

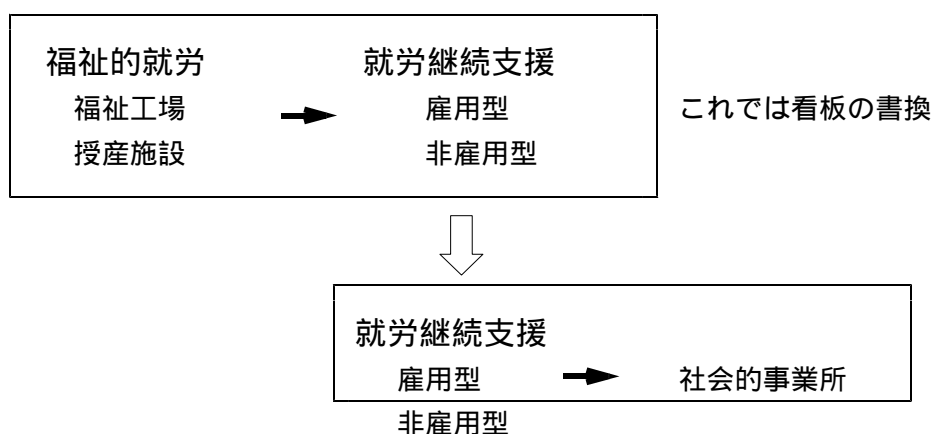
# 就労継続支援事業への提言（まとめ）

特定非営利活動法人共同連

2005.2.14

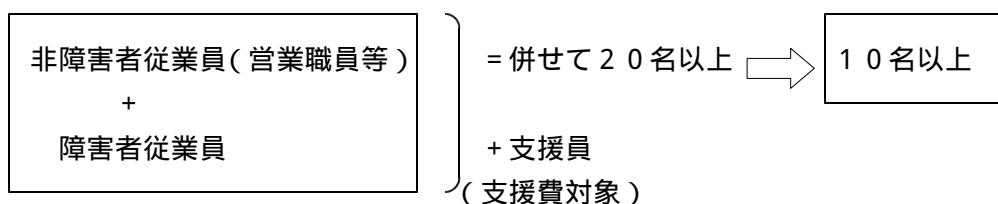
## 1. 名称について

就労継続支援事業（雇用型） 社会的事業所と呼称すること



## 2. 人数について

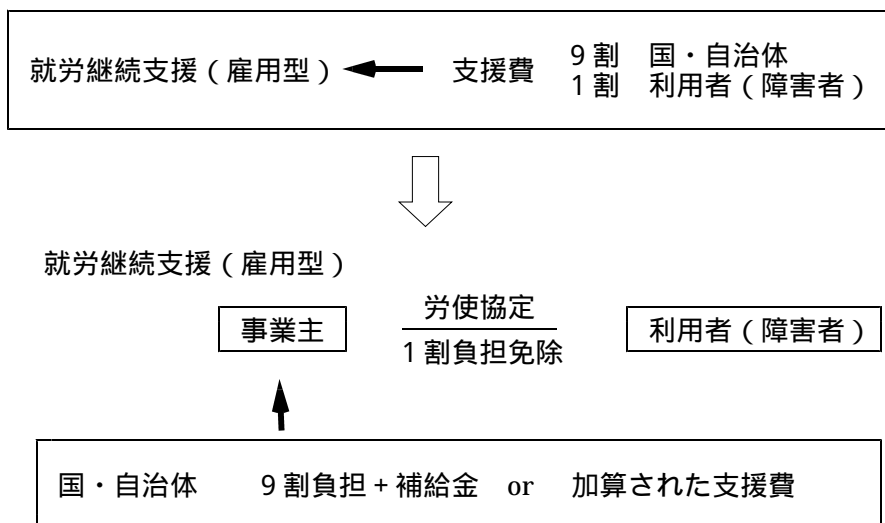
営業職員等の従業員と障害者従業員と併せ20名以上の最低人員を10名以上とすること



## 3. 応益負担について

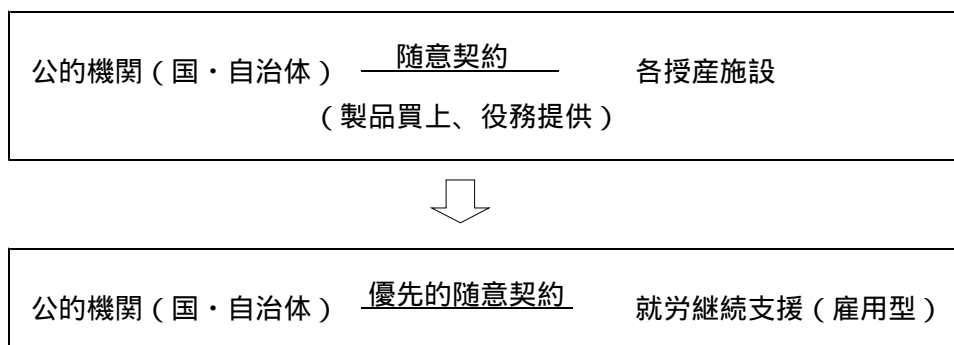
雇用されて働く障害者から利用料を取ることはとんでもない話である。これまでの福祉工場には利用料などという考えすらなかった。しかしながらあくまで全てを個別給付で行うとする以上、就労継続支援事業（雇用型）にも応益負担の導入が避けられない。

そこで労使協定において利用料免除をすることで障害者の負担をなくす必要がある。同時にそのことで事業者に入ってくる支援費が減額されることのないような補給の仕組みや加算の仕組みを講ずること。



#### 4．仕事保障について

労働法規を適用した就労を保障するために仕事の確保は絶対に欠かすことができない。事業所の側での創意工夫や努力も不可欠であるが、公的機関による随意契約を積極的に締結できるような仕組みを講ずること。



# 就労継続支援事業への提言について

特定非営利活動法人共同連

2005.2.14

## 1. 名称について

最初に提示された要支援障害者雇用事業の名が改められたことはよいが、就労継続支援事業の中に雇用型と非雇用型がおかれるということになると、就労もしくは就労継続なるものの意味が全く意味不明なものとなってしまふ。これまで、使われてきた福祉的就労とほとんど同義的な名称でしかなく、単なる看板の置き換えでしかなくなってしまう。

一般就労と並ぶ就労形態として雇用型が位置づけられるならば、雇用型と非雇用型は明確に別事業としての名称を有するべきである。これから多いに発展させるべき新事業として就労継続支援事業雇用型を位置づけるならば、それに相応しい新名称を付すべきである。

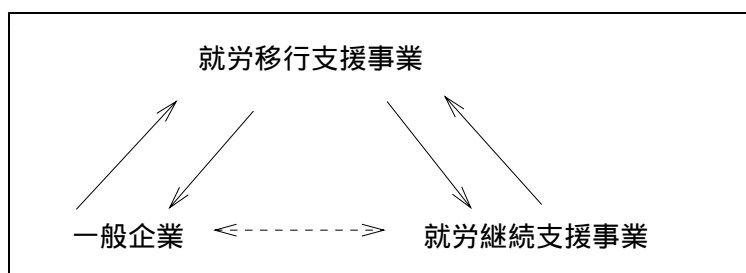
既に滋賀県でも使用されている社会的事業所は、営利を目的とする一般企業に対し、同じ事業所ではあっても障害者参加という社会的目的を有するものとして命名されている。これからの障害者就労の新時代を形成していくためにも「社会的事業所」という名称はぴったりである。

そもそもこの事業を一般就労が困難な障害者を雇用するためのより敷居の低い雇用形態として考えていることに問題がある。一般就労できない障害者がそれを可能にするためには2つの努力が必要である。一つには送り出すシステムや試みを強化することであり、もう一つには受け入れやすい企業を増やしていくことである。だから前者の方法が就労移行支援事業なら後者の方法としてこの事業をもっと位置付け直す必要がある。

グランドデザインの就労継続支援イメージには「通常の企業で雇用されることが困難な障害者を雇用するとともに職業遂行を支援し、職業能力の向上を図るための訓練を行う事業・障害者ごとに作業能力等が向上するよう支援計画を策定し、職業能力の向上のための訓練を実施する」とある。これでは従来の授産施設のイメージと全く変わりが無い。またこの事業で訓練をして一般雇用を送り出すとでもいうのだろうか。

一般企業の中で障害者雇用を維持するより困難なこの事業をやりながら障害者を一般企業に送り出す事業をやるべきと考えているなら、何も現場をわからない人間の考えることである。一般就労への移行支援は就労支援事業に任せ、障害者は選択的に一般就労かこの事業を考えることができるようにしなければならない。

その意味で就労継続支援を訓練等給付の中に位置付けることは間違っている。就労継続支援は就労の一形態であり、就労に向けた訓練などではない。



## 2．人数について

当初の要支援障害者雇用事業の際には補助の対象ではない営業職員などの非障害者と障害者を併せて20名という提示がなされた。

この新事業が継続的に経済自立し、障害者に対し労働法規を守った働き方を保障するためには、従来のような障害者を集めて訓練するという発想に立ったものではとうてい成功はおぼつかない。そこで、昨年障害ある人、ない人が「共に働く」という視点で、最低、障害者5名とそれと同数の非障害者5名という提言をかつて行ったわけである。

「非障害者と併せて」という提示の仕方は、その意味からして高く評価しうるものであるが、それでも20名という数字は余りにも多すぎる数字である。以下の理由で現提案を見直し、もっと少ない数での事業展開を可能とするべきである。

併せて20名といっても、結果的には支援職員を含めても障害者数の方が多くならざるをえず、平均的に見て能力の高い身体障害者の場合を除いて経済的自立が極めて困難にならざるをえないことは現在の福祉工場の実態をみれば明らかである。

20名に対する賃金保障を行うとするならば、相当の売上を確保できるような仕事が不可欠となる。大企業に支えられた特例子会社ならいざしらず、自ら地域の中に仕事起こしをし、事業展開を成功させようとするならば規模は小さいほどスタートが切りやすい。その基盤の上で拡大をめざすしかない。

上記にふまえるならば、現提案を半分、つまり支援職員を除いて、非障害者と障害者を併せて10名という規模が現実的な仕切りであると考える。

## 3．応益負担について

これまで福祉工場は利用料という概念すら存在していなかった。そもそも福祉工場は最初から措置制度ではなく一種の契約制度であり、事業費補助として補助金が出されていた。福祉工場は一つの企業でもあり雇用関係をもって働く場であって、補助金を受けているからといって利用料という考えは全く存していなかった。支援費制度の時代にあっても全く同様であった。それが今回突如として障害者の利用料負担の対象になってしまった。

支援費財源問題に端を発し、居宅生活支援費を裁量的経費から義務的経費にするには、財務当局の了解をとるために個別給付、認定制度、応益負担が一体のものとして不可欠であるとの論理がまかり通っている。介護保険と同様のシステムを導入するために義務的経費化は格好の理屈であったようだ。

でも、そもそも介護部分を介護保険と一体化するため個別給付、認定制度、応益負担は不可欠なものであったとしても障害者福祉全体を同様にしなければならない理屈はない。訓練等給付（当初は自立支援給付といていたものが、何故か訓練等給付などと今更に訓練を持ち出すのか理解に苦しむ）の所までなぜそうするのか。訪問介護をめぐって財源問題は生じたのであり、その中の移動介護を個別給付からはずし市町村主体の地域生活支援事業にまわすのならば、尚更のこと就労等に関する事業に財源不足問題など起こりようがないのである。

しかし、とにかく障害者福祉サービスを国が責任を持って対処するものについては介護給

付（＝介護保険制度）と同一にしなければ気が済まないということではない。そのことによって雇用関係をもって働く場に利用料負担を持ち込むことで就労の拡がりを押さえることになってしまうことを思えばどちらが良策なのであろうか。

いくつかの選択肢をみてみよう。

一つは就労に関する事業を雇用政策、つまり職業安定局に全面的に移すことである。しかしそれでは財源がついて行かない。今でも少ない旧労働省関係の障害者雇用財源に旧厚生省の障害者福祉財源がまわされない限り、これは実現性がない。（事業者の側からすればそうしてほしいものだが、残念ながら簡単にはそうならない。）

二つ目には、個別給付の事業ではない地域生活支援事業に移すことである。しかしこれも残念なことにはこの事業には国からの補助金支援はあるものの基本的には市町村主体の事業であり、今でも市町村は多くの小規模作業所を抱え、自治体助成だけではどうにも展望が開けず、例えば小規模通所授産施設の様な国からの支援を期待していたのである。それがまた市町村主体に戻ることになれば多くの補助金は期待できず一事業の規模や量は限定されざるを得ない。（障害者の側からすれば、国の補助金と市町村の財源によってしっかりした制度をつくればいいことはないのだが。）

三つ目は、この事業についてのみ応益負担は発生させないという方法である。しかしこれも共通の制度におかれている以上、ここだけのわがままは通らない。仮に労使協定によって応益負担を免除する道が築かれるとするならばその分事業者の収入は1割分減額されることになる。障害者が負担するか、事業者が負担するかという違いではない。（障害者の側からすれば、その分が減額されても事業運営が困らない程多額の支援費が設定されるならば、それも可能だが、そんなこともあり得ない話である。）

そこで四つ目に賃金収入に対して多額の控除設定を行うという方法も考えられる。しかし年金ももらえない障害者の場合は一定の有効性をもつが年金収入があればそれだけで一定の利用料負担が発生することを思えばそれは何の策にもならない。

してみると最後に残るのは従来のような事業費補助（ハコ払い）という方法をそのまま残すことである。そのことによって旧来の福祉的就労の場が継続的な雇用関係をもった就労の場に転換することができるのなら、その益はそれこそ大きいものがある。しかし既に新法の枠組みを決められており、一事業の位置づけを変えることは困難である。

障害者の就労＝賃金に対して所得税が課される＋利用料が生じる	
利用料負担（1.5万円～4.02万円上限）をなくすには、	
福祉政策から雇用政策に移す	財源がない
地域生活支援事業（市町村主体）に移す	事業費が大きく減る
この事業のみ応益負担を発生させない	事業所への収入がその分減る
そのために賃金控除制度をつくる	年金収入のある人には意味をなさない
事業費補助制度を継続する	唯一の道であるが、現実的には難しい

あくまで個別給付によるこの障害者自立支援法の全体枠が動かせないものであるとするならば、給付の仕方において事業所への給付を保障し、そのことで前記の方法をとった上で事業所収入

減の影響を軽減する必要がある。こうすれば障害者は納税者として賃金を受け取りつつ、過大な利用料を支払うという応益負担から免除される。

絶対に事業者への給付額がその分減らされるということであってはならない。そうすれば事業経営そのものが困難となり、結局、障害者への給与として跳ね返ってこざるをえない。障害者の1割負担を免除した場合はその分を補給金として出すか、個別給付額算定の際の施設ごとの評価の中にその分を加算するような仕組みをつくることである。

就労移行支援事業は1～2年という期間限定で一般就労に結びつくからと給付額を手厚くという考えは、障害者にとっては応益負担額が大きくなるだけのことであるし、事業側にとっても障害者を変えて事業自体を継続するならば、期間の限定は特別意味のあることではない。この厳しい経済情勢下、より重い障害者の雇用を継続的に行う事業にこそ、それなりの補助は必要である。ましてや非雇用型が新たに設置されるならば、それと比してより事業継続へのための給付は手厚くあるべきである。

## 4．仕事保障について

### 最低賃金保障

この就労継続支援事業を国はたくさんつくりたいという。そのために授産施設や小規模作業所が多くこの事業に移行する必要がある。でも授産施設や小規模作業所にこの事業を担いうる実態はほとんど存していない。

授産施設から一般企業へ就労した人は1%とされている。でも授産施設で十分企業と同様の就労実態をもっている障害者の割合は1%より低い。授産施設や小規模作業所からの移行は並大抵のことではなく、中途半端に1万円の工賃を2～3万円に上げるだけで精一杯であったとしたらどうなるか。(それだけでも現状からみれば相当な努力や支援が必要となるだろう。)

労働法規の適用を受け、雇用関係をもった働く場と叫びつつ、障害者には最低賃金は保障されないことになる。結果、最低賃金適用除外(最賃法第8条)を受けないことには違法行為となってしまう。これまでの授産規定あれば例えば工賃収入が月1000円にしかならなくても何ら法律上は問題ないのであるが。就労継続支援事業であれば2～3万円の収入だと最賃保障にはならないので、それらの人は全て最賃適用除外を受けなくてはならなくなる。そうなるとこの事業に移行する授産施設が仮に3万人の障害者を抱えていたら、一気に適用除外を受ける人が何倍増にもなる。現在適用除外を受ける人はほとんどが障害者であり、年間三千人台で推移している。その状況が一変してしまうのである。でもこれでは就労保障とは程遠い話でしかない。

授産施設での労働実態がほとんど変わらず、形式的な雇用関係だけが保障され大半の人が大幅な最賃適用除外、この事態だけは絶対に避けねばならない。

最低賃金 時給700円

1日8時間 週5日×4週なら 月 112,000円

1日4時間 " 月 56,000円

これを50%の最賃適用除外にすると、月 28,000円でよいことになる

## 賃金を払える事業の成立を

そこで、応益負担の問題以上に大きいのがこの仕事保障の問題である。これまで福祉的就労の場たる授産施設や小規模作業所が何故一般就労への移行支援ができないだけでなく、障害者に十分な経済保障ができてこなかったのか。それは二つの事実をみるだけでも明らかになる。

一つはこれまでの福祉工場制度は今日（平成14年末で）約3000人しか障害者は働いていない。制度ができて三十数年、この間、授産施設は約2400カ所、86000人もいるというのである。

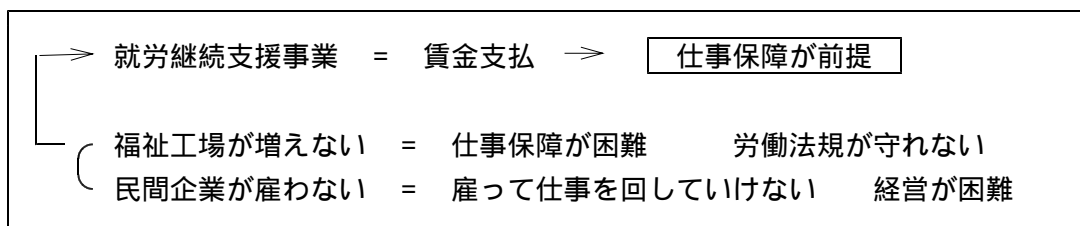
もう一つは民間企業の法定雇用率は1.8%つまり従業員5.6人につき一人雇えばよい（しかもどんなに軽い障害者でも）という法律であっても、法制定後45年経つというのに法定雇用率を達成しない企業は、56人以上の企業のほぼ60%、つまり5社の内3社、しかもこの割合は減るどころか増え続けているのである。

いかに障害者が一緒に働いてその人たちに給与保障等をするのが難しいかをこの二つの事実は示している。何もこのことは日本だけの話ではない。世界で最も高水準の福祉国家たるスウェーデンやデンマークでも事態は似たり寄ったりなのである。

授産施設は20～30人以上の障害者を集め、結局平均2万円（知的、精神障害者だけをみれば平均1万円余り）の収入しか保障できていない。では何が問題なのか。労働の機会を提供していないのではなくて、金になる、つまり賃金保障につながる様な仕事提供ができてこなかったからである。つまり、売れない（市場に流通しない）製品をつくったり、極めて安い工賃の下請け仕事をしている限りはこの現実を変えようがないのである。

だからこの解決策はただ一つ、収入を生み出す仕事をこの事業にいかにも実現するかである。しかもその事業を担いうる人材をいかに確保するかなのである。より重い障害（この場合、仕事をするにあたっての意味で）の人が割合的に多数いればどんなに努力をしても一人当たりの生産性を上げることは不可能であり、結果的に事業所としての経済的自立は不可能になる。より重い障害をもつ人もそうでない人もバランスよく存在して事業展開できるような形態をつくるしか、この解決方法はない。

そんな視点がこの事業の中には不十分である。ましてや仕事の確保をどう保障するのか、そんな指摘はどこにもなく、それぞれが自助努力をすれば何とかなるなどという甘いものでないことは始めに示した二つ（福祉工場と民間企業の実態）のことを振り返れば明らかである。



ここでいう仕事保障は競争上不利にあるこれらの事業への一定の優遇を与えようということであり、基本的には市場での競争が免除されるというものではない。ましてや公的な仕事保障という意味ではない。

先頃、総務省より各自治体に授産施設の商品買い上げ及び役務提供における随意契約の推奨の通知が出された。しかし、現在の低工賃の福祉的就労への協力を行ってもその意義は薄い。新たなこの事業の育成のためにこそ、その契約を担いうる事業者に対してのあらゆる公的機関による率先した優先的随意契約の締結が望まれる。

この点イタリアにおける社会的協同組合の実践は大いに参考になる。EU、国、州、市町村レベルにおいて年20万ユーロ（2千数百万円）までの契約であれば優先的な随意契約が組合との間で結ばれ、組合の経営を可能ならしめている。