態の職場を設置している者に対し、その運営に要する賃金を含む経費の一部を補填するいわゆる「社会的事業所」について、地方公共団体における先進的な取り組みを参考にしつつ、その一層の普及がされるよう必要な措置を講ずる。併せて、障害者に多様な就労機会を提供するため、協同労働等の仕組みの構築等必要な措置を講ずる。

これらを受け、2011 年 8 月 30 日の「推進会議」、第 18 回総合福祉部会では、「障害者総合福祉法の骨格に関する総合福祉部会の提言―新法の制定を目指して―」（以下「骨格提言」と略す）7)が取りまとめられた。そこでは、同部会、就労（労働および雇用）合同作業チ

ーム報告書 8)を踏まえ、「Ⅲ－３．労働と雇用」において具体的な提言が行われている。そのうち、「２．障害者雇用促進法以外の法律にも関わる事項」の概要は以下のとおりである。

- ・ 安定した雇用・就労に結びついていない障害者に適切な就業の機会を確保するため試行事業（パイロット・スタディ）を実施し、賃金補填や仕事の安定確保等を伴う多様な働き方の就業系事業や、就労分野における人的支援のあり方を検証する。

- ・ 賃金補填の導入を考える上で、現行の所得保障制度（障害基礎年金等）との関係を整理した上で、両者を調整する仕組みを設ける。

前述のように、これらの問題認識は、賃金支援を中心にした「保護雇用」を障害者雇用においてどのように実現するかという課題に収斂されると筆者は考える。今後実施される志向事業（パイロットスタディー）は、その方向性を具体的に示すものであり、滋賀県、札幌市、大阪府箕面市での社会的事業所の取り組みがモデルになっている。

３．社会的弱者全体のための「保護雇用」と社会的事業所

「権利条約」の批准に向けては、「推進会議」が設置されるまでは、政府は具体的な法改正の検討を行ってこなかった。しかし、労働・雇用分野に関しては、「労働・雇用分野における障害者権利条約への対応のあり方に関する研究会」（以下、「研究会」と略す）を設置し、諸外国の障害者雇用施策の状況に関するヒアリングや障害当事者団体からのヒアリングなどを行ってきた。2009年4月14日の第11回「研究会」では、「これまでの論点整理」（以下、「中間報告」と略す）9)が取りまとめられた。

「研究会」の議論は数多くの制約があったが、障害者雇用における「保護雇用」のあり方も検討している。たとえば、「研究会」は、雇用率制度、納付金制度の見直しの一環として、企業が授産施設などに優先発注した場合、その発注額の一定割合を雇用率にカウントし、企業が障害者雇用に間接的に寄与することを促進することや、納付金の額を最低賃金とリンクさせ、企業が法定雇用率を満たしていないペナルティーである納付金を支払う方向に安易に流れないことを検討しているのである。

このように、「推進会議」にせよ「研究会」にせよ、「障害者権利条約」の批准に向けて障害者雇用における「保護雇用」のあり方を検討していることは共通している。しかし、「保護雇用」は、障害者雇用施策に限った課題ではない。「保護雇用」は、現在世界的に問題になっているワーキングプア対策にも通ずるものがある。実際、生活保護制度のもとで実施されている自立支援プログラムでは、この「保護雇用」に類似したものが母子家庭などに対して活用されている。

多様な形態の「保護雇用」が展開されているアメリカやEU諸国では、地方自治体やNPO、そして社会的使命をモットーとした社会的企業が州政府などと連携し、一定の規制・保護のもと、障害者やワーキングプアの雇用の創出を行っている。東アジア先進国では、韓国が他の国に先駆けた取り組みを行っている。

韓国では、2000年に国民基礎生活保障法を制定し、保護受給者に対して、社会生活全般にわたる各種の支援を包摂した「保護雇用」である自活後見事業を各地で展開している。また、イタリアの社会的共同組合やドイツの社会的企業に影響を受け、2007年には社会的企業育成法を制定し、社会的な排除をなくすため、保護受給者に留まらないさまざまな社会的弱者（韓国では脆弱階層という）に対する「保護雇用」を行っている。

日本でも、各地で独自に取り組まれている障害者雇用施策を見ると、「権利条約」が求める障害者雇用の実現に向けたヒントがあるばかりではなく、障害者を含めた労働弱者全体に対する「保護雇用」を日本でどのように実現すべきかのヒントも見えてくる。

その主なポイントは、以下の３点である。

- ①最低賃金を保証する賃金支援のあり方
- ②「障害のある人もない人も共に働く」ことのあり方
- ③障害者雇用における「保護雇用」をとおした社会的弱者全体に対する「保護雇用」のあり方

では、それぞれの地域の特性を活かし、日本での「保護雇用」を具現化するため、社会

的事業所を自治体独自で制度化している滋賀県、札幌市、大阪府箕面市の特徴はどのようなものであろうか。以下、この三つの自治体での社会的事業所の取り組みに関して筆者が行ったヒアリングをとおして、日本での今後の「保護雇用」のあり方を模索する 10)。

4. 滋賀県での社会的事業所の取り組み

2005 年 2 月、滋賀県行政当局と障害者団体に加え、滋賀県中小企業家同友会が連名で「働きたい障害者を応援する滋賀共同宣言」を提唱した。その具体策のひとつが滋賀県社会的事業所制度である。これは、滋賀県での共同作業所の歴史の積み重ねのなかから生み出された「一般就労でもない、福祉的就労でもない第 3 の雇用形態」である。また、障害者自立支援法のもとで事業移行が迫られた共同作業所の選択肢のひとつでもあった。しかし、その他の背景として、1998 年には 1.98%であった滋賀県内の障害者雇用率が、2006 年には 1.7%と低落傾向にあったことがある。社会的事業所は、滋賀県内の障害者雇用率を改善する施策のひとつでもあったのである。

以下、「滋賀県社会的事業所設置運営要綱」（以下、「滋賀県要綱」と略す）と「大津市社会的事業所運営事業費補助金交付要綱」（以下、「大津市要綱」と略す）を参考にし、滋賀県での社会的事業所の特徴を概観する。

社会的事業所の設置主体は、原則として滋賀県内の共同作業所である。しかし、「大津市要綱」では、社会福祉法人や社団法人、特定非営利活動法人などの公益法人も含まれており、参入している業種は、印刷業、リサイクル業、食堂など多岐にわたっている。ここには、社会的事業所の趣旨に賛同した企業などは含まれていない。社会的事業所は、障害者雇用の新たな受け皿であると同時に新たなモデルを示す役割も果たしている。社会的事業所の趣旨に賛同した多様な事業所が社会的事業所の設置主体になりうるかは今後の課題である。

社会的事業所に雇用される障害者従業員は、原則として障害関係の手帳の受給者である。しかし、「大津市要綱」では、その他に「上記に掲げる者のほか、上記に準じる者で市長が社会的事業所での作業等が適当と認めた者」とある。これは、社会的事業所の障害者従業員として、発達障害者や難病患者など、手帳要件に拘束されない幅広い障害者を包含することを意味している。現状では、社会的事業所の障害者従業員は、障害関係の手帳の受給者のみである。

社会的事業所の要件には、以下の 7 点が挙げられている。

- ①障害者従業員が 5 名以上 20 名未満であり、かつ雇用割合が 50%以上（実人数算定）であること
- ②障害者従業員が就労を継続し、維持できるように支援する機能を有していること
- ③社会的事業所内外において障害者理解等の啓発活動を行っていること
- ④社会的事業所の経営の意思決定に障害者従業員が参画していること
- ⑤従業員全員と雇用契約を締結していること
- ⑥労働保険（労働者災害補償保険、雇用保険）の適用事業所であること
- ⑦事業所としての経営方針、経営計画が適切であるとともに、利益をあげるための経営努力がなされていること

①と⑤では、社会的事業所は、「障害のある人もない人も共に働く」新しい職場形態であることを示している。雇用契約を結ぶ障害者の基準は 50%であるが、社会的事業所の多くは既に基準を越える障害者と雇用契約を結び、最低賃金を保証している。

また、障害者従業員の人数の要件も今後より柔軟に適用されることが求められる。しかし、障害者従業員のミニマムが 5 名という要件は、就労継続支援事業 A 型の 10 名、同 B 型の 20 名以上より小規模での起業が可能になる。これは、事業の存続の可能性を高めるために担保されるべき条件といえる。障害者従業員と雇用契約を結び、最低賃金を保証していくためには重要な条件であろう。

⑥では、従業員全員に社会保険を適用することを示している。しかし、ここで明記している社会保険は、雇用保険と労働災害補償保険である。社会的事業所のなかには、政府管

掌健康保険（2008年10月1日より協会けんぽ）と厚生年金保険が適用されていない事業所がある。これは、保険料の事業主負担が過重であること以上に、障害者従業員に配慮した結果であるといわれている。障害者従業員のなかには、国民健康保険であっても保険料は減免され、滋賀県の重度心身障害者医療受給者証により医療費の自己負担も減免される場合がある。老齢年金に関しても、老後も引き続き障害基礎年金を受給する方が高額な年金を受給できる場合がある。その分、このような社会的事業所では、保険料の事業主負担を調整手当として従業員全員に配分している。

とはいえ、昨今の制度改正により、障害者をめぐる医療や公的年金の状況は変化している。社会的事業所での社会保険の適用のあり方は、今後どのような形態が妥当か要検討である。

③では、障害者理解などの啓発活動を社会的事業所に求めている。「障害のある人もない人も共に働く」ことで社会にフィードバックできることを明らかにすることは、障害者雇用の促進やその他の問題解決の方向性を啓発する可能性があるからである。

②では、このような対等な「働き合い」の関係を通して、同僚として仕事を支え合い、障害者の就労継続を維持する支援機能を果たすことが求められている。職場で想定される作業介助や生活介助など、就労継続を支援する条件をこの「働き合い」のなかでどこまで追求できるかも今後の課題である。

特出すべきは④であろう。「経営の意思決定に障害者従業員が参画すること」は理念としては重要であるが、具体化には課題が多い。社会的事業所のなかには、この具体策として、事業所の経営方針を含め、日常的な事業所での諸課題を従業員の全員一致性で決定している事業所がある。

この取り組みは、従来のサービス利用者と提供者、雇用者と被雇用者という対照的な関係ではない新たな関係をとおして、経営の意思決定に障害者従業員が参画するものである。この発想は、労働者が対等・平等に経営に参画することを求めたワークズコレクティブに繋がるものであるといえる。日本の既存の法人格では、このような経営形態に類似するものとして企業組合法人を挙げることができる。企業組合は、株式会社と異なり、個々人の出資額は2倍以内に留めるよう設計されており、「一人一票」の原則に基づき、「共同経営＝責任」という経営を追求していく可能性がある。

しかし、「保護雇用」は、障害者を含めた社会的弱者に労働関係法規を適用するとともに賃金支援などを行うものである。障害者などの社会的弱者に労働者としての身分を保証することと事業所の経営に参画することの両立を実現するには、より精査が必要であろう。

ところで、従来の共同作業所は、いうまでもなく障害者福祉施策として位置づけられている。しかし、滋賀県の社会的事業所は障害者と雇用契約を結ぶため、障害者福祉施策に加え雇用保険関係の各種事業・補助金も活用することができる。この社会福祉・雇用の両面からの支援が可能であることは、滋賀県の社会的事業所の最大の特徴であるといえる。

この滋賀県の取り組みは各地に波紋を広げ、たとえば鳥取県のように、他の地域でも類似した制度の創設がなされていった。

5. 札幌市での社会的事業所の取り組み

滋賀県の社会的事業所制度を参考にし、独自の障害者雇用施策を構築していった取り組みとして、札幌市の障がい者共働事業運営費補助制度がある。この制度は、あくまで障がい者共働事業所に対する運営費補助制度であり、滋賀県の社会的事業所制度のように、直接、障害者に対する賃金補填としては活用できない。しかし、「障害のある人もない人も共に働く」ことを重視し、障害者スタッフを半数以上雇用すること、最低賃金の4分の3を保証すること、精神障害者の短時間勤務を認めることなど、障害者の「保護雇用」を実現する取り組みとして注目されている。

札幌市を含め、北海道の経済事情、雇用情勢は極めて厳しい状況にある。そのため、全国各地で行われている従来型の方法では効果的な雇用施策とはならず、市場も人材も離れて行くという課題に直面している。そのため、札幌市独自の雇用施策を分野や種別を超え

て有機的に連結させながら機能させていくことが積極的に推しすすめられている。障がい者共働事業運営費補助制度も、「地育地就」、つまり「地元で育てて地元で就職させる」という新たな形態により、官民一体になり、企業と障がい者共働事業所、共同作業所、そして市民活動を結びつけた取り組みであるところに特徴がある。そして、障害者を含めた社会的弱者全体を網羅した「保護雇用」として、他の地域には見られない効果を挙げている。

2006年に札幌市独自の障害者雇用施策である障がい者共働事業運営費補助制度は制定された。これは、「障がいのある人もない人も共に働く」新しい職場形態の構築をとおして、地域社会に根ざした障がいのある者の就労の促進と社会的、経済的な自立を図るため、札幌市と民間事業者の協働によって障害者のより一層の社会参加と自立、充実した地域生活の促進を図ることを目的にしている。

補助対象の障がい者共働事業所になる主な要件は、以下のとおりである。

- ①法人が行う継続性のある事業であること
- ②事業の拠点が札幌市内にあること
- ③設備などが障害に配慮された環境であること
- ④障害福祉に熱意ある管理者を配置すること
- ⑤障害者従業員5人に1人以上、相談や技術指導などを支援する従業員を雇用すること
- ⑥障害者従業員が、週30時間以上勤務していること（精神障害者の短時間勤務を認める）
- ⑦市内に居住する障害者が従業員の5割以上、かつ5人以上であること（短時間勤務の障害者従業員は、0.5人×2でカウントする）
- ⑧障害者従業員に対して、最低賃金の4分の3以上を保証する雇用契約を結ぶこと
- ⑨障害者従業員に対して、健康保険、厚生年金保険、雇用保険を適用すること

補助対象になる障害者は、障害関係の手帳の受給者以外、障害者自立支援法に基づく自立支援医療受給者証の所持者、その他、市長が必要と認める者になっている。しかし、あくまでハローワークからの斡旋を受けることを前提にしており、補助対象になる障害者は、ハローワークに求職登録する必要がある。

補助対象になっている障がい者共働事業所は、喫茶などの飲食業、大型家具などのリサイクル・修理・販売業、パソコンなどの一次解体業など多様である。経営母体も、社会福祉法人に限らず、社団法人や株式会社もある。北海道電力の特例子会社も補助対象になっていたことがあるが、1年で補助対象から外れた。

補助対象の選考は、外部委員を入れた選考委員会で行う。選考委員は5名であり、外部委員は、中小企業家同友会、身体障害者福祉協会、精神障害者家族会連合会から各一名ずつ選び、外部委員が過半数を占めている。選考方法は、補助申請した事業所が提出した企画提案に関するプレゼンテーションを行い、各委員が5段階で評価することによって行う。事務所の配置、事業運営の安定性、収支の組み方、障がい者共働事業所としての事業の妥当性など、重点項目に関しては、2倍の付加を課して採点する。

このように、札幌市の経済と雇用を活性化させる創意工夫を凝らした事業が、障がい者共働事業運営費補助制度から生み出されている。しかし、これらの事業所が、継続的にこの補助金を活用し、事業を展開していくことは想定していない。障害者従業員5名で年間約7百万円ベース、9名で年間約1千万円ベース、このような障がい者共働事業所が10ヶ所あれば、年間約7,000万円から1億円の予算を要する。札幌市も、他聞に漏れず財政状況は極めて厳しく、この規模の予算を捻出するためには、他の予算を削る必要があり、この制度の予算規模は、これ以上拡大できないのが現状である。しかし、パイを大きくできないからといって、現在補助対象になっている事業所がこの補助金を独占するのも制度の趣旨に反する。そのためには、現在補助対象になっている障がい者共働事業所がこの制度から巣立っていくことを模索していく必要がある。具体的には、障がい者共働事業所から、障害者自立支援法に基づく就労継続支援事業A型事業所への移行や、事業収益に比例した補助金の減額などが考えられるが、この課題に関しても、一層の創意工夫が求められている。

6. 箕面市における社会的事業所の取り組み

社会的事業所の取り組みとして、滋賀県に先んじて独自の制度が制度化された例として、1987年に制定された大阪府箕面市の障害者雇用助成金制度がある。これは、障害者に対する最低賃金の補填という「保護雇用」の要を重視しながら、「障害者が当たり前に働く場を地域社会が一体となって生み出していくこと」と「障害のある人もない人も共に働く」ことを尊重した取り組みとして注目されている。

助成金の対象になる障害者は、「障害を理由にした社会的ハンディの結果、一般就労が困難な者」であり、障害関係の手帳の受給者に限定されていない。これは、従来の日本の障害者関連施策の障害の定義・認定の枠組を越えており、「権利条約」の趣旨に適ったものであるといえる。

障害者雇用助成金制度の施行に至る背景には、1983年に豊能障害者労働センターが箕面市に提言した「箕面における福祉の展望と労働センターの位置づけ」がある。この提言書は、「障害者を主体にした自主的な仕事づくり」、「市民との開かれた関係」、「行政による積極的な支援」という三つの柱から構成されており、「障害当事者が主体になって行う仕事づくりを市民に働きかける開かれた場」を行政が積極的に支援することを求めている。

1990年には、重度障害者の職業的自立の促進を図ることを目的にした財団法人 箕面市障害者事業団が設立し、障害者雇用助成金は、同事業団の障害者雇用助成金交付要綱に基づいて交付することになった。

障害者雇用助成金制度の要件は、以下の7点である。

- ①職業的重度障害者の雇用実数が4人以上であり、雇用割合が30%以上（実人数算定）であること
- ②障害者雇用およびそのことを通した職種開拓・職域拡大に向けた事業内容を社会的に明示していること
- ③障害者雇用に関して、箕面市および本事業団との連携を保持しており、本事業団の職種開拓育成事業の対象事業所であること
- ④事業所内外において、障害者問題など、人権・福祉問題の啓発を行っていること
- ⑤事業所の経営機関に障害当事者が参加していること
- ⑥労働保険（労災保険、雇用保険）の適用事業所であること
- ⑦事業所としての経営努力がなされていること

この要件には、豊能障害者労働センターが尊重してきた「障害者が当たり前に働く場を地域社会が一体となって生み出していくこと」と「障害のある人もない人も共に働く」は位置づけられていない。しかし、それらの考え方は、「障害者の働く権利の保障」と「職場や地域における共同性の創出」という障害者事業所の活動をとおして地域社会において具現化されている。

1995年1月の阪神・淡路大震災では、被災障害者救援活動に豊能障害者労働センターが参加し、同3月には、被災障害者救援バザーを開催するため、地域住民からバザー商品を募った。それは「春の大バザー」として継続されており、リサイクル事業をはじめの契機にもなった。このように、豊能障害者労働センターは、事業をとおして多くの地域住民とつながり、障害者が地域住民のひとりとして当たり前の生活ができるよう、地域社会における「労働文化の構築」に結びつく活動を続けている。

また、一般企業など、労働市場から排除された障害者であっても、生活介護とともに、生活できる給料をつくりだす「所得のともなう雇用の場」を目指す豊能障害者労働センターは、障害者スタッフと非障害者スタッフの「支え合いの関係」にも特徴がある。それは、単に非障害者スタッフが障害者スタッフを介助し支援するという関係ではなく、障害者スタッフの存在が非障害者スタッフを支えるという双方向の関係を構築している。そのため、非障害者スタッフのなかには、被差別地域出身者、外国籍市民、高齢者、母子家庭の母など、様々な「働きにくさ」をかかえるスタッフが多く、障害者のみではない社会的弱者全体の雇用の受け皿として、「保護雇用」の機能を果たしている。これは滋賀県の社会的事業所と類似した特徴である。

1994 年の要綱改訂により、障害者雇用助成金は、障害者助成金、援助者助成金、作業・設備等助成金の 3 つにカテゴリー化された。そのうち、最も重要なものは、雇用関係と最低賃金の保障を前提にし、最低賃金の 4 分の 3 を補填する障害者助成金である。最低賃金の補填の割合が 4 分の 3 になったのは、当時の各種社会福祉サービスの国庫補助の割合が 4 分の 3 であったからであるともいわれている。

障害者助成金に基づく賃金補填は、障害による稼得能力の喪失や減退を補う所得保障として、障害者に労働をととした社会参加を保障するという意味がある。しかし、ここで強調している労働の価値は、単に能力主義に基づく労働の効率性ではない。一般企業など、労働市場から排除された障害者が「当たり前に関わる場を地域社会が一体となって生み出していくこと」と「障害のある人も障害のない人も共に働く」ことは、障害者事業所と地域社会に新たな価値を創造することにつながるからである。この広義の労働の価値に関して、財団法人 箕面市障害者事業団が 2007 年に報告した『箕面市における障害者事業所が行う社会的雇用の今後のあり方について～最終報告～』は、「地域に人権を啓発する主体」と表現している。

障害者雇用助成金制度が施行された当時の箕面市は、競艇事業による潤沢な税収があった。これが、他の地方自治体に例を見ないこのような助成金制度が創設された要因であったといわれている。しかし、現在の箕面市は、他聞に漏れず財政難が表面化しており、補助金の一律 2 割削減が行われている。

障害者雇用助成金制度の今後に関しても、2008 年から行政との協議の場が持たれている。今後、障害者助成金は、障害者 1 人当たり年間 109 万円という定額の補助から、障害者一人一人の実労働時間の最低賃金の 4 分の 3 という定率の補助に変更される。この影響として、障害者事業所の財源は、15%程度減少すると予測されている。また、大阪府と箕面市が行っている共同作業所に対する補助金制度は、2011 年に廃止されることが決まっている。そのため、共同作業所の障害者事業所への移行も検討されている。

7. 社会的事業所の法制化に向けて

これら各地の社会的事業所の取り組みは、障害者の就労支援のひとつとして創設され、一般就労でもなく、福祉的就労でもない「第三の雇用形態」として、障害者の就労支援のあり方に一石を投じている。しかし、社会的事業所で働く非障害者従業員の 30%以上が、補助金の対象にならない軽度発達障害者、同和地区出身者や在日外国人、シングルマザーといった労働弱者であることが、滋賀県の社会的事業所における調査によって明らかになっている。各地の社会的事業所においても同様の傾向が見られる。また、これらの社会的事業所では、障害者、非障害者を問わず、従業員の高い定着率が特徴でもある。これは、生産性の低い障害者を包摂する労働環境は、誰をも排除しない労働環境に繋がることを示している。それが、格差社会における「第三の雇用形態」のもうひとつの意味でもある。

そして、事業主と労働者が親密的に事業展開する地域の中小零細企業には、このような取り組みに共感する事業所も多いであろう。実際、滋賀県をはじめ、愛知県、静岡県などの中小企業家同友会では、障害者雇用を推進することが組織的に薦められている。これら、各地の社会的事業所の取り組みに学びながら、三重県においても社会的事業所の制度化が検討の俎上に上りつつある。

筆者の仮説は、現段階では、密接な連携の下で各地で独自の社会的事業所の取り組みのあり方が検討されるべきであるというものである。各地の社会的事業所の取り組みは、障害者の賃金支援に留まらず、「障害のある人もない人も共に働く」ことをとおして、地域社会に新たな労働文化を構築し、地域住民の生活の質を向上させていくことを目的にしているところに特長がある。それらを一律の基準として法制化する経験とノウハウの蓄積はいまだ不十分であると考えからである。

また、社会的事業所は、障害者自立支援法など現在の法的な枠組みの外にある施策であるが、障害者の就労のひとつの形態でしかない。新たな障害者の就労支援のあり方にはいろいろな方策が模索されている。2004 年、地方自治法の改正により、無認可作業所を含め

た授産施設などへの官需による優先発注が促進されることになったこともそのひとつとして挙げられる。これは、障害者が多数働く事業所や就労継続支援事業所などに一定の仕事を優先的に振り当てることである。大阪府では、大阪知的障害者雇用促進建物サービス事業協同組合（エル・チャレンジ）に優先的な仕事の振り当てが行われ、総合入札評価制度による発注制度が確立している。

一方、公的な規制を制度化することによる事業所への支援とは別に、障害者を含めた労働弱者の雇用を促進する事業所の取り組みを市場の評価に繋げることも考えられる。たとえば、環境に優しい製品が、エコ商品として一定の価格の上乗せを消費者に許容されているように、障害者の雇用を促進する事業所が製造した商品の価格に障害者プレミアムがどれ程上乗せ可能かということである。実際、この種の研究は、計量経済分析の知見を活かし、昨今はじまっている¹¹⁾。この研究の成果を具現化するためには、障害者の雇用を促進する事業所が製造した商品をブランド化し、販路を拡大するという静岡県作業所連合会などが推進している取り組みを並行することが必要条件になるであろう。

これら、いろいろな方策の経験とノウハウの蓄積により、それぞれの地域がそれぞれの地域の特性と事情に応じた施策を確立していくことが今は肝要であると筆者は考える。しかし、「推進会議」や総合福祉部会の議論を契機に、社会的事業所を法制化しようという運動が、共同連や DPI などを中心にして高まりつつある。これは、イタリアの社会的共同組合を参考にし、昨今、社会的企業育成法を施行した韓国と密接に情報交換を行いながら検討しているものである。このようななか、現段階での法制化を追求しなければ好機を失うという主張も強い。

そこで、本章では、現段階で筆者が考える社会的事業所の法制化を追及する際の課題をいくつか挙げておく。

ひとつ目は、勿論財源問題である。この課題に関しては、従来の作業所より補助金などの公的支出は低く抑えられるという試算がある。また、社会的事業所で働く障害者は新たな納税者になる可能性があることも強調されている。これらの試算を法制化に耐えられるものにしていくことが必要であろう。

二つ目は、障害者福祉施策として事業所への新たな補助金制度になる社会的事業所制度の使途が、障害当事者に対する賃金支援でもあるという新たなパラダイムに対するコンセンサスの形成である。賃金支援は障害当事者に対する個別の金銭給付ではないかという主張もあるからである。この課題に関しては、既に社会的事業所が制度化されている各地の取り組みの蓄積から具体的なスキームの提示が求められる。

三つ目は、「第三の雇用形態」としての社会的事業所が拡大し、企業などで一般就労が可能な障害者まで吸収してしまわないかという課題である。社会的事業所はあくまで「第三の雇用」として障害者雇用施策の矛盾を埋めるものである。しかし、社会的事業所には、「障害のある人もない人も共に働く」職場のノウハウが詰まっている。社会的事業所の経験とノウハウを企業なども吸収できるよう、社会的事業所はひとつのモデルとして労働や職場のあり方を発信していくものとなりうるかということが課題といえる。

これら、社会的事業所のあり方を検討することは、福祉的就労でもない、一般就労でもない「第三の雇用形態」の課題と方向性を明確にし、障害者雇用施策全体を向上させることになる。しかし、その波及効果は、障害者の労働・雇用分野に限定されない。「第一次意見」でも「骨格提言」でも、今後の障害者雇用施策の対象を「就労の困難さ」に着目した社会モデルによる障害観に基づいた方向に見直すことが提起されている。これは、障害者雇用施策に留まらず、障害者の所得保障の中心である障害年金のあり方ともつながるものである。

障害年金は、元来「障害にともなう稼得能力の減退・喪失を補う所得保障」として位置づけられているが、それは実態を反映しているとはいえない。今後、障害年金がセイフティネットの一環として機能していくためには、障害年金の受給要件に障害者の稼得能力を反映させようと社会手当化する可能性について検討していく必要があると考える。

おわりに

以上、障害者雇用における「保護雇用」のあり方をとおして、社会的弱者全体に対する「保護雇用」のあり方を模索してきた。しかし、本研究はいまだ問題提起の域を脱しておらず、十分な根拠と緻密な論理展開には及んでいないのが現状である。

今後も、障害当事者としての視座を重視しながら、各地の実践、運動に着目し、それらから得られる示唆を精査し、本研究を発展させていく。また、諸外国の状況に関する情報収集にも傾注していきたい。その際、EU 諸国に学ぶことはいうまでもないが、障害者権利条約を批准するに当たって各種の制度改正を行った韓国や中国にも学んでいく必要がある。それは、同じ東アジア先進国として経済、社会に同じ特徴を持つ日本との比較をとおして、各国の課題を明確にすると同時に、日本の問題解決の方向性を見出すことに近づくことができるからである。

また、障害者の就労と所得保障を一体のものとして課題にし、障害者の就労と密接に関連する所得保障、とりわけ障害基礎年金をめぐる昨今の問題に関しても紙面を代えて斬り込んでいきたい。

注

- 1) 総括研究報告書には、www.ipss.go.jp/pr-ad/j/soshiki/kozin/katsumata.html からアクセスできる。
- 2) この定義は、若林之矩（1993）『障害者雇用対策の新展開』労務行政研究所から引用したものである。
- 3) この整理は、栗原久（2010）「『社会』がアタ 6) マにつく言葉の違い、ちょっと整理してみました」、日本障害者リハビリテーション協会『ノーマライゼーション』2010 年 8 月号を参照したものである。
- 4) 「基本合意」には、www.mhlw.go.jp/bunya/shougaihoken/jiritsushienhou/2010/01/100107-1.html からアクセスできる。
- 5) 障がい者総合福祉法の論点表（たたき台）には、www.mhlw.go.jp/bunya/shougaihoken/.../2010/.../0622-1a.pdf からアクセスできる。
- 6) 「第一次意見」には、www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/s_kaigi/k.../s1.pdf からアクセスできる。
- 7) 「骨格提言」には、www.mhlw.go.jp/bunya/shougaihoken/sougoufukusi/dl/110905.pdf からアクセスできる。
- 8) 就労（労働および雇用）合同作業チーム報告書には、www.mhlw.go.jp/bunya/shougaihoken/sougoufukusi/.../0623-1a06_02.pdf からアクセスできる。
- 9) 「中間報告」には、www.mhlw.go.jp/shingi/2009/04/s0414-6.html からアクセスできる。
- 10) 社会的事業所に関するヒアリングの詳細は、上記総括研究報告書を参照されたい。
- 11) 本研究に関しては、立石純一郎（2008）『市場の消費者は障害者雇用を評価するか——Conjoint Analysis を用いた消費者行動の検証——』修士（経済学）学位論文、岡山大学を参照されたい。

