

〔調査報告〕

A市における就労継続支援事業（A型）の
現状と課題

伊藤 修毅*

障害者自立支援法によって開始された就労継続支援事業（A型）は、「保護雇用」に合致する可能性がある。長年、十分な保護雇用制度が定着してこなかった日本においては、大いに期待される場所であるが、制度設計上の課題も多く、より正確な実態把握が必要である。筆者は、開始からはほぼ4年が経過した就労継続支援事業（A型）の現状と課題を正確に理解するための研究に着手している。本調査報告は、全国実態調査に向けての基礎資料を得るための予備調査として行ったインタビュー調査のまとめであり、A市内で就労継続支援事業（A型）を行っている全事業所を対象としている。就労継続支援事業（A型）の対象者は、ILOの定義する保護雇用にはほぼ合致していると言えるが、事業をとりまく制度や実態は、保護雇用としては不十分と言わざるを得ない。本稿では、この点を確認すると同時に、今後の研究の視点として、事業開始の経緯、運営母体の形態や規模などが重要であることを明らかにしている。

キーワード：就労継続支援事業（A型）、福祉工場、障害者自立支援法、保護雇用、最低賃金減額特例制度

はじめに

日本では、障害者にかかわる多くの制度が二分的な設計になっている。例えば学校教育では、比較的障害の軽い方は通常の学校で、比較的障害の重い方は特別支援学校でという大枠になっている。これは、就労制度についても同様で、通常の職場で働く「一般就労」と、福祉制度の中で運営される事業所で働く「福祉的就労」という二分的設計になっている。

一方、国際社会に目を向けると、福祉的な支

援と一般的な就労が同時に実現できる制度が確立している。それが「保護雇用」の制度である。

厳密に言えば、日本に保護雇用があるとは言えないが保護雇用に近い制度は存在する。例えば、一般就労の体系にある特例子会社¹⁾は、保護雇用の一種と考えることも可能である。また、福祉的就労の体系にありながら、一般の雇用契約を必要とする就労継続支援事業（A型）（以下、「A型事業」とする）は、保護雇用に相当な程度類似していると言うことができる。本研究では、日本における保護雇用制度の確立に向けて、その可能性をもつ事業の一つ、A型事業を取り上げる。

*立命館大学大学院社会学研究科博士後期課程

A型事業とは、2006年4月に施行された障害者自立支援法（以下、「自立支援法」とする）に基づく制度で、この法律による新事業体系が施行された同年10月から開始されたものである。開始からほぼ4年が過ぎたが、A型事業の全国的な調査研究は、管見の限り、いまだに行われていない。本稿は、全国調査を行うに辺り、問題点の整理を行うために行った予備調査の報告である。

I A型事業の制度的課題

1. 保護雇用制度としてのA型事業

A型事業は、障害者福祉法である自立支援法に基づく事業であるが、他の事業とは明確に異なる性質をもつ。それは、省令において「指定就労継続支援A型事業者は、指定就労継続支援A型の提供に当たっては、利用者との雇用契約を締結しなければならない」（障害者自立支援法に基づく指定障害者福祉サービスの事業等の人員、設備及び運営に関する基準第190条）と定められており、事業者と利用者の関係が原則として「雇用契約」に基づくということである。すなわち、A型事業の利用者には一定の労働者性²⁾が担保されているということができ、これがA型事業の最も大きな特性と言うことができる。

ただし、この特性をもつ事業は、自立支援法によって新しく登場したというわけではない。旧制度においては「授産施設」の一種として「福祉工場」というものがおかれており³⁾、ここでも労働契約を結ぶことが求められていた。A型事業は、この福祉工場の新制度における受け皿として設計されたと言ってよいだろう。

ILO（国際労働機関）は、第99号勧告⁴⁾の第

Ⅷ章において、「保護雇用」を規定している。ここで、保護雇用は、「雇用市場における通常の競争に耐えられない身体障害者のため、保護された状態の下で行われる訓練及び雇用」（同勧告32（1））と定義され、「賃金及び雇用条件に関する法規が労働者に対して一般的に適用されている場合には、その法規は保護雇用の下にある身体障害者にも適用すべきである」（同勧告35）とされている。さらに、第159号条約および第168号勧告⁵⁾において、保護雇用の実現のためには「適切な政府援助」が必要であると、政府の責任で保護雇用を実施すべきことを明確にしている。

丸山（2005）は、日本がこれらの条約・勧告を批准したにもかかわらず遵守していないとした上、「特に99号勧告における保護雇用については無視し続けて50年である」⁶⁾と述べている。つまり、保護された福祉的な環境の中において雇用契約に基づいた労働が保障されてきた福祉工場であっても、保護雇用には値しないということである。その理由がどこにあるのか、そして、それは、そのままA型事業に引き継がれているのかどうかを明らかにしていくことが必要と考える。

冒頭に述べたように、筆者は、A型事業は保護雇用に類似していると考えてはいるが、完全に保護雇用に値するものではないという仮説をもっている。ILOの条約や勧告を整理すると、保護雇用は、①競争的な雇用市場に耐えられない障害者を対象とし、②一般の労働法規が適用され、その実施のためには③適切な政府援助があることが条件と言えよう。つまり、A型事業が保護雇用に値するかどうかは、対象、法令の適用状況、政府援助の適切性の3点から見る必要があることになる。

2. 福祉事業としてのA型事業

自立支援法の施行により、障害者福祉は従来の施設区分による体系から、事業区分による体系へと大きく転換した。新しくできた事業区分では、日中活動として就労支援事業が位置づけられ、就労移行支援事業と就労継続支援事業に大別された。さらに、就労継続支援事業はA型（雇用型）とB型（非雇用型）に分けられている。

表1は、A型事業と、就労移行支援事業（以下、「移行支援」とする）・就労継続支援事業（B型）（以下、「B型事業」とする）を対比したものである。まず、A型事業とB型事業の主たる違いは雇用契約の有無という1点のみであり、人員配置や報酬単価にはまったく差異がみられない。つまり、雇用契約に基づく労働が想定される障害者が利用する事業所と、雇用契約に基づかない労働が想定される障害者が利用する事業所が、基本的には、同じ条件で運営されることになる。また、移行支援は、A型事業・B型事業よりも人員配置や報酬単価が優位な条件におかれている。ただし、原則として2年間で一般就労への移行をめざすということが利用者に課されることになる。しかし、ここでは雇用契

約は想定されておらず、また職業訓練校のように「訓練手当」が支給されることもない。

実際、自立支援法第28条2には、訓練等給付等の支給対象となる障害者福祉サービスとして「就労移行支援」や「就労継続支援」という文言で羅列されている。つまり、移行支援と継続支援は別個のものとして扱われているが、継続支援のA型とB型の違いは法律そのものでは定められていないということである。

では、A型とB型の違いの法的根拠はどこにあるのだろうか。自立支援法第5条15では「この法律において「就労継続支援」とは、通常の事業所に雇用されることが困難な障害者につき、就労の機会を提供するとともに、生産活動その他の活動の機会の提供を通じて、その知識及び能力の向上のために必要な訓練その他の厚生労働省で定める便宜を供与することをいう」とだけ定めている。つまり、法律では、事業の対象、方法、目的についてA型・B型の区別はないということである。

そして、「厚生労働省で定める便宜」については、同法の施行規則第6条の10において、「次の各号に掲げる区分に応じ、当該各号に定める便宜とする」と定められている。その具体

表1 各就労支援事業の比較

	A型事業	B型事業	移行支援
職業指導員・生活支援員の人員基準	常勤換算で10：1 (各1名以上)	常勤換算で10：1 (各1名以上)	常勤換算で6：1 (各1名以上)
就労支援員の人員基準	定めなし	定めなし	常勤換算で15：1
雇用契約	原則必要	必要なし	必要なし
利用期間	定めなし	定めなし	原則2年間
報酬単価※	539単位／日	539単位／日	850単位／日

※利用定員20名以下の場合の各サービス費の原則値のみを記載

(障害者福祉研究会監修『障害者自立支援法 事業者ハンドブック 報酬編 2009年版』(中央法規)を元に筆者が作成)

表2 自立支援法施行規則第6条の10

一 就労継続支援A型

通常の事業所に雇用されることが困難であって、雇用契約に基づく就労が可能である者に対して行う雇用契約の締結等による就労の機会の提供およ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

二 就労継続支援B型

通常の事業所に雇用されることが困難であって、雇用契約に基づく就労が困難である者に対して行う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

的内容は表2の通りである。つまり、自立支援法の体系の中でA型とB型の区分を明確にしているのは省令レベルであり、またその差異は、雇用契約に基づく就労が可能であるか、困難であるかという一点のみである。法律で「通常の事業所で雇用されることが困難」とされた対象が、省令で雇用契約に基づく就労の可能性で区分されているということになる。

整理すると、A型事業の対象は「通常の事業所で雇用されることは困難だが、雇用契約に基づく就労が可能な方」であり、B型事業の対象は「通常の事業所で雇用されることは困難で、雇用契約に基づく就労も困難な方」ということになる。この差が極めて小さなものであるかのような法令設計になっているが、実態的には相当大きな差であることが推測される。しかし、事業の方法や目的は同じであり、さらには指定基準や報酬単価も同じである。雇用契約に基づく就労が可能であるにもかかわらず通常の事業所で雇用されることが困難な方というのは、相応の支援が必要であることは想像に難くない。しかし、その相応の支援がまったく想定されていない制度設計なのである。

3. A型事業の制度上の課題

表1からもわかる通り、A型事業は、移行支援よりも人員や報酬単価が低く設定されており、B型事業と同じ人員や報酬単価で、雇用契約に基づく労働、すなわち最低賃金の保障を行うということになっている。A型事業の困難性はこういった制度設計の基本からだけでも十分に伺える。さらに、「雇用契約」と福祉事業としての「サービス利用契約」の二重契約の問題や、自立支援法に基づく利用料支払いの問題等により、矛盾の発生や事務量の増加なども容易に推測されることである。

特に、自立支援法上の制度であり、B型事業等と同じ制度が機械的に適用されることによる矛盾は大きい。例えば、雇用契約に基づく労働をするのに、利用料負担が原則として発生することは、その矛盾の最たるものである。また、サービス報酬の日割り方式により欠勤者の発生が職員の給与負担の増大につながることも、深刻な課題と言える。

したがって、A型事業は、社会福祉事業を行う各法人にとって、「そう簡単には手を出せない事業」となっており、移行支援やB型事業に比べると、事業所数も著しく少ないのが現状である。自立支援法施行後3年見直しの議論を行っていた社会保障審議会障害者部会に提出された資料⁷⁾によると2008年1月現在の事業所数は移行支援803箇所、B型事業1582箇所であるのに対し、A型事業は204箇所に過ぎない。

しかし、A型事業の自立支援法以前の前身と言える福祉工場が、旧制度末期の2005年10月現在119施設⁸⁾にとどまっていたこと、筆者が2010年4月にWAM NETを用いて集計⁹⁾したA型事業所数は533事業所にまで増加していることを考慮すると、新設や新法体系への移行の動

きは遅々としており、まだ量的に不十分ではあるものの、増加の傾向にあることは確かである。旧福祉工場以外の事業所がA型事業に新規参入していることも間違いなく、保護雇用的な就労の場としてのA型事業のニーズが高まっていると言える。

自立支援法による新事業体系が始まり3年半余がたった今、こうした状況について正確な実態を把握することは重要と考えられる。

II A市におけるA型事業調査結果

1. 調査の目的、対象、方法

本調査は、あらかじめ「困難」が想定されていたにもかかわらず、A型事業を行っている事業所の実態の把握を目的とした。最終的には、全国規模の量的調査が必要であるが、先行研究が存在しない現状においては予備的調査が必要である。本調査研究は、その全国実態調査の予備調査に位置づくものであり、本調査に向けて、現状や課題の特徴的傾向を明らかにすることを目的とした。

調査の対象は、A市にあるすべてのA型事業所とした。調査企画当時、A市には6つのA型事業所があり、人口比でも設置数が多く¹⁰⁾、かつ、これらの事業所の開設経緯や事業主体などがそれぞれ異なるという特徴があることから、予備的な調査の対象として適当であると考えられる。

なお、WAM NETによると、2010年10月現在のA市内の6つのA型事業所の合計定員は132名であった。運営法人の内訳は、NPO法人が1事業所で、残りの5つは社会福祉法人であった。この社会福祉法人も、ある障害種の全国組織の中核となっている社会福祉法人、知的障害

者を対象とする授産施設等を経営していた社会福祉法人、精神障害者を対象とする授産施設等を経営していた社会福祉法人、そして、大企業との連携で旧福祉工場から運営している社会福祉法人と、それぞれの特色が明確に異なっており、A市を全国の縮図ととらえることも可能であると考えた。

方法は、A市内でA型事業を行っている全事業所の責任者に対する半構造化面接法によるインタビュー調査とした。2009年10月～11月にまず2事業所のインタビューを行い、トランスクリプトの精査を行った上で、2010年1月～2月に残りの4事業所のインタビューを行った。

なお、後半に実施予定であった4事業所のうちの1箇所は調査拒否となったため¹¹⁾、合計5事業所のインタビューとなった。

インタビューに際しては、いずれも、電話や電子メールによるアポイントメント取得後に、依頼文書とともに主な質問項目を事前送付した。また、インタビュー実施時には、事業所が特定される可能性のある情報を公開しない旨などを記した覚え書きを交換し、採録の許可を得た。（本稿において地域名までも匿名にしたのはこの覚書によるものである。）このような手続きを行った上で、所定の質問項目およびそこから派生する話題についてのインタビュー（半構造化面接）を1事業所あたり40～60分程度行った。なお、事前に送付した質問項目は巻末の資料の通りである。

2. 調査結果①～一般的状況

(1) 業種および事業の主体性

各事業所で実際に行われている事業としては、配食サービス、喫茶店営業、精密機械製造、食品製造、宿泊施設のハウスキーピング、スー

パーの受注品の仕分け作業などがあつた。独自の事業を運営しているところが3事業所、いわゆる下請け事業を行っているところが3事業所（1事業所は両方）である。ここでいう下請け事業は、一般に旧授産施設や小規模作業所等で請け負っている箱折り1個数銭という超低単価の小さな下請けではなく、精密機械製造や宿泊施設のハウスキーピングなど、かなり大規模な受注となっており、もはや「子会社」と言ってもいいくらいの規模である。

(2) 利用者の特徴

旧福祉工場であつた1事業所を除く4事業所の1事業所辺りの定員は10~20名である。A型事業所設置の最低定員は10名であるので、最低定員あるいはそれに若干の上乗せをした程度の利用定員で運営していることがわかる。一方、旧福祉工場は60名定員とのことであり、他の事業所との比較では突出して大規模である。しかし、「福祉工場時代には100名定員であつた」とのことであり、「A型事業への移行時に定員を削減せざるをえなかつた」そうである。

また、利用者の中に特別支援学校等の新規卒業者はほとんどいなかつた。ただし、今後の雇用に向けて、いわゆる「現場実習」を受け入れている事業所も見られた。利用者の傾向として多く見られるのは、中途障害者、一般企業からの退職者、授産施設等の経験者などである。旧授産施設から移行した事業所については、利用者もそのまま移行したケースが多い。また、障害種別の体系であつた旧制度の名残からか、いずれの事業所も、利用者の障害種別の傾向がほぼ明確に分かれていたと言える。

(3) 賃金の状況

A型事業の最大の特徴は「雇用契約」であり、このことはすなわち「最低賃金が保障される」ということであるのが本来である。実際に、いずれの事業所も、「最低賃金を保障するのがA型事業所の最大の特徴である」ことを認めている。しかし、日本には、「最低賃金減額特例制度」があり、A型事業所でもこの制度を利用し、雇用契約があつても、最低賃金を下回る賃金にすることが法令上可能になっている。

この制度をまったく利用していない事業所、つまり全利用者に最低賃金を保障している事業所は、旧福祉工場1箇所のみである。ここでは、平均月給約17万円が維持されている。

ある1つの事業所では、成果・実績主義的な賃金体系を作っており、利用者によって最低賃金減額特例の対象となっている者から、最低賃金を上回る者まで数段階の給与水準に分けられていた。ここは勤務時間も個々に異なることから、月収換算にすると約5~10万円という幅があることになる。

他の3事業所は、いずれも最低賃金減額特例制度を全利用者に対し適用しており、いずれも最低賃金の60%ないし70%の賃金となっている。同時に、これらの事業所は週20~30時間の短時間労働であり、月収に換算すると3~5万円程度ということになる。最低賃金水準でのフルタイム労働が月給約12万円程度であることを考えると、「最低賃金の保障」というA型事業の最大の特徴と給与実態には大きな開きがあると言える。

(4) 利用料負担の状況

A型事業は自立支援法に基づく制度であるため、自立支援法に関する批判として最も顕著で

あった「応益負担制度」の対象でもあった。つまり、原則として利用料の1割を負担するということである。A型事業の場合、雇用契約を結んで働きに行くのにも関わらず、利用料を支払うということになる。障害のない人々が会社で働くにあたり、「会社利用料」のようなものを支払うということはありません、いわば、自立支援法の矛盾点が、最も端的に表れているのが、A型事業所での利用料負担問題ということになる。

この矛盾を解消するために、「就労継続支援A型事業における利用者負担減免事業」¹²⁾というものがあり、A型事業所は、利用料を「免除」または「定率で減免」することができることになっている。しかし、これは、利用者が「支払わなくていい」ということだけあり、その分の事業所の収入が減るということになる。実際にこの仕組みを利用し、利用料を「免除」しているのは3事業所であり、残りの2事業所は、いわゆる「会社利用料」を徴収しているということであった。

(5) 一般就労への移行

A型事業は、利用期間の制限がなく、制度設計上は終身雇用的な職場である。しかし、保護的な環境で生涯働き続けることを一律に是とすることは、障害者の発達や自立ということに照らして健全なこととは言えない。少なくとも、より開かれた就労の場へと移行していくことを目標にすることは大切である。この意味で、A型事業における「一般就労への移行」も、重要な機能となる。

この点について、5事業所の見解は、3つに大別することができた。1つ目は、「A型事業所も一般就労への移行をめざすべきである」と

いうもので、中長期的な就労移行の場であるというものである。2つ目は、「A型事業所は終身雇用の場である」というもので、原則的に移行を意識することはないというものである。そして3つ目は、以上2つのどちらかを利用者が選ぶことができるという考え方である。

事業開始から日が浅いこともあるが、5事業所から実際に一般就労に移行した利用者は調査時点で合計で3名に過ぎない。いずれも法人内の有資格者がジョブコーチに入ったり、定期的に様子観察をしたりというアフターケアの体制がしっかりと組まれていた。

3. 調査結果②～大規模事業所の例

調査結果①からわかるように、旧福祉工場は他の4事業所とは大きく異なる状況にある。本項では、この事業所（定員60名）について、さらに詳細に結果をまとめていくこととする。

図に示したように、この事業所を運営する社会福祉法人はある大手株式会社から事業協力を受けている。そして、社会福祉法人と、この株式会社が共同出資をして、この株式会社の特例子会社を設立している。親会社であるこの株式会社はこの特例子会社に対し総合指導をしつつ発注を行う。発注を受けた特例子会社は、生産指導・技術支援をしながら、社会福祉法人の下にあるA型事業所等に生産を委託する。商品の生産は、A型事業所等で行われ、特例子会社に納品する。これを特例子会社から親会社である株式会社に納品するという形態である。

同一の敷地内にある特例子会社が管理部門を、A型事業所を中心とする障害福祉サービス事業所が生産部門を担当するというのが、基本的な仕組みである。なお、特例子会社の出資の一部も社会福祉法人が担っている。

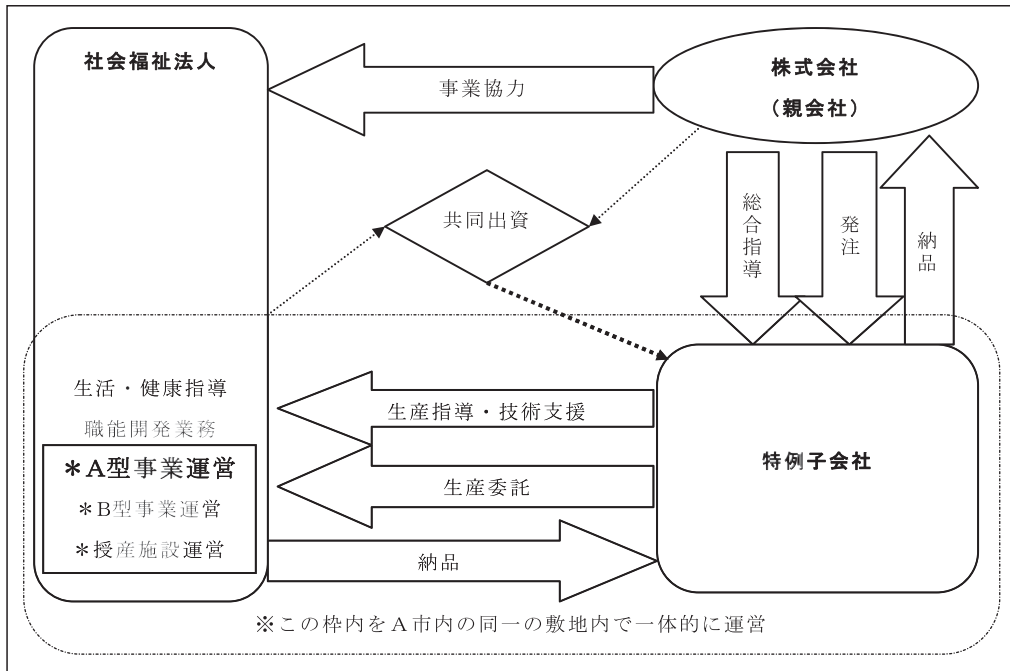


図 あるA型事業所（旧福祉工場）の運営の仕組み（同事業所の会社概要を元に筆者が一部加筆したもの）

この仕組みが維持できるにはいくつかの条件が必要であろう。まず親会社となる株式会社も社会福祉法人も、かなり大規模であることが絶対条件である。特例子会社に「出資」ができる社会福祉法人というのはかなりの規模であることは疑いない。また、株式会社自体の障害者の雇用拡大に対する「熱意」が相当程度高いということも条件である。特例子会社だけであれば、大きな企業が法定雇用率を達成するための戦略として設置することは珍しいことではない。しかし、そこを管理業務にとどめ、障害福祉サービス事業所に生産を委託するということは、人件費も倍増するわけであり、経営的にプラスとは言えない。また、筆者はインタビューの際に、事業所（工場）を見学させてもらったのだが、完全にオートメーション化することが可能な作業を、あえて半オートメーションとし、一人ひとりの障害者に合わせた自助具等を

ライン上に置き、あえて障害者の仕事を創出していた。明らかに経営的にはマイナスであるが、それでも障害者の雇用を創出しようという姿勢は、もはや「熱意」や「理念」といったものでしか説明できないものと言える。近年CSR（企業の社会的責任）というものが声高に言われるようになり、障害者雇用に積極的な姿勢を見せる企業も散見されるが、ここまでのことができる企業は決して多くないだろう。

ただし、いくら大企業であったとしても、景気に左右されることを完全に回避することは難しい。この大企業の製品は、比較的景気による需要の変化が小さいのであるがそれでも近年で言えばリーマンショック後は生産の抑制を余儀なくされたという。そして、これは、その特例子会社、そして障害福祉サービス事業所の経営を直撃することとなる。こうした直撃の影響を吸収できる、あるいはできるだけ小さくする

ことのできるだけの経営規模かどうかということが、大きな要素となっているのではないだろうか。

Ⅲ 考察

1. 対象者から見る A 型事業

ILO が定義する保護雇用制度の対象は「競争的な雇用市場に耐えられない障害者」であり、これは、A 型事業の対象規定と概ね一致していると言える。では、実際の A 型事業の利用者はどのような実態なのであろうか。

今回インタビューに応じてくれた現場の責任者の方々からは「利用者が『社会の第一線』にいるという誇りを持っている」「利用者は間違いなく成長している」と、利用者の内面的発達が見られることを強調された方が複数いた。実際に接客を行ったり、製造した製品の販売を直接行ったりということが多く、「社会の一員としての労働」ということがわかりやすい事業になっているということに特徴があると言えるだろう。

一般就労への移行については、考え方が分かれるところではあったが、移行支援と異なりタイムリミットを設定せずに、移行に向けての支援が考えられるということの利点は大きいだろう。時間を切った支援は、無理が生じることも多く、特に発達に遅れやつまずきがある人達にとっては、精神疾患の原因にもなりやすい。また、ゆっくりと発達する人の、ゆっくりとした成長を、ゆっくりと支援することができることは継続支援特有の利点と言える。

特に精神障害のある方などの場合、十分な労働能力は保持していたとしても、勤務時間であったり、欠勤や遅刻などへ配慮がされたりする

ことは重要な支援である。こういった支援を、競争的な労働の場で行うことは困難であろうが、福祉事業である A 型事業所であれば、その配慮の必要性を認めてもらうことができよう。

しかし、元々、授産施設等で働いていた利用者にとっては、A 型事業は障害福祉サービスであるという気持ちが強く、労働者として一定の生産性を上げなくてはならないという意識を高めることが難しい。逆に、民間企業等を退職して A 型事業所に来た利用者にとっては、労働の場で行われる福祉的なケアに違和感が生じる場合がある。このそれぞれが同一の職場にいることは、時として職場内に対立を生む要因となるものと考えられる。

つまり、競争的な雇用市場を経験し何らかの事情で離職した方と、障害者福祉の保護的な環境の中で育ってきたが徐々に競争的な雇用市場に向かう過程にある方という大きく 2 つの対象者像が想定され、A 型事業所がその接点となっていると考えることができる。そして、そういった対象者にとって、労働を通じた自己実現や、時間をかけた一般の労働市場への移行、そして、病気や障害に応じた配慮が担保されている場ということになる。したがって、対象者の働くことへの要望という視点から見ると、A 型事業は保護雇用制度に合致する機能を果たしていると言える。

2. 法制的側面から見る A 型事業

保護雇用において最も重要なことの一つは、一般の労働法規が適用されることである。A 型事業では、雇用契約を結ぶという点で一般の労働法規が適用されるが、最低賃金減額特例制度のような一般の労働法規の中に組み込まれている利用者にとって明らかに不利益な特例が適用

されている。そして、一般の労働法規とともに、障害者福祉法である自立支援法にも同時に拘束されている。事業所と利用者は、いわば「二重契約」の状態におかれるということである。

二重契約は、まずA型事業を支える職員の事務量の肥大化を引き起こす。サービス利用契約を結ぶということは他の障害福祉サービス事業でされている業務は同様に行うことになる。例えば各種報告や監査に加え、個別支援計画の作成などはかなりの負担と言える。同時に、雇用契約の関係上、労働局等への提出書類も発生し、特に最低賃金減額特例を申請する場合などは多くの書類作成に忙殺されることとなる。しかし、これを行うための人員配置はない。

さらに、自立支援法固有の問題点も少なくない。その顕著な例として「日割り単価制度」が挙げられる。A型事業の利用者の中には、精神的な疾患等のために一般企業で働き続けることができなくなった人が多くいる。こういった方は、A型事業所においても出勤が安定しないことが少なくない。実際、精神障害の方を多く抱えている事業所では、インタビュー当日も欠勤者が全利用者の2割強も存在していた。この状況を甘受するしかない事業所にとって自立支援法のもたらした日割り単価制度は死活問題と言ってよいだろう。

つまり、雇用契約を結ぶことによって、表面的には「一般の労働法規が適用」されているように見える。しかし、特例や福祉法の影響も受け、利用者には利用料負担や最低賃金の減額等の状況が発生している。また、利用者を支える職員には、膨大な量の事務が押しつけられ、日割り単価制度による減収もある。この意味で、法制的側面から見たA型事業は、保護雇用に値

するものとは言い難い。

課題点の多くが2つの法制による二重契約問題に根があることを考えると、まずは契約の一元化が必要であろう。これは、もちろん労働契約への一元化である。本論では、あえて「利用者」と書いてきたが、A型事業の利用者は「社会福祉の利用者」という枠組みに入れる必要はなく、「労働者」であればいいのである。そして、労働法規を完全に適用した上で、福祉的なサポートを行える人的・物的・金銭的保障を社会福祉として保障していくことが必要ではないだろうか。

3. 適切な政府援助とA型事業

次に適切な政府援助の有無について検討しよう。福祉法である自立支援法の体系におかれている以上は、職員の雇用等に関わる経費のほとんどは公費によってまかなわれていることは確かである。しかし、これをもって、適切な政府援助があると断定してしまってもよいだろうか。

まず利用者にとって最初に考えるべきは最低賃金の確保である。現在、最低賃金が保障されない場合、最低賃金減額特例制度によって対応されているが、この制度が差別的であり、労働基本権の侵害であるということは疑いない。このような企業側に対する便宜が障害者雇用の拡大に貢献するというとらえ方も可能ではあるが、最低賃金との差額を公費によって補てんする制度を迫及することが本来必要と考える。

現実問題として、4事業所は利用者全員に対する最低賃金保障ができていない。ただし、従来の通所授産施設や小規模作業所等で得られていた数千円程度の「工賃」の水準から見れば、はるかに高額の賃金が保障できている。しかし、それは、従前よりはいいということだけで

あって、保護雇用として満足できるものではない。

また、インタビューでは、現在の事業による製品の「営業」や、新事業の「開拓」も欠かさないという声が多く聞かれた。1つの事業所ですでに複数の事業を行っているところもあるが、いずれも、さらに多くの事業を開拓する必要性を述べていた。これも、いわゆる末端の下請けではなく、企業や自治体とタイアップし、大型の受注を行うことの必要性が述べられている。この点について、官公需の優先受注ができる仕組みをつくるといったことも、適切な政府援助の一方策ではなかろうか。

4. A型事業を支える職員の課題

保護雇用を考える上で、もう1つ忘れてはならないのが利用者を支える職員（職業指導員や生活支援員など）の問題である。

自立支援法に直接的に関わる問題は上述の通りであるが、インタビューではもう1つ別の問題点も指摘された。それは、A型事業所で働く職員は、基本的には「福祉職」であり、専門学校や大学などで、社会福祉を学んできた人であることが多いということである。A型事業所の職員として働くということは、福祉的なケアをしつつも、「利益を追及」することが必要になる。4事業所を運営する法人はいずれも非営利法人であり、大幅な利潤追求を迫られるわけではもちろんない。しかし、それでも「せめて、利用者みんなに最低賃金を払える程度の利益」を追及することなくして、A型事業は成立しない。一般の営利企業ならともかく、社会福祉を志して育ってきた人間にとっては、必ずしも得意なことではないだろう。こういった、「職員の意識の転換」ということも、複数の事

業所で課題と指摘された。

また、職員の人数の点にも大きな課題があると言える。B型事業と同じ水準は、いかにも少なすぎるというのは全事業所共通の声であった。前項で、「営業」の必要性に言及したが、B型事業で行っている障害者のサポートに加え、マネジメントや営業的活動も行っていかなくはA型事業を進めることはできない。中には、営業担当職員を置いている事業所もあったが、これはいわば内部努力であり、どこかにしわ寄せが発生しているものと考えられる。基本的には、他の職員同様にサービス報酬で賃金を負担できる形で、マネジメントや営業担当の職員配置が必要である。

おわりに

A市という限られた範囲ではあったが、保護雇用としての水準という視点で、A型事業の実態や課題を概ね整理することができた。対象者は、ほぼ保護雇用の対象者と合致しているにも関わらず、法制度上の矛盾や政府援助の不足などの点から、保護雇用としては不十分であるということが言えるだろう。

ここで、本調査に向けて、分析の視点を明確にしておく。

旧福祉工場とその他の4事業所では、根本的に法人の規模が異なる。また、福祉工場から移行したのか、旧法上の授産施設から移行したのか、あるいは自立支援法後に新規に設立されたのかという点も、事業運営に影響を及ぼしているということも推定された。つまり、A型事業の実質的な運営母体となる法人の規模や、A型事業への移行ないし新設の経緯が大きく影響しているということである。大企業と協力関係に

ある旧福祉工場では、法制度上の矛盾に対してほとんど問題点が指摘されなかったことが、この点を示している。

また、事業所を運営母体となる法人が社会福祉法人なのか NPO 法人なのかということも重要な指標と考えられた。さらに、A 市ではまだ営利企業が A 型事業に参入しているケースは見られていないが、全国実態を見る際には、この点にも注目していく必要がある。営利企業の A 型事業の参入は、特例子会社との境目が見えにくくなるのが想定される。A 型事業が最も一般就労に近い福祉的就労であるならば、特例子会社は最も福祉的就労に近い一般就労の形態と言え、この両者が、どのような関係に位置づくのかも、検討していく必要がある。事業開始の経緯、運営母体の形態や規模などこういった点は、全国調査の際に欠かすことのできない視点となろう。

なお、保護雇用制度については、まだまだ日本ではなじみがなく、十分な検討が行われてきたとも言い難い¹³⁾。したがって、保護雇用制度そのものの検討も継続する必要がある。この点については、まず保護雇用先進国と言われるイギリスをはじめとするヨーロッパ諸国の保護雇用の歴史と現状を学ぶ必要があるだろう¹⁴⁾。

さらに、いかに優れた障害者の就労支援の制度ができようとも、それを支えるのは一般の人々の意識であると考えられる。そのためには、人々の障害者就労支援に対する意識の把握も必要であろう。

以上の各項目が今後の課題であることを確認し、本稿を終えたいと思う。

付記

本調査研究は、2009年度産業社会学部プロジェクト

ト研究助成「障害者の就労保障制度の理念転換に関する研究（研究代表：峰島厚）」として行ったものである。

注

- 1) 親会社が障害者の雇用のために特別な配慮をした子会社を設立し、それが一定の要件を満たしている場合は、親会社が雇用したものとみなして雇用率の計算をすることができる。この制度に基づいて作られた子会社のことを特例子会社という。
- 2) 福祉的就労全般に「労働者性」が認められていないことに関する批判的検討は拙稿（伊藤修毅（2010）「障害者の就労問題解決のために」、障害者生活支援システム研究会編『どうつくる？障害者総合福祉法～権利保障制度確立への提言』、かもがわ出版、pp.96-102）に譲るが、2007年の全国福祉保育労組による ILO 提訴に対する ILO 側の報告書（「全国福祉保育労働組合により ILO 憲章第24条に基づき提出された日本の職業リハビリテーション及び雇用（障害者）に関する条約（第159号、1983年）の違反に関する申立書の審査のため設立された委員会の報告」（2009年3月 ILO 理事会第304会合））を参照すれば、A 型事業固有の「雇用契約に基づく就労の場でもあり、福祉的な支援ができる場でもある」という特性は、他の事業にも拡大していくべき特性であることがわかる。その意味で、A 型事業には先鞭としての価値があると言いうこともできる。
- 3) 旧制度では、障害種別および通所か入所かによって施設が区分されていたので、実際は「知的障害者通所施設」など、障害種名と通所・入所の区分が明示されていた。福祉工場はすべて通所であるので、通所を冠することはなかったが「知的障害者福祉工場」など、障害種別名は明示されていた。
- 4) 身体障害者の職業更生に関する勧告（1955）。和訳は、ILO 駐日事務所のサイト（<http://www.ilo.org/public/japanese/region/asro/tokyo/standards/r099.htm>）によった。
- 5) 職業リハビリテーション及び雇用（障害者）

- に関する条約および勧告（1983）
- 6) 丸山一郎（2005）今こそILO条約・勧告に違反する「障害者雇用政策」の転換を求めよう，職業リハビリテーション，第19巻第1号，p.1
- 7) 2008年6月9日社会保障審議会障害者部会（第33回）配布資料（<http://www.mhlw.go.jp/singe/2008/06/dl/s0609-6a.pdf>より）
- 8) 厚生労働省大臣官房統計情報部社会統計課（2007）『平成17年社会福祉施設調査』より
- 9) 「WAM NET（ワムネット）」とは独立行政法人福祉医療機構が公開しているWebサイト。このデータは，障害者福祉サービス事業者情報よりA型事業所を都道府県別に検索し，筆者がその集計を行ったもの。（<http://www.wam.go.jp/shofukupub/>，本集計のための検索日2010年4月28日～30日）
- 10) 9)で示した集計によると，1市内に6箇所以上のA型事業所があるのはA市を含めて14市に過ぎない。また，A市の1.8倍の人口であるB市には2事業所，2.4倍の人口であるC市でも5事業所に過ぎない。
- 11) この調査拒否をされた事業所は，その後，不正経理が発覚し，事業指定取り消しの処分を受けている。この渦中にあったための調査拒否であったと思われる。
- 12) 2007年7月31日付け厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部長発通知（障発第0731001号）による。
- 13) 「完全参加と平等」をテーマとした1981年の国際障害者年の前後の時期においては保護雇用の制度が日本にも多く紹介されており，ゼンコロのまとめた「保護雇用研究資料：重度障害者の雇用問題をめぐって」（1980）などはヨーロッパの主要な保護雇用制度を紹介している。その後，保護雇用制度に関わる議論は下火であったが，2006年の国連障害者権利条約の採択にあたり再び注目する研究者が見られるようになる。朝日雅也（2008）「障害者の就労支援と保護雇用」，障害者問題研究vol.36, No.2, pp.16-104などは問題の所在を現状に即して簡潔に整理している。
- 14) 各国の個別の制度を紹介している研究も散見されるが，総合的にまとめたものとしては，Arthur O'Reilly, "The right to decent work of persons with disabilities" (ILO, 2007) がもっとも網羅的である。

《資料：事前に送付した質問内容》

- ・ こちらの事業所の概要（事業開始時期，対象者，利用定員，主な業務内容等）をお聞かせ下さい。
- ・ 今，こちらで働かされている方々の，障害種別・程度，利用開始直前の所属等を可能な範囲でお聞かせ下さい。
- ・ こちらの事業所では，最低賃金が保障されていますか？ それとも，「最低賃金減額特例制度」を利用されていますか？
- ・ こちらで働かされている方の所得は，賃金から利用料を差し引くと，どの程度になっていますか？
- ・ 「施設利用契約」と「雇用契約」の二本立ての契約になることがA型事業所の特徴と考えていますが，この二種類の契約があることについて，賃金以外の点で，矛盾や困難を感じることはありますか？
- ・ 一般就労への移行に向けて，通常の業務以外の特別な取り組みをしていらっしゃいますか？
- ・ すでに，こちらの事業所から，一般就労に移行された方はいらっしゃいますか？
- ・ (いらっしゃる場合)，移行前，移行時，移行後に，こちらの事業所あるいは法人で，特別なケアをなさっていますか？ なさっている場合は，どのような内容ですか？
- ・ A型事業を実際に運営していて感じるメリット・デメリットを教えてください。
- ・ 最後に，「A型事業の発展のために」という視点で研究を進めるにあたり，「こういう実態を明らかにしたいのではないだろうか？」という点で，アドバイスをいただけるとうれしいです。

Facts and Issues Concerning Support for Continuous Employment (Type A) in A City

ITO Naoki *

Abstract: Support for Continuous Employment (Type A) is a new system enacted by the Service and Supports for Persons with Disabilities Act, which may be equivalent to “sheltered employment.” We can expect positive results because sheltered employment has not taken root in Japan. However, a number of problems exist concerning its institutional design and we need to understand the exact facts. The author has commenced a study of the facts and issues surrounding Support for Continuous Employment (Type A) which was established approximately four years ago. This research paper summarizes interviews which were carried out as a preliminary investigation in order to obtain sufficient information to undertake nationwide research. We can say that the use of Support for Continuous Employment (Type A) matches the sheltered employment as defined by ILO, but certain facts and legalities within Japan make it inappropriate to regard it specifically as sheltered employment. This paper highlights this matter of definition. At the same time, in relation to the future study, the author clarifies the importance of both the process of the business start and the form or scale of corporate bodies involved.

Keywords: Support for Continuous Employment (Type A), Welfare Factory, Service and Supports for Persons with Disabilities Act, sheltered employment, special reduction of minimum wage

* Ph.D. Candidate, Graduate School of Sociology, Ritsumeikan University