

平成 28 年度 生活困窮者就労準備支援事業費等補助金
社会福祉推進事業

ユニバーサル就労システムの高度化事業 報告書

平成 29（2017）年 3 月
社会福祉法人生活クラブ

■ 目 次 ■

はじめに	3
第1章 事業実施概要	5
第1節 事業実施の目的	5
第2節 事業の実施体制	6
第3節 事業内容	7
第2章 ユニバーサル就労システムの概要	11
第1節 ユニバーサル就労システムについて	11
第2節 生活クラブ風の村における現状	16
第3節 NPO 法人ユニバーサル就労ネットワークちばにおける現状	21
第3章 先駆的取組み事例 調査結果	25
第1節 障がい者就労支援施設+ α 型	25
～「地域共生型障害者就労支援」および「共生型福祉施設における就労支援」の事例～	25
第2節 社会的企業障がい者雇用+ α 型	30
～「社会的企業における地域づくり民間企業における地域貢献」の事例～	30
第3節 まちおこし・仕事おこし+ α 型	32
～「協同労働を利用した地域住民主体の仕事おこし」「起業型緊急雇用創出事業」の事例～	32
第4章 研究報告会におけるアンケート調査結果	37
第5章 課題整理	46
第1節 現状のユニバーサル就労システムの課題	46
第2節 全体をふまえた課題整理	50
第6章 新たなユニバーサル就労システムについて	52
《特別寄稿》「ユニバーサル就労は、世界の先進諸国の取組みの集約形！」	72
参考資料	81
1 就労関連法規・制度研究研修 資料	82
2 ユニバーサル就労システム高度化事業の報告会 資料	152

はじめに

「ユニバーサル就労」は、社会福祉法人生活クラブ風の村がつくった造語です。9年前に、障がい者に限らず働く場を見つけることがむずかしい人、訓練的な期間を経ないと雇用契約を結ぶことがむずかしい人を職場に迎え入れる仕組みづくりを検討し、実践を始めました。その際にこの言葉を生み出したのです。

その特徴は、働きづらさをかかえるすべての人を対象にすることと、非雇用を含めた段階的な働き方を用意したことです。2017年2月現在、法人内で60名が在籍しており、また、ユニバーサル就労を社会化していくために設立したNPO法人ユニバーサル就労ネットワークちばの集計では、就労準備支援事業を除き5団体10名になります。(同法人を含む)

さらに、全国各地で「ユニバーサル就労」という用語を使って就労支援を行なっている団体、活動があり、我々が把握していないケースもあると思われます。

本年2月には、静岡県富士市議会で、議員提案による「富士市ユニバーサル就労推進条例」が全会一致で可決成立しました。また、1月に発行された岩波新書「共生保障〈支え合い〉の戦略」(宮本太郎著)では、「ユニバーサル就労」が、支援を伴う就労の意で一般名詞として使われており、この用語は、我々の手を離れて社会化しつつあります。

したがって、私たちが構築してきた「ユニバーサル就労システム」は、ユニバーサル就労における一つの実践形態という意味以上でも以下でもなくなっているのが現状と言えましょう。

しかし、9年の実践の中でさまざまな課題が見えてきており、それらの解決方法について方向を示すことは、狭義の「システム」によらずにユニバーサル就労に取り組んでいる方々にとっても参考になるだろうこと、さらには、障害者の就労支援制度、生活困窮者自立支援における就労支援制度においても、何らかの問題提起になるのではないかと考えて、「ユニバーサル就労システムの高度化検討委員会」を設置して、検討をおこなってきました。

この報告書が、上記の目的に適ったものに仕上がっていることを願っています。

社会福祉法人生活クラブ風の村
理事長 池田 徹

第1章 事業実施概要

本章では、今回実施したユニバーサル就労システムの高度化事業の概要を述べる。

第1節 事業実施の目的

社会福祉法人生活クラブでは、2008年から「ユニバーサル就労」に取り組んできた。ユニバーサル就労は、①障がいのあるなし等にかかわらず、働きづらさを抱えたすべての人を職場に迎え入れ、個別支援をおこなう②雇用に至らない就労形態を含め、その人の状況に応じた多様な働き方を用意する、という2つの原則を持ち、雇用に至らない人へは個別支援計画を作成した支援をおこなっている。2016年4月現在65人が就労しており、障がい種別等の内訳は身体障がい者3人、知的障がい者13人、精神障がい者11人、その他38人であった。

障害者手帳所持者は半数未満であり、ニート、ひきこもり、生活困窮等の社会的理由で、他に働く場を見つけられない人が半数を上回っている。また、この間のユニバーサル就労の取り組みや、当法人が千葉県内8か所で受託している生活困窮者自立支援事業での経験から、実際には、障害者手帳を保持していない人の中にも、発達障がい、精神障がい等が疑われる人が少なくなく、また、従来の「障がい」の定義に当てはまらない就労困難者が非常に増えていることがわかってきた。

障がい者の就労支援の制度は、障害者雇用促進法、障害者総合支援法等によって、一定程度充実しているが、それ以外の人に関しては、今回の生活困窮者自立支援法による就労準備支援、就労訓練事業等があるのみであり、今後、多様な就労困難者に対する包括的、総合的な「支援付き就労」の仕組みを充実することが求められる。

それは、就労困難者支援の側面と、中小企業、介護業界等、慢性的な人員不足にある雇用側にとっても強く求められている。

ユニバーサル就労のシステムは、生活困窮者自立支援法における就労訓練事業の制度作りの参考にしていたが、今後は、就労者の多様性に対応して、上記の包括的、総合的な「支援付き就労」の仕組みとしてシステムを高度化していくことが必要になっている。生活困窮者自立支援事業との関連でいえば、生活自立、社会自立ができていない就労準備支援事業の対象になる方の、職場での短期・長期就労体験支援、障がい者就労支援事業との連携による施設外就労の仕組みを導入、とやま地域共生型福祉推進特区による地域分散型の障がい者の福祉的就労形態の研究、障がい者施策の障がい者以外への適用の可能性研究等により、生活困窮者をはじめとする働きづらさを抱える人を職場において包括的・総合的に支援するユニバーサル就労システムの高度化をめざす。

第2節 事業の実施体制

1. 検討委員会

事業の実施にあたり、現状のユニバーサル就労の課題抽出およびその解決に向けた検討と、新たなユニバーサル就労システムの構築、就労支援制度に対する提案等を行うために検討委員会を設置した。

■検討委員 ◎座長

◎ 池田 徹	社会福祉法人生活クラブ風の村 理事長
長浜 光子	特定非営利活動法人はぁもにい 理事長
高成田 健	特定非営利活動法人ワーカーズコープ 東京東部事業本部長
諏訪 晋巨	有限会社飯田産業 環境事業部産業廃棄物課課長
佐々木 直人	生活クラブ生活協同組合千葉 事業管理部副部長
藤尾 健二	千葉県障害者就業・生活支援センター連絡協議会 会長
川根 紀夫	佐倉市福祉部社会福祉課 主幹補
鴨崎 貴泰	特定非営利活動法人日本ファンドレイジング協会 事務局長
平田 智子	特定非営利活動法人ユニバーサル就労ネットワークちば 副理事長
岩永 牧人	特定非営利活動法人ユニバーサル就労ネットワークちば 事務局長
三好 規	社会福祉法人生活クラブ風の村 専務理事・人事部長
川上 葉子	社会福祉法人生活クラブ風の村 理事長室長・生活困窮者自立支援事業統括・ユニバーサル就労支援室長
竹内 耕	社会福祉法人生活クラブ風の村 重心通所さくら 所長
小笹山 徹也	社会福祉法人生活クラブ風の村 とんぼ舎さくら 所長
白田 東吾	社会福祉法人生活クラブ風の村 柏市地域生活支援センターあいネット 所長

■特別アドバイザー

岩田 克彦 公益財団法人年金シニアプラン総合研究機構 客員研究員

■オブザーバー

伊藤 早苗 社会福祉法人中心会 ユニバーサル就労支援事務局

■事務局

会田 晃子 社会福祉法人生活クラブ風の村 理事長室 主任
奥山 雪江 社会福祉法人生活クラブ風の村 理事長室
宇内 沙織 社会福祉法人生活クラブ風の村 理事長室

第3節 事業内容

1. 検討委員会の開催

■開催スケジュールと内容

回数	開催日時・場所	議題
第1回	2016年8月10日(水) 14:00~17:00 生活クラブ風の村事業本部会議室	○ユニバーサル就労に関する課題提起および意見交換 ○先駆的取組み事例調査研究担当者の決定
第2回	2016年10月29日(土) 14:00~16:00 生活クラブ風の村事業本部会議室	○ユニバーサル就労システム高度化に関する意見交換 ・障がい者就労、生活困窮者自立支援事業、ユニバーサル就労との対象者の状態比較に関する提案 ・障がい者就労、生活困窮者自立支援事業、ユニバーサル就労との強み、弱み、解決法に関する提案 ・先駆的取組み事例調査研究のスケジュール確認
第3回	2016年12月23日(金) 13:30~16:30 生活クラブ風の村事業本部会議室	○事業報告書構成案にもとづく意見交換 ・事業報告書の構成と執筆担当者について ・先駆的取組み事例調査研究の報告書式および執筆担当者について ・新たなユニバーサル就労システムについての検討 ○研究報告会の開催概要について
第4回	2017年1月28日(土) 15:00~18:00 生活クラブ風の村事業本部会議室	○研究報告会の開催について ・報告会における先駆的取組み事例調査報告内容の確認 ・パネルディスカッションの進行内容について ○「新たなユニバーサル就労システムについて」の報告書内容に関する討議
第5回	2017年3月7日(火) 14:00~16:00 ちばぎん臼井ビル5階会議室	○研究報告会開催の振り返り ○新たなユニバーサル就労システムについての検討 ○報告書全体案についての意見交換

2. 就労関連法規・制度研究研修

就労関連法規・制度において「ユニバーサル就労システムの高度化」及び「支援付き就労」に必要と思われる事項や、海外の先進的な障がい者施策についての研究研修を実施した。それぞれ専門家による講義を行い、検討委員による意見交換会を開催することにより、新たなユニバーサル就労システムの構築や政策提案にあたっての参考とした。

■開催スケジュールと内容

回数	開催日時／場所	講師	内容
第1回	2016年8月1日(水) 10:00～14:00 生活クラブ風の村事業 本部会議室	佐倉市福祉部社会福祉課 主幹補 川根 紀夫 氏	「ユニバーサル就労システム高度 化事業について」
		アクア総合社労士事務所 社 会保険労務士 嶋津 貴史 氏	「ユニバーサル就労における課題」
第2回	2016年10月29日(土) 13:00～14:00 生活クラブ風の村事業 本部会議室	バンクミケルセン記念財団理 事長、NPO法人 日本・デン マーク生活研究所 理事長 千葉 忠夫氏	「デンマークの障がい者政策の歴 史と現状」
第3回	2016年12月23日(金) 13:30～14:30 生活クラブ風の村事業 本部会議室	放送大学 教授 大曾根 寛 氏	「障害者等の福祉的就労の課題 一 法的側面を中心に」

3. 先駆的取組み事例調査研究

支援付き就労の先駆的事例を実践している団体や地域を訪問し、障害者就労制度・施策等をどのように発展させているか、就労困難者の多様なニーズに合った就労支援を具体的に現場でどのように展開しているかを視察、ヒアリング調査するとともに、新たなユニバーサル就労システムに応用可能な点等を明らかにすることを目的に調査研究を実施した。

■調査実施スケジュール

調査対象団体・事業	調査日程	調査担当者
<ul style="list-style-type: none"> ・ デイサービス このゆびと一まれ（富山型デイサービス） ・ 就労継続支援 B 型事業所 はたらくわ 	2016 年 11 月 23 日（水）	藤尾委員、池田委員、竹内委員、川上委員、会田（事務局）
<ul style="list-style-type: none"> ・ ワーカーズコープ仙台地域福祉事業所 みんなのおうち太白だんだん ・ ワーカーズコープ登米地域福祉事業所 	2016 年 11 月 8 日（火）～ 9 日（水）	岩永委員、諏訪委員、高成田委員、池田委員、川上委員
<ul style="list-style-type: none"> ・ ワーカーズコープ広島地域福祉事業所 協同労働プラットフォーム（らぼーろひろしま） ・ 呉地域福祉事業所 	2016 年 11 月 29 日（火）～ 30 日（水）	岩田委員、川根委員、鴨崎委員、小笹山委員、平田委員、会田（事務局）
<ul style="list-style-type: none"> ・ 大里綜合管理株式会社 	2016 年 12 月 10 日（土）	白田委員、川上委員、宇内（事務局）

■ヒアリング項目

【事業概要】

- ・ 事業の理念、目的、スキーム 等
- ・ 事業の特徴
- ・ 障害者雇用の状況と特徴、それ以外の人の状況と特徴
- ・ 定員等
- ・ 人員体制
- ・ 自治体、その他関係機関との連携状況
- ・ 事業実績
- ・ 工賃、賃金の体系

【成果と課題】

- ・ 対象者の変化
- ・ 地域の変化
- ・ 事業をすすめていく上での課題

4. 研究報告会の開催

上記で述べた検討委員会、就労関連法規・制度研究研修、先駆的取組み事例調査研究の成果を、生活困窮者自立支援事業をはじめとするさまざまな就労支援に関わる人、団体等に報告し意見交換を行うために、以下のとおり研究報告会を開催した。

日時：2017年2月9日（木）13：00～16：00

場所：全国障害者総合福祉センター 戸山サンライズ

■プログラム

13:00～ 13:05	開会挨拶	社会福祉法人生活クラブ ユニバーサル就労支援室長 川上 葉子
13:05～ 13:45	先駆的取組み 事例調査報告	①「地域共生型障害者就労支援」調査報告 社会福祉法人生活クラブ 重心通所さくら 所長 竹内 耕 ②「共生型福祉施設における就労支援」・「起業型緊急雇用創出事業」調査報告 特定非営利活動法人ユニバーサル就労ネットワークちば 事務局長 岩永 牧人 ③「協同労働を利用した地域住民主体の仕事おこし」調査報告 特定非営利活動法人日本ファンドレイジング協会 事務局長 鴨崎 貴泰 氏 ④「社会的企業における地域づくり」調査報告 社会福祉法人生活クラブ 柏市地域生活支援センターあいネット 所長 白田 東吾
13:45～ 14:25	全体報告説明	社会福祉法人生活クラブ 理事長 池田 徹 公益財団法人年金シニアプラン総合研究機構 客員研究員 岩田 克彦 氏
14:25～ 14:35	休憩	
14:35～ 15:55	パネルディスカッション	「ユニバーサル就労⇆支援⇆就労をどう進めるか？」 ◆パネリスト 千葉県障害者就業・生活支援センター連絡協議会 会長 藤尾 健二 氏 特定非営利活動法人ワーカーズコープ 東京東部事業本部長 高成田 健 氏 特定非営利活動法人ユニバーサル就労ネットワークちば 副理事長 平田 智子 公益財団法人年金シニアプラン総合研究機構 客員研究員 岩田 克彦 氏 ◆コーディネーター 社会福祉法人生活クラブ 理事長 池田 徹
15:55～ 16:00	閉会挨拶	社会福祉法人生活クラブ ユニバーサル就労支援室長 川上 葉子
16:00～	アンケート記入	

5. 報告書の作成

1～4の結果をふまえ、新たなユニバーサル就労システムの提案を柱とする報告書を作成した。

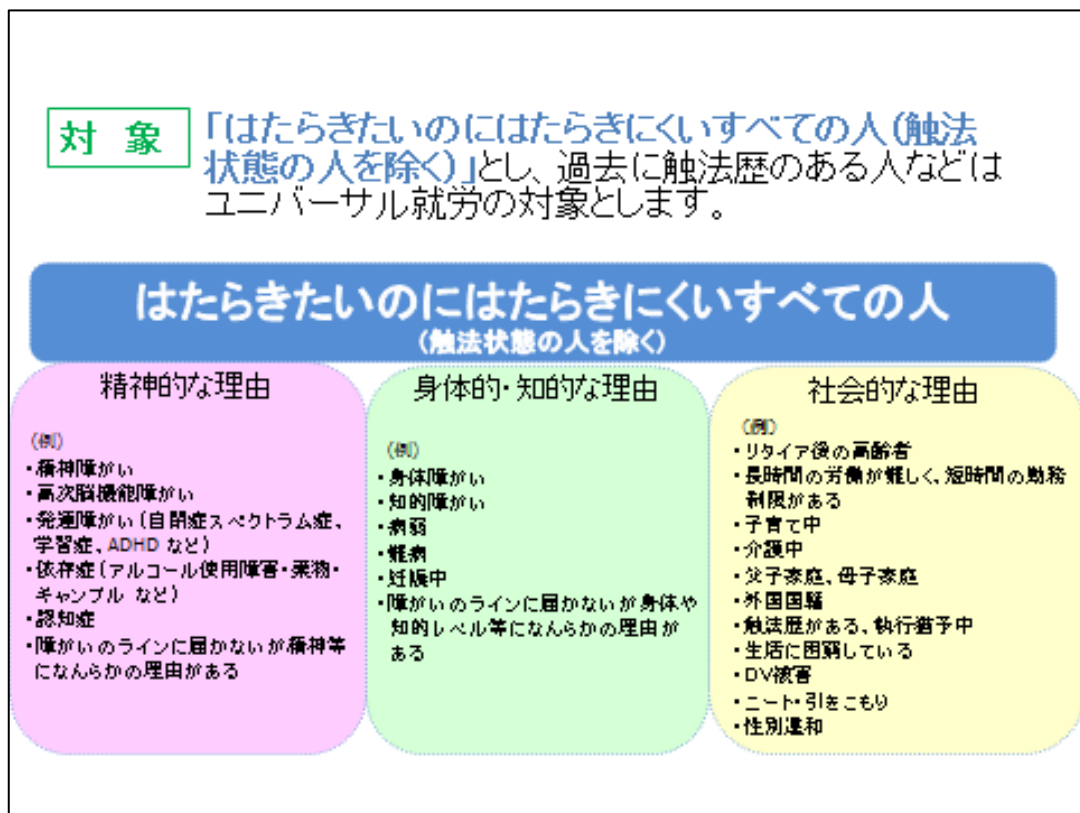
第2章 ユニバーサル就労システムの概要

本章では、生活クラブ風の村が実施しているユニバーサル就労の現状を概観する。

第1節 ユニバーサル就労システムについて

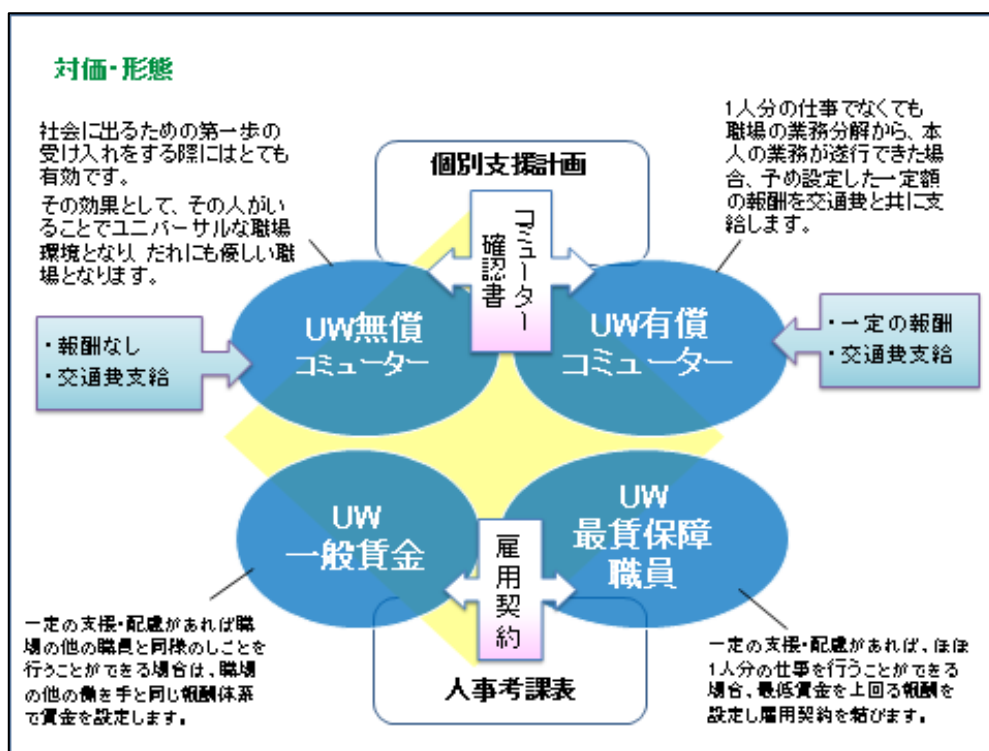
1. ユニバーサル就労とは

ユニバーサル就労とは、障害者手帳の有無にかかわらず、ニート、ひきこもり、障がいのある人、生活困窮者等、さまざまな理由ではたらくにくい状態にある人を職場に迎え入れ、ともにはたらくことをめざす取り組みである。2007年、千葉県市川市に有料老人ホーム「ライフ&シニアハウス市川」を開設するにあたり、そこをさまざまな人のはたらく場とするための「ユニバーサル就労」を提案、そのあり方や実現に向けた検討を行うためのワークショップを関連団体とともに開催した。その後も、ユニバーサル就労を進めたいと考える団体と共にワークショップを重ね、現在のシステム構築に至った。既存の雇用形態にはなじみにくい人であっても、居場所や生きがいという意味合いも視野に、短時間や、週1日からなど、一人ひとりの個性や事情に合わせた多様なはたらく方を提唱し、誰にとってもはたらくやすくはたらくがいのあるユニバーサルな職場環境をめざしてきた。



2. 対価と形態

ユニバーサル就労では、さまざまな事情を抱えた人を職場に迎え入れるために、「一般賃金職員」「最低賃金保障職員」「有償通勤者」「無償通勤者」の4つの就労形態とそれぞれの報酬を設定している。一般賃金職員（一般採用のスタート時給）と最低賃金保障職員（最低賃金以上の時給を保障）は雇用契約を結ぶ就労形態であるが、無償通勤者（報酬なし・交通費支給）有償通勤者（500円/時間の報酬・交通費支給）は、社会に出る第一歩として、雇用契約を結ばずに自分のペースで少しずつステップアップし、伴走支援を受けながら最低賃金以上の就労をめざしていくはたらき方である。



3. ユニバーサル就労システムの全体像

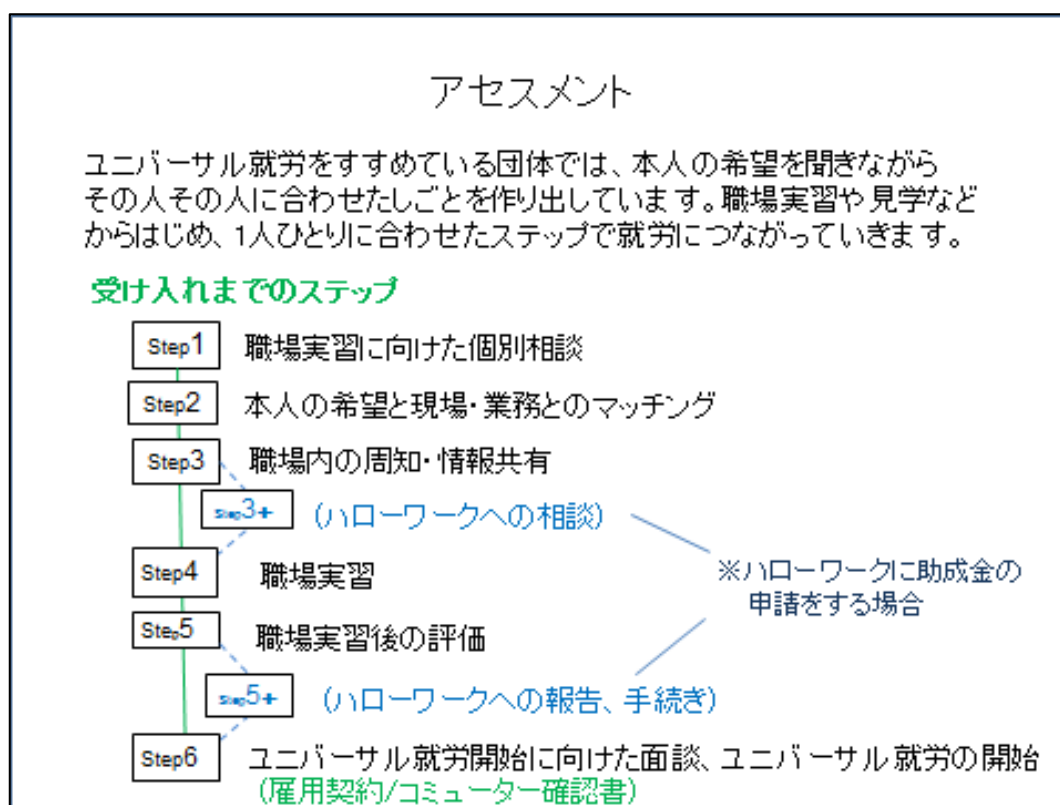
ユニバーサル就労においては、マッチングワークショップおよび個別相談、アセスメント、業務分解・マッチング、継続支援の各プロセスに沿って支援が進められる。

i) マッチングワークショップ / 個別相談

働きにくさを抱える人とユニバーサル就労をすすめたい団体の出会いの場となるのがマッチングワークショップである。ユニバーサル就労をすすめたい事業者や当事者支援を行っている団体などが主催者となり、就労の場をともに考えていく。個人としてユニバーサル就労を希望する場合は、電話などによる個別の相談に応じるところから開始する。現在は、個別相談からユニバーサル就労を開始する人が大半となっている。

ii) アセスメント

ユニバーサル就労の受け入れから就労開始後にわたり、内部就労支援部署であるユニバーサル就労支援室の担当者が段階的なアセスメントを行う。初回アセスメントでは、就労についての本人の希望や、得意なことなどを聞き取り、個人の事情や特性、強み、弱み等に合わせ職場として留意する必要があることなどを把握する。また、障がいやはたらきづらさの理由等を職場において開示するかどうか、開示するのであればその範囲等についても確認を行う。その後も、就労に向けた実習の前後や就労開始後にそれぞれ継続的にアセスメントを行う。



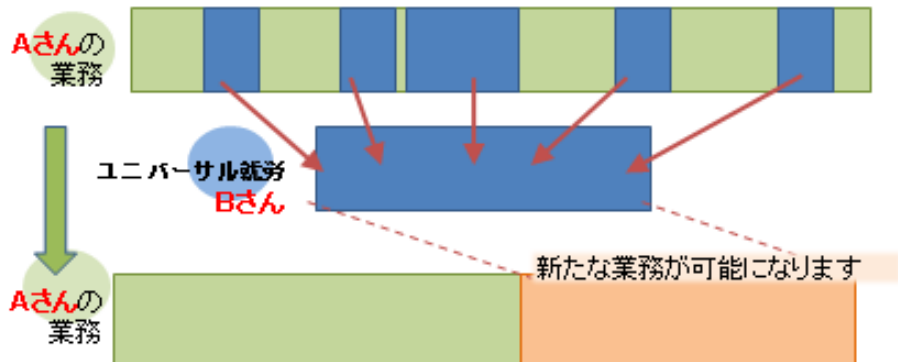
iii) 業務分解・マッチング

業務分解、マッチングは、職場の既存の業務を作業レベルに分解し、「人と接する仕事」「力を使う仕事」「パソコンを使う仕事」「事務作業」などに分類することにより、ユニバーサル就労を希望する人に合う仕事を作り出すしくみである。この業務分解、マッチングのプロセスを経ることで、事業所にとっても既存の業務を見直し、標準化、効率化を図ることができるという効果がある。

受け入れのための業務分解

①仕事を分解することで新たな業務が可能になります

- ユニバーサル就労受け入れのために、現在の業務内容をすべて分解する
- 分解した業務のうち、ユニバーサル就労の方に合わせたしごとを見つける



業務分解シート

業務分解シート【日】《介護》（参考：小規模多機能型居宅介護G通所、泊まりシフト）

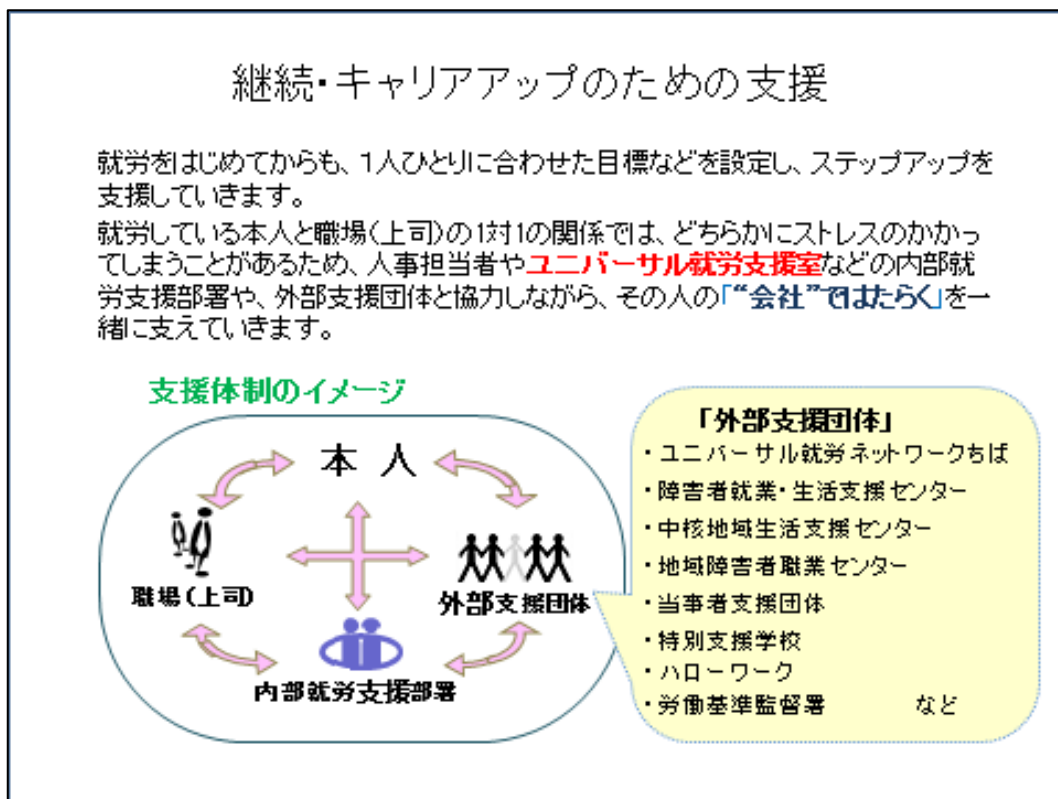
日曜日 7:00-13:00			日曜日 8:30-17:30			日曜日 8:30-17:30		
時間	業務名	しごと内容	時間	業務名	しごと内容	時間	業務名	しごと内容
7:00	引越ぎ	食料LUV	7:00			8:30		
		散歩						
		散歩						
		口腔ケア						
		排泄ケア						
8:00	朝食	着込み	8:00			8:00		
		配膳						
		見守り、声かけ						
		食事介助						
		記録						
8:30	専任清掃	シーツ交換	8:30			8:30		
		床拭き、拭き						
		廊下拭き						
		シートの洗濯						
9:00	トイレ清掃	床拭き	9:00			9:00		
		廊下掃除						
		床拭き						
10:00	コップ洗	床拭き	10:00			10:00		
		廊下拭き						
		テーブル・椅子拭き						
	洗濯	布団干し						
		ゴミ集めの分類						
	送迎	車の運転						
11:00	コップ洗	移動介助	11:00			11:00		
		見守り、声かけ						

＜業務色分け＞

- 人懐くおしごと
- おしごと
- おしごと
- おしごと
- おしごと
- おしごと

iv) 継続支援

ユニバーサル就労を始めてからも、コミューターについては個別支援計画書、雇用契約を結んだ人については人事考課表により一人ひとりに合わせた目標を設定し、ステップアップを支援していく。コミューターは原則として3か月以内、雇用契約を結んでからは6か月以内を目途に継続して面談を行い、目標の振り返りや状況把握、ステップアップの決定を行っていく。本人、職場、内部就労支援部署(ユニバーサル就労支援室)、外部支援団体の4者が相互に連携しながら伴走型の継続支援を行う。



第2節 生活クラブ風の村における現状

1. ユニバーサル就労の実績

2017年2月現在、総計60名が法人内でユニバーサル就労支援を受けてはたらいている。就労形態の内訳は、無償コミューター0名、有償コミューター18名、最賃保障職員33名、一般賃金職員9名となっている。また、これまでに、ユニバーサル就労支援を終了し、法人内で一般就労に移行した人が9名いる。従事している仕事の内容は、介護4名、介護補助14名、指導員補助3名、事務1名、事務補助13名、調理補助2名、清掃16名、保育補助1名、洗濯5名、送迎1名となっており、複数の職種を兼務している人も多い。支払われる賃金、報酬は、はたらき方により月額で数千円から十数万円とまちまちである。また、これまでにユニバーサル就労を終了した人、実際にはユニバーサル就労に至らなかった人等を含め、これまでに生活クラブ風の村でインテークを行った人は235名である。

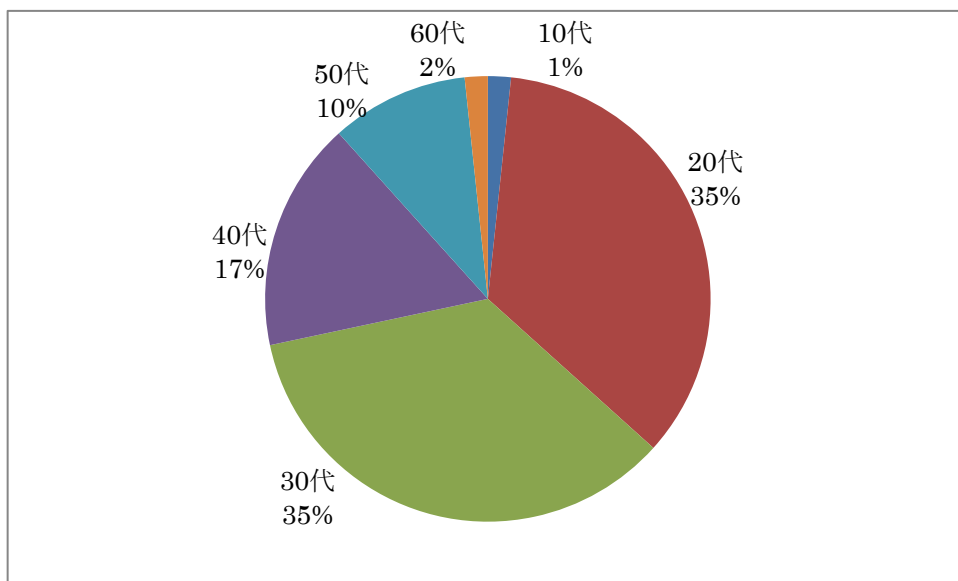
2. ユニバーサル就労を利用してはたらく人についての分析

現在ユニバーサル就労を利用してはたらく人、60名に関する内訳は以下のとおりである。

①男女比

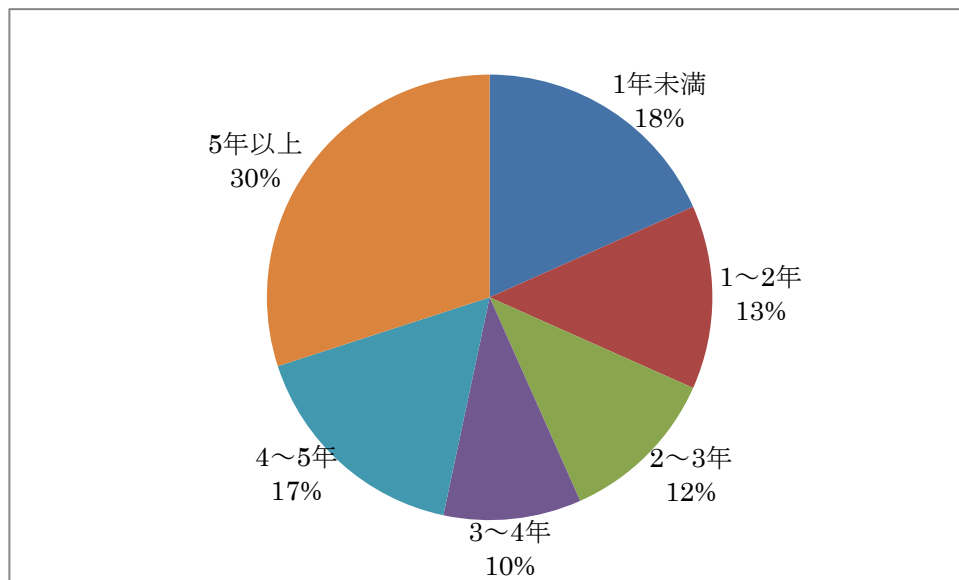
性別	人数	割合
男性	27人	45%
女性	33人	55%

②年齢分布



男女比は、女性が 55%、男性が 45%と、やや女性が多い。年代別では、20 代と 30 代が全体の 70% を占め、比較的若い世代の利用が多い。

③在籍期間



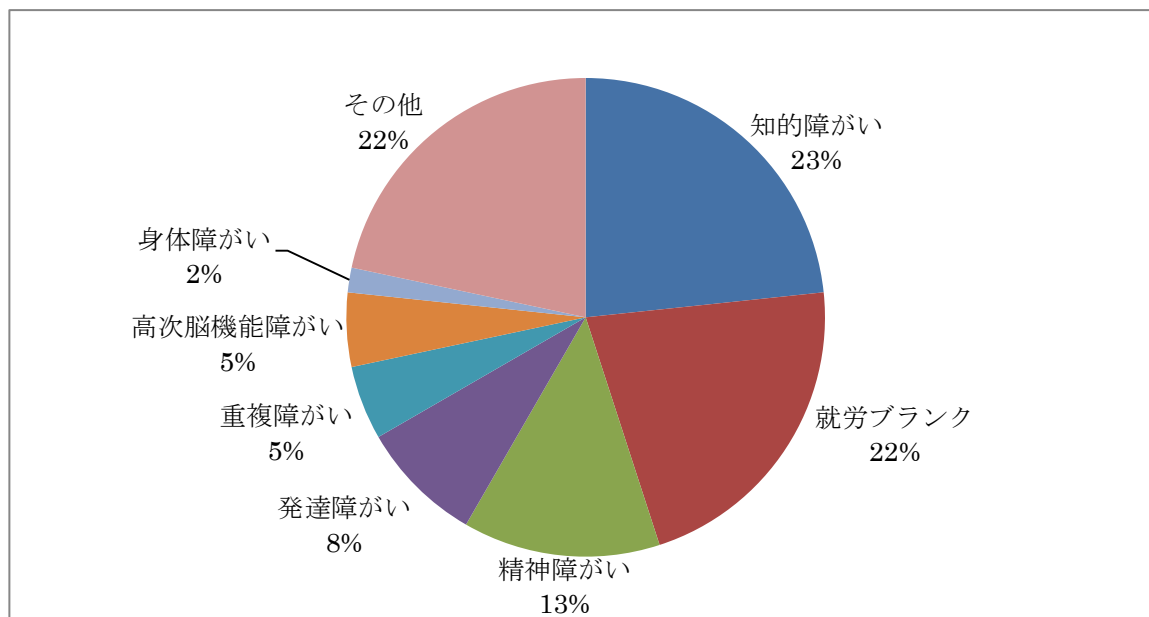
在籍期間については、5 年以上が 30%と最も多く、次いで 1 年未満の 18%となっている。3 年以上在籍している人が過半数を占めており、一定期間以上定着してはたらいっている人が多いことがうかがえる。ユニバーサル就労の課題の一つとして「通勤階段に留まる期間の長期化」が本検討委員会においてあげられている。現在のはたらいしている 18 名の有償通勤者の在籍期間については以下のとおりとなっている。

■有償通勤者の在籍期間

在籍期間	人数
1 年未満	8 人
1～2 年	4 人
2～3 年	
3 年以上	6 人

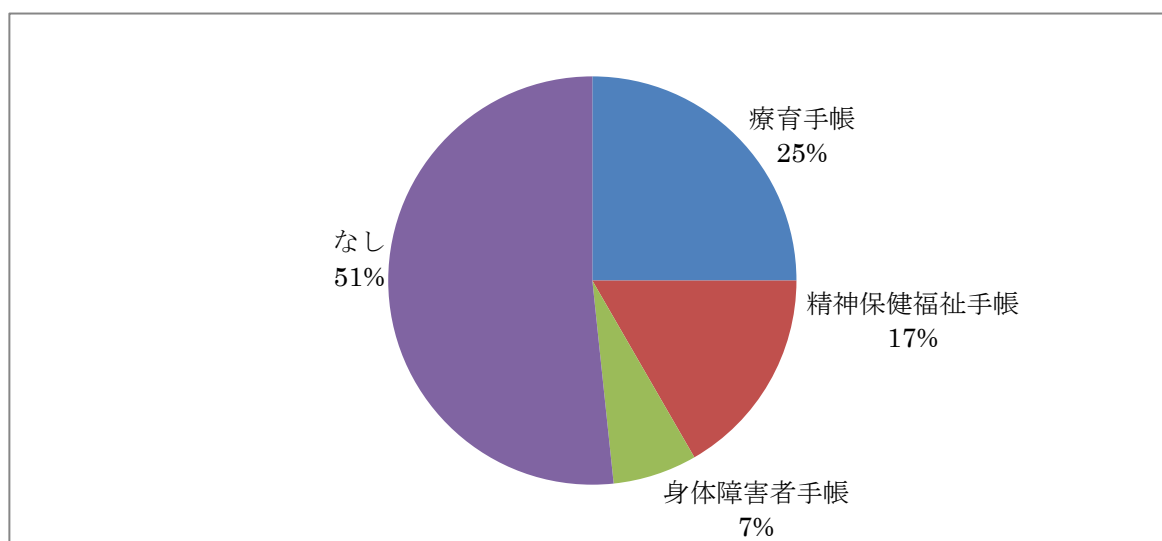
有償通勤者としての在籍期間が 3 年以上となっている 6 名は、いずれも、精神保健福祉手帳、療育手帳のいずれか、または両方を取得している。

④個別支援の理由



個別支援の理由としては、知的障がい、就労ブランク、その他がそれぞれ20%以上となっている。「その他」の理由の主な内訳は、「就労未経験」「ひきこもり」「コミュニケーションが苦手」等である。「その他」や「就労ブランク」は、その理由が精神疾患であったり障がいの疑いであったりする場合が多い。

⑤障害者手帳の有無



障害者手帳を取得していない人が、取得している人をやや上回っている。

3. ユニバーサル就労の事例

法人内におけるユニバーサル就労支援の事例を以下に示す。

Aさん（40代女性） 緩やかなはたらき方から開始して一般就労へステップアップし、他企業への転職を果たした例	
仕事内容	介護職
働きづらさ	うつ病。緊張や不安により手の震えが起こる。短時間で効率よく作業をすることが苦手（障害者手帳なし）
就労当初の課題	自分から人に相談することが苦手で、一人で頑張りがちになってしまう。ヘルパー2級の資格を持っているが、介護の仕事に自信が持てない。
支援のポイント	【本人の病気や性格に配慮した、職場における自然なサポート】 ・当初は短時間の清掃の仕事から開始し、やがて利用者の見守りなど介護の補助的な仕事、最終的には身体介助の仕事へと緩やかに移行した。 ・同性の所属長が相談役となって対応した。 ・手の震えが出たときは、休憩してタバコを吸って良いこととした。 ・疲れが見えたときは、休憩を取るよう周囲の職員が促した。
ステップアップの状況	UW開始 有償コミューター 1年4か月後 UW最賃保障職員 2年後 UW一般賃金職員 9か月後 UWを卒業し、一般就労 1年5か月後 同職種で、他企業に転職
現在までの変化	重い認知症のご利用者にもきめ細やかな対応ができることで周囲からも信頼が厚い。同じ職場のUWの後輩職員の指導を担当した。その後、家庭の事情を考慮し、自宅から近い他企業に転職を果たした。

Bさん（20代女性） 就労経験を積みながら自信をつけ、法人内でのステップアップを目指している例	
支援につながったきっかけ	幼いころから不登校ぎみ。高校を中退し、大検を経て大学に進学、卒業したが、就職せず家事や資格取得の勉強などをしながら、いまほろこもりの状態が続いていた。家族が自治体に相談したことから生活困窮者自立支援事業につながり、UWシステムに沿った就労訓練事業を開始した。
働きづらさ	人間関係に対する不安が大きくパニック障害があり、特定の状況下で発作を起こすことがある。社会に出て働きたい気持ちはあるが、アルバイトにも採用されなかった。やってみたいことが思い浮かばず、いざとなると履歴書が書けなくなるといった状態だった。
障害者手帳	なし
就労形態	UW開始 就労訓練事業（非雇用型）事務補助 3日/週 2時間/日 4か月後 就労訓練事業（雇用型）事務補助 3日/週 5時間/日 約1年半後 同事業所で、フルタイムで一般就労となる
現在の仕事	事務職
現在までの変化	法人内で一般就労となった後、より興味のある分野の会社への転職活動を一人で行うなど、就労に関してより積極的になった。その後、UWから続けてきた現在の職場の風土が自分に合っていると判断し、契約職員から正規職員への転換を目指して資格取得や高度な仕事にも挑戦している。

Cさん（30代男性） 専門機関と連携しながら就労継続を支援している例	
仕事内容	介護補助(食器洗い、清掃 等)
働きづらさ	知的障がい(療育手帳あり)
就労当初の課題	好きな仕事には真剣に取り組む反面、社会性に欠ける部分があり、感情のコントロールが苦手。気分によっては、苦手な仕事の指示を無視したり、注意を聞かなかったりすることがあった。
支援のポイント	【外部専門機関との連携】 ・障害者職業センターに依頼し、本人の障がい特性や性格について理解し、課題に応じた対応の仕方や関わり方を学ぶための勉強会を職場で開催した。 ・面談には常に同センターの担当者に同席していただき、専門的な助言を受けている。 ・働く上での基本的な決まりごとやトラブルを未然に防ぐためのルールを決め、本人、家族を含めた関係者全員で共有している。
就労形態	UW開始～現在まで UW最賃保障職員
現在の様子	8年間就労を継続中。1日5時間、週3日の就労がまま安定し、当初より仕事への自信と責任感が見られるようになった。

3

Dさん（50代男性） 障がいの疑いによるはたらきづらさから、一般就労 → UWに変更して就労を継続している例	
支援につながったきっかけ	これまで、介護職などを中心に、1年以内の転職を繰り返してきた。風の村の事業所にケアワーカー（契約職員）として入職したが、仕事の指示を忘れてたり出勤時間を間違えたりすることが目立ち、何らかの障がいだと思われる。本人が医療機関の受診や専門機関による支援を拒否したため、法人内で他の職員の理解を得ながら一定の支援の元で働き続けるために、UWを提案した。
支援のポイント	携わる作業を限定すること、スケジュール帳やTO-DOリストを活用すること、作業マニュアルを作成し、本人が慣れていると思うことでもマニュアルを見ながら作業してもらうことでミスを防いでいる。周囲の評価をくれば自己評価が高い傾向があるため、面談を通じて常に現状の確認を行っている。面談では受診につながるためのはたらきかけを専門機関とともにやっている。
手帳	なし
就労形態	契約職員として採用 3か月後～現在 UW最賃保障職員
現在の仕事	介護補助
現在までの変化	意欲は高く、限定された作業であれば大きな問題なく行うことができている。

第3節 NPO 法人ユニバーサル就労ネットワークちばにおける現状

1. ユニバーサル就労の実績

ユニバーサル就労ネットワークちばは、2012年から任意団体として活動しているが、2015年3月までは、風の村ユニバーサル就労支援室が実務を担っていた。2014年秋にNPO法人化し2015年4月から現在の千葉中央に事務所を構え外部からのユニバーサル就労総合受付としての役割を担うこととなった。活動実績は以下の通りとなっている。

生活困窮者自立支援法の施行時期と同じ時期で総合窓口となったので、図1のとおりユニバーサル就労としての役割が就労支援に特化できたことが制度施行前との違いである。特徴的な支援としては、①精神障害等グレーゾーンも含めてメンタル面での支援が必要なケース、②今まで様々な支援機関の支援を受けながら繋がりづらく、「つなぎなおし」をすることで地元の支援に繋がるケースなどがある。いずれも本人ニーズを丁寧に聴き取り本人に寄り添う基本姿勢と、第三者的な視点を持ち客観的に本人ニーズと関係機関の調整することが総合相談窓口に求められている。

また、ユニバーサル就労は生活困窮者自立支援法の就労訓練事業の事例としても取り上げられ、就労準備支援事業を受託している千葉市、松戸市では、就労訓練事業に関するセミナーの開催や、職場実践型の就労支援のスタイルを広げる活動を全国で行っている。

2015年～2016年9月ユニバーサル就労総合相談窓口実績

1、支援対象者数

新規対応ケース数	風の村より継続したケース数	合計	実際の対応ケース数
44	9	53	37

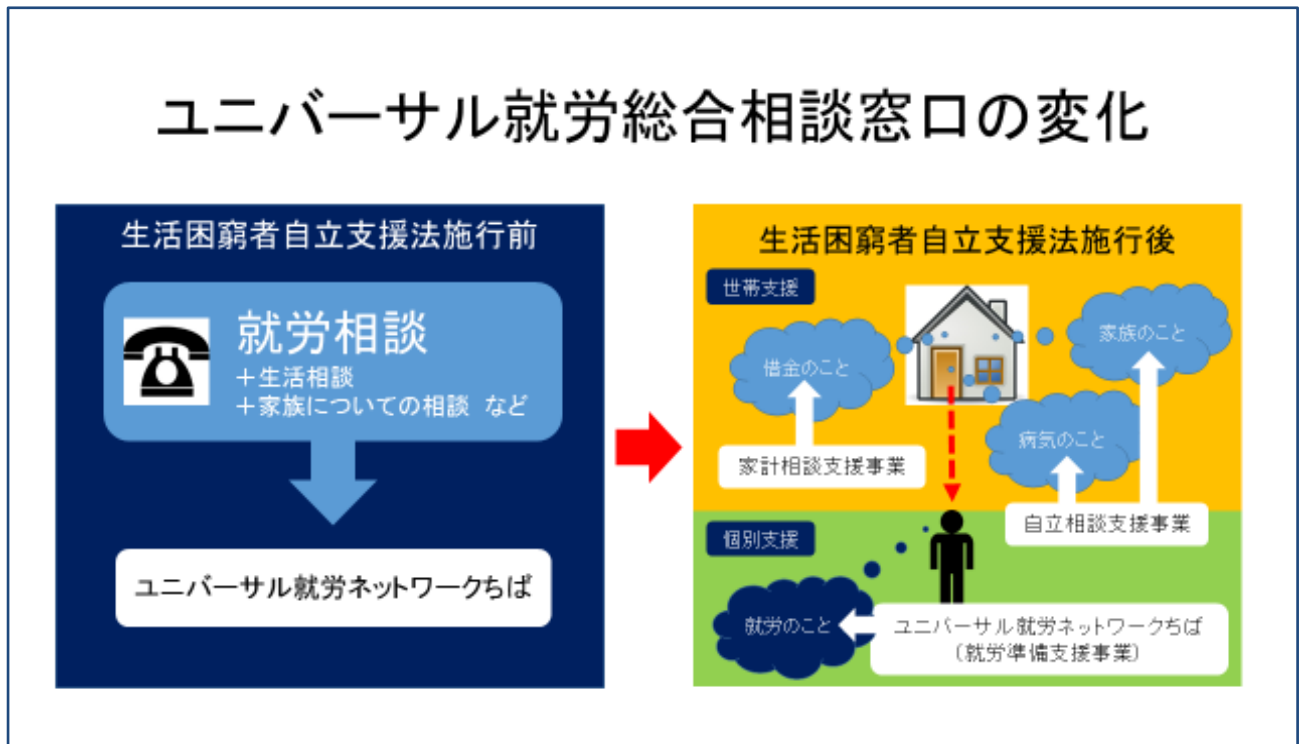
2、面談後の対応

就労体験	ユニバーサル就労開始（新規）	自立相談支援機関等との連携
24件	5件	19件

3、主な就労体験場所

西白井複合センター	おおなみこなみ
生活クラブ風の村サポートハウス流山	生活クラブ風の村保育園佐倉東
NPO 法人おおぞら	有限会社イイノエンジニアリング
ケアレックス株式会社千葉支店	株式会社グットサポート
メイプルイン幕張	小松電気工事
パルシステム千葉市川センター	パルシステム千葉習志野センター
生活クラブ生協千葉本部	生活クラブ生協千葉センター佐倉

図 1



2. 支援事例

支援事例 一般就労へ進んだAさん	
	Aさん・20代男性 (支援期間7ヶ月経過 終結)
支援につながったきっかけ	大学時代に就職活動に失敗。友人など周りに相談できる人がいなかったため、そのまま7年間社会的ひきこもり状態となる。学生時代より学校外での経験がほぼなかったため、社会経験が少なく、何からはじめていいのか全く分からない状態となり、母親とともにハローワークに訪問し、自立支援窓口へと繋がった。
働きづらさ	就労経験、社会経験がないため働くことに自信が持てず、何から始めればよいのかわからない。
手帳	なし
支援内容	<ul style="list-style-type: none"> ①1ヶ月目 就労準備支援 相談開始 ②2ヶ月目 職業興味検査など自己理解を促すワークを実施 ③3ヶ月目 高齢者施設にて清掃作業の短期就労体験 ④4ヶ月目 コミュニティスペース (カフェ) にて接客補助の短期就労体験 ⑤5ヶ月目 倉庫内作業の短期就労体験 ⑥6ヶ月目 就職活動～就労 (ジョブカフェをメインに利用し、正規社員での就労が決定) <p>※現在、職場定着のための面談を実施</p>
備考	<p>本来は若者サポートステーション利用対象者であったが、多くの人が利用する場に対して不安があり、本人自身が個別支援をしてほしいとの要望があり、就労準備支援の利用が決まった。障害や疾患がなかったため順調に進んだが、本人自身が将来に対して自己決定する意欲が低く、最後の就職活動をするにあたっては面談の頻度を上げるとともに、ジョブカフェに同行しどのメニューを利用するかを相談なども行った。5社目で正社員の内定を得て、現在順調に勤務している。</p>



支援事例 障害者手帳を取得したBさん

Bさん・30代男性（支援期間1年3ヶ月経過 障害者の就労支援機関への就き）	
支援につながったきっかけ	就労の意欲はあるものの、なかなか採用されず、働いてもすぐに辞めてしまう事を繰り返していた。本人の状況を見かねた母親が、自立支援機関の事を知り相談の電話。本人は緊張して話せないため、代わりに母親が電話をかけたとのこと。その後母親と2人で来所。
不安・困りごと	働きたいが、なかなか採用されない。働いてもすぐに辞めて（解雇されて）しまう。人と話すのが苦手。
手帳	なし（緊張すると言葉がどもってしまう）
支援内容	<p>①1ヶ月目 関係構築のための相談を複数回実施</p> <p>～2ヶ月目 本人の求職活動方法についての見直しや課題の整理を実施</p> <p>③3ヶ月目 極度の不安や強い緊張が続く事から、原因を探るため医療機関へ受診 ⇒知的障害の疑い 一般就労は難しいとの診断 本人・家族は一般就労を希望</p> <p>④4ヶ月目 不安の軽減や就労能力の把握のため、就労体験を実施</p> <p>～7ヶ月目 ⇒作業効率や対人関係のやり取りから、一般就労が厳しいのではないかと見立て</p> <p>⑤8ヶ月目～ 就職活動（一般のアルバイトやフルタイムでの求職）⇒全て不採用</p> <p>⑥12ヶ月目 障害者手帳の申請</p> <p>※現在、障害者の就労支援機関を利用開始</p>
備考	幼少期より障害の疑いがあったものの、両親が受容出来ず、成人まで専門的な支援を受けずにきた経緯がある。医療機関を受診し、医師からも障害の疑いを指摘された後も、あくまで一般就労を希望。取り組みを進める中でも、障害者雇用や障害者手帳についての詳しい説明を行った。その後、家族間での話し合いを重ねた結果、手帳の取得や障害者雇用での就労を決めた。



支援事例 就労準備支援から就労訓練事業（非雇用型）に移行したCさん

Cさん・40代男性（支援期間 9ヶ月経過 就労訓練事業利用開始）	
支援につながったきっかけ	大学卒業後、就職し10年間勤めたが、体調不良により退職。その際に耳の間こえが悪くなり受診するも原因不明。障害者手帳には該当しない状態との事であったが、難聴のため補聴器の使用開始。その後、耳の状態は悪いが手帳を所持していない事から、どこに相談したら良いかわからず、ひきこもった生活になってしまった。「ブランクがある人も就労相談が出来るから」と、母親が本人を促し、来所。
不安・困りごと	耳の状態が悪い為、自分に合う仕事やどの程度働けるのかわからない。ブランクがある事からも、すぐに働き始める事に不安がある。
手帳	なし（難聴のため補聴器使用）
支援内容	<p>難聴については、数年前に受診したまま特に通院はしていなかったとの事で、現在の状態を知るために一度受診をした。検査の結果、やはり障害者手帳にはぎりぎり該当しないとの事であった。本人に合った仕事やどの程度の就労能力があるのかを把握するため、職業評価を実施。並行して、ブランク等による就労へ向けた不安軽減のため、就労準備支援事業を利用。事務作業等の就労体験を行った。</p> <p>それぞれの取り組みの中で、徐々に本人の就労意欲が高まり、体験終了後に就職活動を開始。</p> <p>数件の求人へ応募するも全て不採用となり、改めて今後についての話し合いを行ったところ、本人は「実は不採用となってほっとしている」と吐露。就職活動を始めるための不安が軽減でき、いざ働こうと思ったものの、いざ『働く』という事をあらためて考えたらまだ不安が残っていたとのこと。</p> <p>もうワンステップ段階を踏んでから就労へ向かうこととし、就労訓練事業を利用する事となった。</p>

支援事例 就労準備支援から就労訓練事業（非雇用型→雇用型）に移行したDさん

Dさん・40代男性（支援期間6ヶ月経過 最終）	
支援につながったきっかけ	中学校を卒業したあと就職し22年間勤めたが、会社が倒産したため、ハローワークや民間の職業紹介会社などを通して就職活動を行った。しかし、ほとんどの求人応募条件が高校卒業以上だったため、エントリーすることもできなかった。自立相談支援員としばらくの間、就職活動を一緒に行うが、なかなか思うような結果が出なかったため、就労準備支援事業に参加することにした。
マッチング	参加当初、高齢者施設で働きたいという本人の意向から社会福祉法人が運営するショートステイで2週間の体験実習を行った。しかし、状況に応じた対応がうまくできず、受入れ事業所責任者、Dさんと話し合った結果、実施は見送ることになり、再度マッチングを行うことになった。Dさんからは、体験実習を通じて臨機応変な対応が求められるところではなく、ある程度マニュアルがあるところの方が良いということを感じたということだった。また、体力には自信があるということから生活協同組合の配送センターで体験実習を実施することになった。
手帳	なし
最終後	体験実習を行った結果、生活協同組合の配送センターで就労体験を実施した。事業終了後は、同一事業所で就労訓練事業の非雇用型を実施し、現在は就労訓練事業の雇用型で訓練しながら一般就労を目指している。

Copyright © 2015 Universal Work Network CHIBA



支援事例 就労訓練事業へ進んだEさん

Eさん・40代男性（支援期間 現在1年4ヶ月経過 数ヶ月に1回のモニタリングのみの支援）	
支援につながったきっかけ	名古屋に住む兄より自立相談員に電話があった。40代の弟が仕事を辞めて10年経つが、ほぼ家に引きこもっている。両親が高齢（弟は両親と同居）のため、将来を考えると今から就労を考えた行動をしてほしい。自分が休みを取って弟を連れて行くので、支援してもらえないかとのこと。兄弟で来所した。
働きづらさ	15年勤めたIT企業での過重労働、パワハラにより意欲消失、対人恐怖気味で次の一歩が踏み出せない。
手帳	なし（緊張時にチックのような症状が出ることもある）
支援内容	<p>1ヶ月～ 関係構築のための相談を複数回実施</p> <p>2ヶ月～3ヶ月目 本人の希望により倉庫作業の就労体験場所を開拓</p> <p>4ヶ月目 倉庫作業の就労体験を実施（週3日 4時間を1ヶ月間）</p> <p>5ヶ月目 作業の間違いや対人関係のやり取りから、一般就労が厳しいのではないかと見立て。本人もかなり気落ちしており、就労意欲が低下。いったん支援を中断したいとの連絡あり。</p> <p>6ヶ月目 自立相談員と方針を確認。中間的就労で実際に収入を得ながら働くトレーニングをしたほうが本人の自信回復に繋がるため、就労訓練事業に移行することを決定。</p> <p>7ヶ月目 就労体験をした倉庫会社との調整により、中間的就労の受け入れが決まり、本人に連絡。本人もぜひ働きたいということもあり、調整を開始。</p> <p>9ヶ月目 実習後、非雇用（報酬あり）からの就労が決定し、現在6ヶ月間が経過。</p>
備考	当初は対人恐怖気味だったため、なかなか自分の意思を伝えることができなかったが、現在では戦力として勤務している。業務のスピードアップの目標設定達成後、雇用へと移行していく予定。無遅刻無欠席で働いており、勤務態度はまじめと職場でも頼りにされている一面も。



第3章 先駆的取組み事例 調査結果

本章では、ユニバーサル就労の高度化検討に資するため、先駆的取組みをしている事業所の訪問調査を実施した。本章では、①障がい者就労支援施設+ α 型、②社会的企業障がい者雇用+ α 型、③まちおこし・仕事おこし+ α 型、に分けて紹介する。

第1節 障がい者就労支援施設+ α 型

～「地域共生型障害者就労支援」および「共生型福祉施設における就労支援」の事例～

事業（所）名	デイサービス このゆびと一まれ（富山型デイサービス） 就労継続支援B型事業所 はたらくわ
所在地	富山県富山市富岡町 355
代表者	惣万佳代子
人員体制（スタッフ数）	デイサービス このゆびと一まれ 8名（常勤6） 就労継続B型 はたらくわ 4名（常勤3）
就労支援対象者数	富山デイサービス11事業所において計21名ほどの方が就労支援を受けている。
行政との連携	「だれでも、いつでも、地域で」という富山型デイサービスの理念の延長線上に就労支援があった。この理念に、行政が応えるという形で進められたことが全国に波及するほどの展開につながった。
事業概要・理念・特徴等	<p>◆富山型デイサービス 「だれでも、いつでも、このゆびと一まれ」 利用対象者を制度で区切らず、幼児、学童、高齢者、障がい者など多様な人たちが、身近な地域でデイサービス（同じ屋根の下で）に通う。「富山型デイサービス推進特区」認定（平成15年）を受け、県内にその後全国にも広がり、のちの基準該当サービスの展開につながった。</p> <p>◆地域共生型障害者就労支援事業 「とやま地域共生型福祉推進特区」指定（平成23年）を受けて、富山県内の富山型デイサービス事業所での障害者就労支援を行なっている。施設外就労の基準を緩め、それぞれの富山型デイサービスで働く障害者を就労継続B型事業所「はたらくわ」で一括契約して職員が巡回する形をとる。</p>
事業運営上の成果と課題	<p>◆地域共生型障害者就労支援事業 施設外就労の基準を緩和し、各事業所での受け入れ人数が本来3名以上であったのを1名からとしたことで、障害者の働く場が広がった。中心となる就労継続B型事業所の利用者全員が施設外でもよいので、職員が受け入れ事業所を巡回することに専念できる。受け入れ事業所としても協力金が得られるため、メリットがある。</p>

	<p>一般就労につながったケースもこれまでに3~4例あり、ステップとしての機能も持たせることができている。</p> <p>工賃は月額平均41,000円、時間あたり400円程度（平成27年度）。事業所と相談して個々に設定している（時給にして100円の人から600円くらいの人までいる）。</p> <p><課題> サービス管理責任者より聞き取り</p> <ul style="list-style-type: none"> ・受け入れ事業所が県内に散らばっているため、巡回に時間がかかる。 ・受け入れ事業所が富山型デイサービスに限られているため、職種が限られる。一般の会社や店などでの受け入れを広げていけるとよい。 ・工賃設定の基準のようなものがあるとよいと考えている。
<p>ユニバーサル就労に応用が可能だと思われる点 その他・所感</p>	<p>施設外就労の基準緩和は、ユニバーサル就労でコンピューターを続けている人たちにとって雇用の一形態となる可能性があるが、あくまで「施設外」就労であるため、生活クラブ風の村の同一法人内での適用は難しいと思われる。一方で「施設外支援」であれば、年間の最長支援日数が180日という上限はあるが、生活クラブ風の村のユニバーサル就労に応用できると思う。</p>

事業（所）名	ワーカーズコープ仙台地域福祉事業所 みんなのおうち太白だんだん
所在地	宮城県仙台市太白区長町南3丁目35-10
代表者	佐々木禎史（みんなのおうち太白だんだん所長）
人員体制	共生型福祉施設 みんなのおうち太白だんだん 組合員35名 常勤10名 非常勤25名 就労部門6名 就労継続支援B型事業所 ピアサポートセンターそら 組合員4名 常勤2名 非常勤2名
就労支援対象者数	【太白だんだん】 平成26年7月～平成28年12月まで 制度外での他の障害者施設・生活保護就労準備支援コンパス・相談支援事業所からの紹介等の就労体験、ボランティア体験、見学者数 放課後等デイサービス 見学者 20名 体験者数10名 ホール清掃、レストラン部門 体験者数9名 【ピアサポートセンターそら】 平成24年4月～平成28年12月までの総利用者数 14,417名 就労者数18名 現在の登録者数34名
行政との連携	小規模保育B型（仙台市） 地域密着型通所介護（仙台市） 就労継続支援B型（仙台市） 放課後等デイサービス（仙台市） 認定就労訓練事業（仙台市）
事業概要・理念・特徴等	【理念】 太白だんだんの前身である ピアサポートセンターそらの理念は「ピアサポート」である。仲間同士の支え合いの営みのすべてを意味している。「対等である」、「同じ人間であるがひとり一人は違う」「弱さを認め合うこと」を大事にしている。 ピアサポートセンターそら開設当初は当事者活動が盛んで、話し合いを大事にしていた。利用者が増えるにつれ言葉のコミュニケーションの限界を感じるようになり、言葉でのコミュニケーションから協同で働くことによって人間関係を構築していくようになった。ピアサポートと協同労働の理念が一致し「当事者主体」の居場所ができた。そして、「当事者主体」ででき上がったのが「太白だんだん」である。この理念がベースにあるので様々なケースの体験者を受け入れることができている。 みんなのおうち太白だんだんは「共生型福祉施設」であり、以下3つの協同を心がけている。福祉施設でありながら誰もが気軽に集い、職や農を楽しめる地域のたまり場的拠点である。 ① 働く者同士の協同：働く一人ひとりが出資し、雇う、雇われる関係ではなく、主

	<p>体者として事業経営にも責任を負い、働く者どうしが協同の力でつくり出すやりがいの持てる仕事を行ないます。</p> <p>② 利用者・家族その協同：利用者はサービスを受ける人、職員はサービスを提供する人という垣根をとりはらい、利用者・家族が主体者として活動に関するような仕組みをつくります。利用者・家族と一緒に創り上げる姿勢を大切にします。</p> <p>③ 地域との協同：地域の課題をそこに暮らす人々が主体となって解決していくことを通じて、人と人とのつながりを広げ、地域コミュニティの再生に取り組みます。自治体や関係機関との協同の関係を深めます。</p> <p>【展開事業】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・通所介護・介護予防通所介護 ・小規模保育事業 ・放課後等デイサービス ・就労支援（就労継続支援B型・生活困窮者就労体験） ・マルシェ ・Café だんだん <p>【特徴】</p> <p>単なる就労支援や生活支援だけでなく、当事者の社回復帰や自身の獲得、他者や社会に対する信頼の回復にむけた当事者活動（当事者研究やピアサポート）を重視している。また、利用者の主体性を大切にし、全員で活動計画を立て、実施しており、スタッフとメンバーの境界があいまいで、相談／被相談の関係はあっても、支援／被支援の関係を固定化したり、障がいによる活動の限界を支援者が決めたり、障がい者を支援の対象として位置づけるような関係は極力排除するようにしている。就労継続支援B型のサテライトとして、レストランの調理・皿洗いやカフェでのホール作業、施設内の清掃作業などを行なっている。効率よりも一人ひとりのペースを大切にし、自分らしく過ごせる場所となっている。生活困窮者自立支援事業の認定就労訓練事業所にも認定されており、生活保護受給者の就労体験の受け入れも行なっている。共生型福祉施設なので、保育、療育、介護、マルシェ、カフェ、様々な現場で体験することができる。</p>
<p>事業運営上の成果と課題</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・当事者活動の一つとして、毎年恒例の市民劇を行なっている。参加者の半分以上は地域住民である。過去の最大集客実績は1500人にも及ぶ。 ・単なる就労継続支援B型や認定就労訓練の活動ではなく、多様なはたらく場を創出しており、支援する側と支援される側の境界線が取り払われ、「共生型福祉施設」みんなのうち太白だんだんという、いわば「地域コミュニティ」を形成している。 ・最近の課題としては、人が増えたことで「当事者主体」の理念が深まらず、薄まった印象を受けてしまうことである。当初の「当事者主体」を深く理解していた仲間から新しい仲間へ伝えることの難しさを感じている。利用者・組合員ともにこの理念を次世代へどのように伝えていくのかが大きな課題となっている。 ・ピアサポートセンターそもも現在定員40名となり、支援対象者数が事業開設当初

	<p>と比べて増えている。小規模だからこそできた、一人ひとりを尊重した個別支援が、大規模になるにつれ、さまざまな壁にぶつかる。一人ひとりの声をいかに尊重できるかが今後の課題だそうだ。</p>
<p>ユニバーサル就労に応用が可能だと思われる点 その他・所感</p>	<p>レストランの調理場で働く職員のひとは、2階の放課後等デイサービスの利用者の母親であった。「子どもの様子が伺いしることができる。」「地域のここでだから働ける。」「みんなのおうち太白だんだんは、施設を利用する当事者だけでなく、家族やそして地域社会と共生している。ユニバーサル就労で働きたいという方の中には、家族のケアなどで短時間労働しかできない、もしくは働くことが難しいという方がいる。職住近接という言葉があるが「職」と「住」だけでなくそこに「必要なサービス」が近い関係にあるとさらに働きやすくなり、その方のもっている力もさらに発揮してもらえるのだなということがわかり、非常に参考になった。</p> <p>ピアサポートセンターそら、みんなのおうち太白だんだんは、単に配慮が必要な人を受け入れる、受け入れられるという関係ではなく、そこで働く全員が「対等であること」、「同じ人間であるがひとり一人は違うこと」「弱さを認め合うこと」をきちんと確認し、大事にしてきている。これを行っていく上で困難なこともあったが、全員で乗り越えてきているため、その理念がさらに強固なものになっていると感じた。ユニバーサル就労では受け入れる、受け入れられるという関係があるが、上記3点について確認していくことで、さらにユニバーサルな職場になっていくのではないかと感じた。ヒアリングに伺った日の夜、懇親会を開催していただいた。もちろん、当事者の方々やご家族の方々も参加してくださった。皆が、同じテーブルを囲み、語り合う。「共生型福祉施設」はそのような場所である。</p>

第2節 社会的企業障がい者雇用+α型

～「社会的企業における地域づくり民間企業における地域貢献」の事例～

事業（所）名	大里綜合管理株式会社
所在地	千葉県大網白里市みやこ野 2-3-1
代表者	野老真理子
人員体制（スタッフ数）	25名
就労支援対象者数	就労に結びつきづらい人に限らず、働きたいすべての人を対象にしている。
行政との連携	個別ケースに応じて連携をしている。
事業概要・理念・特徴等	<p><事業概要></p> <ul style="list-style-type: none"> ●不動産の維持管理・売買・賃貸借仲介。 ●木造住宅の設計・施工管理および付帯サービス。 ●雑工事の施工管理。損害保険。 ●ギャラリー・カルチャー。 ●地域環境整備に関するボランティア活動。 <p><経営理念></p> <p>「一隅を照らす」生きていくことに、めぐりあえたことに感謝し、お役に立ちます</p> <p><特徴></p> <ol style="list-style-type: none"> ①1日1時間掃除をする ②300種類の地域活動を行っている。
事業運営上の成果と課題	<p>不動産業を営みながら300種類の地域活動をしている。学童保育、みんな集まれ！おおさと塾、駅前・海岸清掃、カルチャースクールの開講、コンサート等のイベント開催、コミュニティ・レストラン事業等を行っている。地域活動等の仕事ではない活動が地域の人たちと交流する機会であると考え、仕事をしながら地域づくり、世の中づくりをしてきた。</p> <p>300種類の地域活動が社会的に孤立している就労困難者のボランティアへの参加や働く機会を生み出してきた。例えば、生活保護を受給している母子の支援として母親を1日3時間、週3日から最賃で雇用し、引きこもりがちな子どもに対しては学習塾に通ってもらいながら家族が主体的に生きる事を支援した。雇用に結びつきづらいアルコール依存症の高齢者に草刈の仕事をお願いしたり、知的障がいのある刑余者に対してゴミ拾いをしたら1日1000円を渡す等の仕事作りをしていた。地域づくりが仕事作りにつながる仕組みが出来ていた。さらには仕事を通して地域とつながり、誰かに必要とされている体験を積み重ねながら個々の自信につながるような取組みをしていた。</p>

	<p>地域に必要なものに「気付く」のは日頃から1日1時間の清掃をして「気付く訓練」をしているからと野老社長は語る。「気付く力」が300種類以上の地域貢献活動を生み出してきた。大里総合管理から始まった地域貢献活動が住民に広がりを見せて、結果的に住民の中で孤立しがちな就労困難者（母子や高齢者、刑余者、障がい者、依存症の方等）の働く機会が生まれた。</p> <p>課題としては、地域貢献事業が広がる中で会社で働く従業員のプライベートな時間が少なくなっている事を野老社長は挙げていた。しかし、子供を連れて出勤してくる従業員もおり、従業員みんなで子どもの面倒をみる家庭的な風土があり、従業員とその家族一人一人を大切にしたい働きやすい職場環境を作っていると感じた。</p>
<p>ユニバーサル就労に応用が可能だと思われる点その他・所感</p>	<p>ひきこもり経験者や障がいのある方（障がい疑いの方）等の働きづらさを抱えた人たちは、コミュニケーションが苦手な事で働く事に自信を持たず、社会的に孤立している方が少なくない。地域の人とつながり、誰かに必要とされる事が自信を回復するきっかけになると思われる。大里総合管理株式会社は地域貢献活動を通して住民がつながる機会を生み出し、働きづらさを抱えた人たちに多様な地域活動に「参加する機会」を提供していた。雇用に限らず、その人に合った役割や人とつながれる居場所を作っていく事、いわば「地域づくり」がこれからのユニバーサル就労に必要なのではないかと感じた。</p>

第3節 まちおこし・仕事おこし+ α 型

～「協同労働を利用した地域住民主体の仕事おこし」「起業型緊急雇用創出事業」の事例～

事業（所）名	ワーカーズコープ広島地域福祉事業所 協同労働プラットフォーム（らぼーろひろしま）
所在地	広島県広島市安佐南区緑井2丁目8-14
代表者	竹森 鉄（中四国事業本部 本部長）
人員体制（スタッフ数）	常勤4名、非常勤3名
就労支援対象者数	2014年以降、7団体を立ち上げ 1団体あたりのメンバー数は4名～13名（2016年11月現在）
行政との連携	協同労働モデル事業の実施主体である広島市（管轄は雇用促進課）からの委託 市が団体設立経費を補助
事業概要・ 理念・特徴等	<p>高齢者が「協同労働」の仕組みを使って地域課題を解決する起業を支援する事業。広島市が推進している事業（自治体が協同労働による起業を支援するのは全国初）で、市からワーカーズコープが受託。2014年度から市が60歳以上のメンバーが半数以上であることを条件に、設立経費の2分の1（上限100万円）を補助している。</p> <p>【事業概要】</p> <ol style="list-style-type: none"> ① 協同労働についてのシンポジウム、勉強会の開催（2014, 2015年度に計24回開催） ② 個別プロジェクトに寄り添った立ち上げ支援 地域課題、ニーズの抽出等の聞き取りをしながら事業内容の検討を行い、意欲、思いの強い人に関して具体的な支援を実施 ③ 事業立ち上げ後の定着支援 会計、広報の支援、助成金情報の提供など <p>【特徴】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 協同労働は、1口5千円～1万円を全員が出資し、出資口数にかかわらず議決権は1人1票で、経営への参画は平等（NPOは代表者に責任が偏ることが多い） ・ 立ち上がった事業は、交流サロン運営が多く、その他買い物、家の掃除など生活上での困り事支援、耕作放棄地での菊の生産・販売、広島土砂災害の被災地で被災者たちが憩う施設運営などがある。 ・ 立ち上がった事業のコンセプトは「年金+αの収入」地域のニーズと高齢化にマッチしている。（収入は時給換算で200-300円） <p><事例：タンポポのわたげ（安佐北区亀崎）代表者：室本けい子氏）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 高揚ニュータウンにおいて、住民にとって身近な居場所づくりを行う「おうちサ

	<p>ロン」の実施や、庭木の剪定や草取りなど総合生活支援事業、空き家管理などを行っている。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 他の事業として、障がいのある娘さんの就労の場づくりのために起ち上げた配食サービスを NPO 法人よもぎのアトリエで行っている（施設はタンポポのわたげと併設） ・ 地域活動支援センター事業の 3 型も実施しており、障害者手帳のある人が来れば 3000 円/日の給付金がある。
<p>成果と課題</p>	<p>【成果】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 7 団体が発足。その他 20 箇所でも事業計画の立案などで助言している。（発足団体は黒字経営を続けている） ・ 高齢者がやりがいをもって社会参加している「いきがい労働」 ・ 斜面住宅地「団地」の活性化に効果が出ている。 <p>【課題（起業した団体の課題）】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ （高齢者主体の団体なので）庭木の剪定、草刈りなど 60 歳以上だと体力的に厳しいこともあり、若い担い手が欲しい。 ・ 全員の合意で事業を進める必要があり、合意形成が難しい。 <p>【課題（協同労働を広げていく観点）】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 協同労働そのものの認知度が低い。 ・ 法整備がなされておらず、今は任意団体という扱い。法人格がないために出来ない事業もある。 ・ 協同労働を全国に展開したいが、行政からの支援があるのは、全国でも広島市と恵庭市のみ。地域に協同労働プラットフォームの設置も必要。 ・ 市の中心部（中区／ビルや高層マンションが多い地域）ではなかなか協同労働が進まない。中心部は、地域課題が見えにくいことが原因。
<p>ユニバーサル就労に応用が可能だと思われる点 その他・所感</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 高齢者が自ら運営し、地域の課題解決を行う手法として「協同労働」は有効である。たとえ高齢となっても役割を持ち地域で活躍することが生きがいにつながると同時に地域の活性化にも一役買っている。団体立ち上げ時のメンバー構成は、半数以上が 60 歳以上であることが条件だが、それ以外は誰でも参加することができるため、例えばサポステ等で支援しているひきこもりの若者等の社会参加や中間的就労の場としても活用できるのではないかな。 ・ 一方、年金が充実している現シニア世代は「年金 + α の収入」で満足出来ているが、将来のシニア層の雇用の受け皿として考えた場合、収益性（事業性）が今後の課題になるだろう。

事業（所）名	ワーカーズコープ登米地域福祉事業所														
所在地	【地域共生拠点・きねづかの里】(心・りっふる ぽっかぽか はっぴいデイ) 宮城県登米市米山町字善王寺石神 16-7 【REBORN FOEREST 登米】 宮城県登米市東和町米川小山下 14														
代表者	坂本典孝（登米地域福祉事業所 所長）														
人員体制（スタッフ数）	心・りっふる 8名（うち常勤2名） ぽっかぽか 7名（うち常勤2名） はっぴいデイ 5名（うち常勤2名） REBORN FOEREST 登米 6名（常勤）														
就労支援対象者数	認定就労訓練事業受入数 1名														
行政との連携	放課後等デイサービス(登米市) 高齢者デイサービス(登米市) 在宅介護サービス(登米市) 就労移行支援(登米市) 就労継続支援B型(登米市) 認定就労訓練事業(宮城県)														
事業概要・ 理念・特徴等	<p>東日本大震災直後、「起業型人材育成事業(緊急雇用)」を通じて就労支援に取り組んだ。取り組みの中で10代～60代の被災者と共に共生型福祉の仕事おこしに取り組んできた。現在、30名を超える組合員が福祉(高齢者、障がい者、障がい児)、食、農林業、生活支援、困窮者の自立相談等の仕事おこしを地域の人々とともに取り組んでいる。その中で、「子どもや障がい児を育てながら仕事につきづらい一人親家庭」「南三陸や石巻から被災によって移住し、病気の家族や子どもを抱えながら仕事を求める人」「高校受検に失敗し、やりがいのある仕事につきたいと願う若者」等、様々な生きづらさを抱えて孤立する当事者と出会い、共に歩んできた。初めて出会う者同士が共通の目標を見出し、互いの違いを受けとめ合い、利用者や地域のために力を合わせて前に進んでいくには大変な苦労や格闘を伴ったが、1つ1つ形となり実現していく中で、仲間の中に生きる張り合いや働く喜び、もっと地域の必要に応えていきたいという意欲が高まり、自分たちの手でつくりあげてきた働く場が、かけがえのない存在になっている。</p> <table border="1" data-bbox="443 1774 1423 2065"> <thead> <tr> <th>事業所名</th> <th>事業内容</th> <th>開設年月</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>はっぴいデイ</td> <td>高齢者デイ 生活介護</td> <td>2013年1月 2016年8月</td> </tr> <tr> <td>心りっふる</td> <td>障害者就労継続支援B型・ 移行支援</td> <td>2014年1月</td> </tr> <tr> <td>ぽっかぽか</td> <td>放課後等デイ</td> <td>2014年3月</td> </tr> </tbody> </table>			事業所名	事業内容	開設年月	はっぴいデイ	高齢者デイ 生活介護	2013年1月 2016年8月	心りっふる	障害者就労継続支援B型・ 移行支援	2014年1月	ぽっかぽか	放課後等デイ	2014年3月
事業所名	事業内容	開設年月													
はっぴいデイ	高齢者デイ 生活介護	2013年1月 2016年8月													
心りっふる	障害者就労継続支援B型・ 移行支援	2014年1月													
ぽっかぽか	放課後等デイ	2014年3月													

REBORN FOREST 登米	林業 過疎地域集落ネットワーク 圏形成支援事業	2014年10月 2016年6月
菜園ココロミ	農カフェ	2016年1月
たすくる	訪問介護 障害者居宅介護	2016年1月 2016年7月
くらし・しごと相談センター ともまち登米	生活困窮者自立支援事業 就労準備支援事業 被保護者就労支援事業	2015年4月 2016年4月

【特徴】

「地域共生拠点・きねづかの里」

旧善王寺幼稚園を登米市より無償で提供されている。

多世代型の地域共生拠点。3つの異なる事業所が共生している。土曜日には合同昼食会を行い、各職員・利用者共に同じメニューを食べる。他にも敬老会などの機会や日常でも事業所間の行き来がある。行き来が始まってからだいぶ経つため、交流することに慣れてきた。

「REBORN FOEREST 登米」

旧鱒淵保育所を登米市より無償で提供されている。

活動拠点を置く登米市東和町米川鱒淵地区は、90%が山林に占められていて、高度経済成長期には林業や炭焼きで栄えていた。しかし、現在は木材価格の低下、人口流出や少子高齢化などにより整備が不十分な山林が増えてきている。そこで、2014年10月より里山再生のための山守り型林業の仕事おこしを始め、「次世代に遺す持続可能な山づくり(地域づくり)」を目指している。

少子化により小学校も統廃合され、旧鱒淵小学校は南三陸町の被災者の避難所、及び支援団体の活動拠点となった。ボランティアとの交流を通じて住民自身が鱒淵の自然や文化、暮らしの価値に改めて気づき、山の恵みを生かしたコミュニティの再生や生業・文化の継承に向けて主体的な動きが生まれている。

事業運営上の
成果と課題

【認定就労訓練事業の実績】

認定就労訓練事業として「ぼっかぼか」にて1名受入れている。非雇用型の有償ボランティア段階では2,000円/日(4h)を支払い、雇用型の段階では最低賃金(端数切り上げ)から開始した。就労訓練事業対象者は、服薬の関係で送迎の業務ができなかったため最低賃金から開始したが、働く中で通院・服薬の必要がなくなったため、現在は他の職員と同額の賃金となっている。

因みに、障害者就労継続支援B型・就労移行支援の工賃は5,000円~7,000円/月である。

【地域とのつながり】

「地域共生拠点・きねづかの里」

	<p>地域では、きねづかの里まつりの参加者から米を無償で提供していただいたことや、地域の中で孤立していた人と徐々につながりができ始めたこと等があげられる。</p> <p>【課題】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・各事業所の立ち上げの思いが事業によって違っており、共通認識ができているかどうかということがある。本来は、それぞれの部屋の壁を取り払いたい。制度事業ということが壁となることもある。 ・ワーカーズコープって何者なのか、とまだまだ地域に認知されていない実感がある。地域の人向けにイベントを開催したり、事業の様子がわかる新聞を配布するなど工夫している ・くらし・しごと相談センターともまち登米から紹介される就労希望者の交通手段が限られている。送迎が必要だが限度がある ・はっぴいデイについては、高齢者デイを使う人はまだまだ少ない。100歳を超える方もいるが全体的に元気なお年寄りが多く、現役で農作業をする人も少なくない <p>「REBORN FOEREST 登米」</p> <p>財源は、小さな拠点づくり事業+間伐材の補助金などであり、時限つきのため、森林資源の多面的な活用や障害者総合支援法を活用していくなど経営モデルを確立していく必要がある。</p>
<p>ユニバーサル就労に応用が可能だと思われる点 その他・所感</p>	<p>ワーカーズコープ登米地域福祉事業所は、1つの建物の中に多事業が共生しているだけに留まらず、登米地域全体として福祉、食、農林業、生活支援事業等が共生・連携をしているのが最大の特徴である。そして、そこで働いている方一人ひとりが受動的ではなく、自らが立ち上げに関わった経緯もあることから主体的に活動に参画している姿が印象的であった。また、地域の特性や地域ニーズをきちんと把握した上で仕事おこしに挑戦しているため、仮に地域に何か変化が起こったとしても柔軟に対応していけるのだろうと感じた。</p> <p>肝心の就労支援については、今回対象者1名について話を伺うことができたが、実は事業の担い手の方が震災を境にしてさまざまな背景や事情を抱えており、これまでお互いの違いを認め合いながら働き続けてきている。そのため、既存の事業所に就労訓練の受入れをお願いするパターンとは大きく異なり、まずは一緒に働いて、うまくいかないことが起これば一旦立ち止まり、そして理解し合っただけでまた一緒に働くということが無理なく、自然と行われるのだろうと感じた。ユニバーサル就労においても「立ち止まって一緒に考えていく」という視点はさまざまな人たちと共にはたらく上で非常に重要であり、大事にしていきたいところだと感じた。</p> <p>事業間連携は日々変化していき、人材交流も今後さらに盛んに行われていき、そのたびにそれぞれの事業やそこで働く方たちが刺激し合う。それが登米福祉事業所を今後さらに発展させていくのではないだろうかと感じた。</p>

第4章 研究報告会におけるアンケート調査結果

2017年2月9日（木）に、全国障害者総合福祉センター 戸山サンライズにおいて、「ユニバーサル就労システム高度化事業の報告会」を開催した。その際、報告会参加者に対しアンケート調査を行った。本章では、この概要を紹介する。なお、参加者は79名、アンケート回収は60名（回収率76%）であった。

1 参加者の状況について

(1) 所属

自治体	15名
社会福祉協議会	6名
社会福祉法人	9名
NPO 法人	14名
一般企業	11名
その他	5名

(2) 業務上携わっている支援（事業） ※複数回答可

自立相談支援事業	32名	就労移行支援事業所	10名
就労準備支援事業	21名	相談支援事業所	6名
認定就労訓練事業	10名	障害者就業・生活支援センター	1名
被保護者就労支援事業	13名	ユニバーサル就労	3名
就労継続支援 A 型	6名	その他	4名
就労継続支援 B 型	8名		

2 当報告会に参加した理由

- ・ユニバーサル就労が具体的に実践されている事業をぜひ聞いてみたかった。
- ・ユニバーサル就労を知るため。
- ・ユニバーサル就労システムをよく理解するため。
- ・ユニバーサル就労システムのことを知りたかった。
- ・ユニバーサル就労の事業内容や先駆的に取り組んでいる事業や団体の事例に興味があり、報告を聴きたいと思ったため。
- ・ユニバーサル就労の拠点の担当の1人となっているがわからない事がある。向かうべき方向がよくわかっていない。勉強のため。
- ・ユニバーサル就労について知りたかったため。
- ・ユニバーサル就労立ち上げのため。
- ・次年度ユニバーサル支援事業を受託したいと考えているため。

- ・会社がユニバーサル就労に取り組んでいるため。
- ・ユニバーサル就労という意味を知らなかったから。
- ・ユニバーサル就労というものを知らなかったため。
- ・静岡県富士市のユニバーサル就労のための知識習得のため。
- ・ユニバーサル就労システムの“高度化”という点に興味をもったため。
- ・全国各地で行われているユニバーサル就労の取り組みについて学習し、現在当会で検討している。就労支援事業をより充実したものにするため。
- ・生活困窮者自立支援担当者（行政）より紹介をうけた。
- ・認定就労訓練の活用方法などを知りたかったため。
- ・生活困窮事業に取り組む上で就労の取組みができていないため。
- ・生活困窮者の就労支援に携わる中で働きづらさを抱えた方々の支援と様々な取り組みの現状を知りたいと思った。具体的に相談者のリファーマー先の情報も得られればと思ったため。
- ・生活困窮者自立支援法の自立相談支援事業等の担当として最新の情報を知りたかった。
- ・生活困窮者自立支援事業に来られる方達にも関わり方が難しい方もおり、一般就労や移行支援も継続が難しいケースについてユニバーサル就労に結べるかと思ったため。
- ・生活困窮者自立支援、被保護者の就労支援を行うなか、一般就労が難しい対象者が多く、ソーシャルファームについて勉強をしたいと考えたため。
- ・生活保護受給者の就労支援に従事していて、短時間・単純作業等の就労がない。様々な課題を抱えるケースが安心して働ける場所が今後どのように展開しているのか知りたいと思ったため。
- ・中間的就労の認定事業所を増やしていくにあたり、認定事業所での取組みを参考にしたかったため。
- ・認定就労訓練を推進するなかで、勉強になる事があるとセンター長からすすめがあった。
- ・就労準備支援事業や就労訓練事業をもっと利用しやすい制度にする方法を学ぶため。
- ・多様な働き方について知りたかった。
- ・就労の場の確保について悩んでいるため。
- ・自立に向け、相談を受けるに当たり、本人の内部的・外部的、様々な要因から就労できず、就労支援に限界を日々感じている中で先進的な手法、考え方を拝聴したく参加しました。
- ・就労困難者の支援について勉強したかったため。（勉強したことを支援にいかしていきたいと考えますがどのように取り組んだら良いのかわからない。）
- ・就労支援の参考にしたいと思ったため。
- ・就労支援の新たな知識習得のため。
- ・支援の現場で直面している課題について学び、気づきを得たい、それによって支援力を充実させていきたいため。
- ・平成30年度からの就労準備支援事業の受託のため。
- ・就労支援に関心があったため。
- ・はたらきづらいている方（手帳がない場合）は支援をしているととても多く、そんな中これからはユニバーサル就労システムを活用していけたらと思ったため。
- ・就労準備プラン終了後の受け皿について関心があったため。
- ・自立機関として「障がい者」ではないが、生きづらさを抱えた人への就労可能性と社会（会社）の体制について知りたかった。
- ・本市地域における就労の場の在り方、就労の多様性について現存の状態では変化が生み出せない状況にヒントを頂きたく、参加いたしました。
- ・中間的就労の分野に労働者性を有する就労継続支援A型に取り組んでおり、ユニバーサル就労との融合を期待しています。

- ・ A型、B型の事業で行き詰まりを感じており、はたらく内容を違った方向から考えられればと思ったため。
- ・ 今後就労継続支援B型事業所の立ち上げにたずさわりたいとの考えから。
- ・ 自らの視野の拡大のため。障がい者の福祉的就労の限界を打破したいと思っているため。
- ・ 営利目的の一般的な企業（社会福祉法人やNPOではない、株式会社等）に対して、どのように事業説明開拓を行っているのか、そのヒントを得たいと考えたため。“福祉”のかごからどうにかして自由に社会訓練を行えないか。
- ・ 仕事にいかすため、情報・知識を得るため。
- ・ 各所での取組みを改めて振り返っていきたいため。
- ・ 様々な理由により就労困難な状況に置かれた人がいるため、実践の一助にできればと思い。
- ・ 必須事業のみ実施の自立相談センターで働いており、就労になかなか結びつかない相談者の支援に迷い、UWのことを知った。もっと勉強したいと思い参加。
- ・ 八王子市B型事業所連絡会にて岩田先生より講義を受け、ユニバーサル就労という動き、B型の日本での動向など関心深いものがあったため。
- ・ 働きづらさを抱えた方の相談、引きこもってしまった方への就労をつなぐには、との思いがあったため
- ・ ネットで知ったため。
- ・ この報告会のチラシをみたから。
- ・ 上司のすすめ。
- ・ Aネットメールで知ったため。

3 当報告会の内容についての感想

◆感想

とても良かった	23名
良かった	28名
普通	6名
あまり良くなかった	1名
未回答	2名

※あまり良くなかった…新しい発見や報告があまりなかった

◆当報告会の内容の中で参考になった事や就労支援の現場で実践したいと思うこと

- ・ 就労訓練事業、無償コミューターから一般就労への移行制度。
- ・ 支援付き就労地域づくりセンターを自治体ごとにつくるというのは共感した。
- ・ やはり就労の受け入れ先となる企業の理解や仕組みづくりをし、働きづらい人たちを受け入れられる地域づくりが今後必要だと感じた。
- ・ 「ユニバーサル就労」の内容について、初めて知ったことが多かった。企業に説明する時に参考にさせていただきます。
- ・ 企業開拓をしていくうえで、こちらの要望ばかりだけでなく企業側の立場も考えるという事。

- ・会社への就労の実践
- ・まずは開拓と自分の組織内の理解をすすめること。
- ・コンピューター制度の企業への理解、協力の促進。
- ・就労準備支援事業の委託事業者と話し合いを進め、より具体的な受け皿を作っていきたいと思う。残念ながら現段階ではユニバーサル就労も中間的就労もない。
- ・就労支援事業を委託している事業者が積極的に取り組んでくれているが、今日の話をきいてその意図が理解できた。
- ・制度の狭間にある人の就労をどのように捉えていくのか改めて見直ししながら地域へ働きかけていきたい。
- ・ユニバーサル就労の対象者が働きづらさを抱えた人（就労困難者）である事にもフォーカスを当てていた事が参考になった。
- ・「就労障がい者」という定義は、今まで自分になかった発想で、とても参考になりました。
- ・就労可能性をもって障がいを見ていくというところは目が覚めるようでした。
- ・「障がい者」という名称そのものを「就労困難者」という名称に変更した方が良いと思います。
- ・障がい者の定義について就労困難という視点を加えるという話に興味がある。
- ・支援対象者を限定せず、個人・ニーズにあった支援は理想的であると思うが、支援員のスキルが高まり（多くのニーズに対応できる人材がいる）支援員の養成育成できない。
- ・先駆的取組みについて話をきけたこと。
- ・先駆的取組みを聞かせてもらい、ユニバーサル就労の考え方として今後の就労支援に取り入れていきたい。
- ・障害福祉サービスの施設外就労の活用はとても参考になりました。
- ・協同労働に対し、広島市が支援しているという点に驚き、関心を持ちました。
- ・大里総合管理株式会社の「気付く訓練」は現場だけでなく、地域活動や日常生活の中でも活かしていきたいと感じました。
- ・「就労支援」という点も課題だと思いますが、街づくりとして取り組んでいかなければならないと思います。
- ・「地域の特性や地域ニーズに合った仕事おこし」というのは非常に大切であると感じた。
- ・地域団体や企業等の協力を得ながら様々な人々が働ける場をつくる事の必要性を感じた。
- ・ユニバーサル就労をすすめていくためには“地域”の方の協力が必要ということ。
- ・UWの歩み、国際的な流れ、各地域の取組みなど内容が盛りだくさんで自分にとってのUWの取組みをもう一度考えることができました。大きな視点で取り組めそうです。
- ・ユニバーサル就労の全体像や方向（目指しているものや先進事例）を知る事ができたので、障がいの分野と就労困難者の境を乗り越えていく方策をB型の現場から模索していきたい。
- ・新たなユニバーサル就労システムについて、では大変参考になる考え方が拝聴できました。
- ・ジョブコーチの利用。ユニバーサル就労支援センターが近くにあれば利用したい。
- ・仕事を可視化。細分化するに留めず、定量制にし、課金制にし、請負で契約できる仕組み作りを考えてみようと思いました。
- ・住民や利用者と一緒に考えていくという姿勢が何よりも大切だと感じます。また、限られた資源の中でも、行き来できる関係性をつくるのが大事だと思いました。
- ・自分のいる場所では（報告内容の良し悪しではなく）厳しいのが実状です。
- ・障がい者手帳を取得していない、取得できない方の支援付き就労は必要だと思います。しかしシステム上難しいことも事実です。
- ・富士市の議員立法の取組みを知り、とても参考になった。

- ・まだ知識的にも実践事例的にもとぼしくこれから勉強していく思いです。
- ・基本に戻った3時間でした。
- ・視野がひろがった。
- ・制度のかべのこわし方。
- ・ステップアップだけではなくダウンは「あるある」と思いました。(ちなみに一般からA型に戻ってくる人がまさにそこで元気になっている。)
- ・国際的な動向について

◆当報告会の内容の中で、さらに詳しく知りたいと思うこと

- ・会社への働きかけ
- ・受け入れ企業にどのようなメリットがあるのか具体的な効果を知りたい、考えたい。
- ・企業支援の強化は働きづらさを持つ方に対しても、とても有効だと思いました。そこで働きづらさを受け入れる側の企業は一体どんな支援を必要と感じているのか知りたいと思いました。
- ・ステップアップ就労における経済的保持の捉え方
- ・個別ニーズにあった人材をどのように育成したらよいかわからない。多様なニーズに対応できる人が少ない。
- ・就労し、定着することができれば福祉としてはそこがゴールとなるのか。普段、被支援者と関わる中で、どの段階になれば「支援終結」となるのかが分からず常に悩んでおります。
- ・インテーク時、引きこもってしまっている方が働きたいと訴え、困っているのをきき、次に実際に現場へ足を運んでもらうための流れについて伺いたい。
- ・就労A型もうまく活用していただけているとは思いますが、実習のタイミングが今はとてもむずかしく、ややこしく、労働局とのやりとりが困難。
- ・先進事例は高度化の観点より、どのように評価できたかが発表だけではわからなかった。
- ・社会福祉法人以外の民間企業（株式会社等）へのユニバーサル就労をどのようにすすめていくか詳しく伺いたいです。静岡県の方の株式会社の方が質問されたことへの回答をより詳しく知りたかったです。
- ・広島協同労働に関して、60歳以上の人が半数以上という要件の意味
- ・協同労働の仕組みについて。事業化への課題や方策など。
- ・地域住民主体の地域おこし
- ・特区の取り方、申請の仕方
- ・富山型での就労支援事業の単価は？（訓練等給付費）（施設外就労の加算は？）
- ・無料職業紹介事業所を活用した就労支援について（豊中市・弘前市のセンター）を知りたいです。
- ・富士市のユニバーサル就労推進条例（案）についてですが、どのように自治体や地域に理解していただいたのか知りたいと思いました。
- ・就労可能性の尺度はどうしているのか知りたいと思いました。
- ・就労訓練事業（認定）を社会福祉法人でできるのかなど、今後調べていきたいと考えています。
- ・生活困窮者支援法と障害者自立支援法との合流方向について学びたいと考えております。
- ・ユニバーサル就労と生活困窮者自立支援法、障がい者施策を一体的に制度化していく事について。（どのような困難があるかなど）
- ・ユニバーサル就労を経て、皆さんがその後どのような仕事に就き、収入はどのくらいになる・なったのか、そこを知りたいです。労働できる事が喜び・美しいという話が先行してしまう気がするので、現実的な生活苦、貧困（健康問題としての）がどれだけ緩和したのか、そうした費用対効果・

- ・ソーシャルインパクトについても話を聞きたいです。
- ・ユニバーサル就労システムそのものを詳しく勉強したいと考えます。
- ・ユニバーサル就労の枠で働いている人（本人）の話をききたい。
- ・ソーシャルファームの実践について
- ・国内の障がい者就労の状況、今後のより詳しい動向。
- ・すべてについて
- ・たくさんの資料がありもっと読み込みたい。
- ・まだまだ知りたいことだらけです。
- ・まだまだ勉強をはじめたばかりで正直よくわかりません。でも、風の村さんのある佐倉市でより良い支援が行なわれていってほしいと思います。

4 これまでの就労支援の実践の中で、課題となっていること

- ・福祉的就労の場が必要な方々に対する、地域の只中での就労の場作りが最大の課題。Decent Work となる仕事をどう作り上げていけるかを模索している。
- ・中間就労や体験就労の受け入れ先が福祉施設ばかりであること。利用者は福祉業界に興味があれば機会を得づらく、時に行きたくもない福祉施設に誘導、説得しなければならないこと。
- ・人との関わりができない若者を中間就労へ案内したいが職種場所が限られる。企業開拓が必要と感じています。
- ・企業開拓（(体験→就労先)を受け入れてくれる先)
- ・地域資源の活用、企業開拓
- ・近隣に就労先がない。(ケースが抱えている様々な課題を理解して受け入れてくれる就労先)
- ・就労訓練企業の開拓
- ・適した業務がない。
- ・支援に関わる団体が少ないこと
- ・自治体や一般企業、商工会議所の労働関連部署が生活困窮者自立支援制度やユニバーサル就労についての理解が進んでいないのが現状です。
- ・就労の場、障がい、高齢、刑余者など、既存のイメージやラベルによる就労体験の阻みが地域、職場、支援者に存在がある。
- ・マッチングする企業が少なく、企業の募集が少なく、職種が少ない。
- ・活動している市内で資源（就労A, B等）が限られている事。
- ・就労準備支援事業における交通費（報告会にもでていたが）。困窮者の参加が増えない。事業の周知が弱く、企業開拓時に、一般企業の理解に苦心している。
- ・私はいわゆる田舎と呼ばれる地域で仕事をしています。就労支援においては、一般就労においては求人そのものがあまりにも少なく、また、就労に自動車が必要であるなど制約も多く、そういった資源の多い都市部はうらやましく思うこともあります。
- ・通勤に関する事（通勤方法、通勤費の支給について）
- ・自治体により差があることは感じていたが、今日の資料をみてより強く感じた。
- ・生育歴に根ざした課題を抱える方への支援。
- ・就労支援に積極的に取り組みをしようと思っても赤字経営になり定着しづらく、輪が広がっていかない。
- ・就労の場の提供はOKしてくれても、お金を出してもらおうとなると途端にハードルが上がってしまいます。

- ・工賃向上のための授産利益をあげる事がなにより命題となっています。
- ・高齢や身体的障がい者により、働く場が見つかりづらいこと。働く事への意欲について。(支援側と利用者側の温度差)
- ・出口がなかなかみえてこない事。
- ・経験が不足している方(手帳未取得者の方)に対しての就労支援。
- ・就労準備プランの期間設定。
- ・就労意欲。
- ・意欲(就労、生活、生きる)の少ない方々への支援が大きな課題です。
- ・一般就労が可能な健康状態だが、就労意欲がない方への就労支援や関わり方が課題。
- ・就労移行支援に力を入れて、事業実践を進めているが、近年特に「就労する」ことへの意欲を持つ利用者が減っている。(精神)
- ・ステップアップできる(その力がある)のに、それを望まない人にどういう支援をしていけるか。「就労可能性」をどう評価するのが妥当なのか。
- ・就労の定着(対象者はくり返し就労支援事業を利用する)。
- ・専門性が不足しているように思う。
- ・就労支援員の資質の問題が一番の課題になっています。ハローワークと同じ、あるいはそれ以下の行動しかできない人材しか見つけられず来所者に迷惑がかかっているのも事実としてあります。
- ・ご自分の障がい特性を認められることが難しく、高い就労目標をたて壁にぶつかっている相談者。
- ・障害者手帳はもっていないが、あきらかに何らかの病気をもっているいわゆる「グレーゾーン」の方への支援中の保障について。
- ・何らかの理由で働けないのに働かなければ生活できない人が多くいる事。この方々をどう支援していくかがむずかしい
- ・就労A型の事業所や精神障がい者の就労支援。定着支援にもかかわっており、今後総合的な支援やつながりが必要ですが、様々なことが頭に浮かびまとまりません。
- ・障がい者の所得保障に関して。雇用保険のない事が普通になっています。職業選択の自由が保障される(納税の義務)(勤労の義務)が遂げられているか。
- ・一般就労した人は労働中(8h)は心が独り。アフターフォローは現場でなく余暇。うちの行事(飲み会や焼肉パーティー、ボウリングなど)の情報をかぎつけ、必ず現場に現れる。

5 その他の意見、感想等

- ・「就労困難者」という呼び方が新たなレッテルとなって本人が疎外しないようよく注意してとりくまなくてはいけないと感じました。
- ・障がい者の定義を変えるという点はとても驚きました。
- ・働き辛さを感じている本人の言葉に耳を傾け、本人の文脈で働きづらさを理解するように心がけようと思いました。
- ・ユニバーサル就労システムが展開していくことはとても望ましいことだと思いました。障がいがなくとも働きづらさを感じている方はたくさんいます。一方でやはりまだこぼれ落ちる方たちはいます。
- ・“生活しづらさ”という言葉がありますが、“働きにくさ”という視点を扱ったことはこれからの問題だと思います。

- ・福祉という柵に閉じ込めないエクスクルージョン支援ではないユニバーサル就労システムができたらしいと改めて感じました。恐らく、どれだけ中間的就労を積んでも障がい者、生き辛い方はその人でも受け入れてもらえる限定的な仕事の中で飼いなされるしかないのだと思います。厚労省や、行政機関が自分たちの職場でユニバーサル就労を行えない限り、やはり今はエクスクルージョンなのだと思いました。真のインクルージョンが実現出来る様がんばります。こういう場に経団連の方などがいらしたらどんな話が出るか、とても興味があります。桃源郷の向こうにある真のソーシャルインクルージョンの姿を早くみてみたいです。
- ・就労支援事業所や理解を示す開所にもっと予算の配分と公共的支援制度をもっと充実してほしい。
- ・生活困窮者自立支援制度の改定に向けて就労準備支援事業を必須事業にさせていただきたいと思います。また収入・資産要件をなくさせていただきたいと思います。
- ・ステップアップする際に例えば就労準備等、あまり収入につながらない場合からスタートする時、特に生活困窮者支援ではすぐに収入が必要な方々がたくさんいます。こうした状況からユニバーサル就労を進めていく中では、やはりステップアップできる環境（金銭的貸付援助等）も同時に築いていく事が大切だと感じました。
- ・認定就労訓練事業所、企業開拓が大変難しい状況です。企業に理解していただく事がまだまだできていない。社会的理解も得られていない状況をいかに改善していくか、頭が痛いところです。
- ・言葉が分かりづらい（知らない人は特に）という感想はその通りだと思います。だから人に伝えていく大変さも訴えられているのだと思いました。それでも誰かが踏み出さなければ進まないの、それを始めてきたのは素晴らしいことだと思う。
- ・どうやればいいのか、と質問する人たちがいますが、その質問をもう少し大きな課題としてとらえる必要があると感じています。日本全国で伝わるであろう共通言語がまだないことが、この動きの一番の課題なのではないかと、関係者が考えていかないと変わらないのではないのでしょうか。
- ・自立支援法や障がい者、高齢者の地域包括ケアシステムについても、社会地域で支援していくには、まずは世の中の全般の人たちに知ってもらう事、理解してもらう事が必要だと強く感じました。
- ・精神障がい者で働く事を受け入れられない方がいる。精神障がい者は劣っているという理解か。精神障がい者と一般者を区分するのではなく、連続しているものという捉え方が実際にできればいいかと思う。
- ・例えば知的障がい者にはなれない（そこまでIQ等は低くない）がアンバランスな人（境界知能）はどうしていくか。ユニバーサル就労かなと思いました。精神発病前と経験不足のみというのには疑問があります。
- ・ユニバーサル就労を实践する事業所は一定以上の規模を運営している（財力がある）所かと感じた。
- ・地域によって格差がある。
- ・社会福祉法人の社会的負担がなされているか。制度ビジネスだけ行い納税していない事は持続可能な福祉制度が成り立つのか。
- ・佐倉市中志津の商店街で地域活性化で就労支援をしながら、誰もが語れるコミュニティになればと思っています。そういう型をつくっていくことを夢に思っています。現在はB型の職員として働いていますが、以前は王子台で飲食をやっていて風の村さんのクッキーを委託で売っておいしました。ユニバーサル就労の勉強をさせていただきます。

- ・減額特例…やはりA型はしてはいけないと思ってがんばっているのが現状。でもポジティブ思考でモデルケース（藤尾様の意見）、なるほど…と少し気持ちが楽になりました。参考にさせていただきます。これからもダイバーシティ雇用（女性、外国人、障がい、触法、シルバー等）をぶれずにつづけていきます。
- ・基調講演がなかったため、話が飛び飛びになってしまう印象がありました。
- ・配布資料と発表の関係の説明がはじめにほしかった。
- ・報告の時間が少なかったように感じました。
- ・進行が早く、ついていくのが精一杯でした。資料を持ち帰って理解を深めていきたいと思います。
- ・富士市の条例の情報を知る事ができて勉強になりました。
- ・新しい視点を持つ事ができ、明日からの相談業務に活かしていきたいと思います。
- ・次回があればまた参加したいです。
- ・勉強になりました。
- ・今後の日本において重要な制度です。がんばってください。
- ・皆様のすばらしいご報告がきっかけで大変充実した会でした。
- ・非常に貴重な、実際の取り組み等を聞けて大変充実した会でした。

第5章 課題整理

ユニバーサル就労の高度化を検討する前提として、検討委員会では、ユニバーサル就労の課題を整理した。本章では、現状のユニバーサル就労が抱える課題と各委員からの提案・意見、そして、それを踏まえ、ユニバーサル就労の高度化提案に向け行った当面の課題、長期的課題に分けた論点整理をまとめた。

第1節 現状のユニバーサル就労システムの課題

第1回検討委員会において、現状のユニバーサル就労（以下UW）が抱える課題について抽出し、項目ごとに分類するとともに、それぞれに対する解決策の提案や意見等を下記の表にまとめた。

大項目	中項目	小項目	備考（委員からの提案・意見等）
UWの定義	UWの対象者	障がい者雇用施策対象者との関係	◆UWの対象者は、障害者雇用施策の対象とならない人とするのが妥当ではないか
		「はたらきたくない人（はたらく意欲が減退している人）」をどのようにとらえるか	◆「はたらきたいのにはたらくにくい～」という前提を見直すか否か ◆「就労意欲を高める余地がある」と判断される人をUWの対象に含める ◆就労意欲が乏しい人の支援に関しては今よりも高い支援スキルが必要となる
	UWの役割、機能	制度的な位置づけを目指す（就労支援機関、職場、居場所、自立訓練、生活介護等の複数の機能がある）	◆就労意欲があるUW対象者を、制度の枠を横断して企業が何パーセントか受け入れる制度があると良い。ただしUWと位置づけられる労働者とそうではない労働者の線引きは難しい
人・組織	職場	生活支援（朝起きられない、家族関係が良くない等）が必要な人に対する支援	◆外部の専門機関との連携
		人件費の問題によるUWの受け入れ可能人数の限界（A型利用者より圧倒的に少ない）	
		本人の希望する就労時間や職種と、職場が提供可能な業務量、職種とのずれ	◆介護や農業などの魅力を伝えたり体験の機会を作ったりして、これらの分野と就労希望者とのマッチングが進む仕組みを作る
		職場環境、システムの合理化によるUWの人の仕事の減少	◆あえて合理化せずに仕事をつくることも必要ではないか

		話を聴くこと等も含めた支援にかける時間、人員およびその成果（就労継続期間等）のバランス	
		就労困難者等に対する職員、従業員の理解	
		就労体験等の対象者のその後の現況の把握	
	UW 支援室（内就労支援部署）	就労支援に関する専門性、スキルの不足（分野を横断する専門性、アセスメント能力、個別支援スキル、ジョブコーチ的支援等）	◆内外の専門性を持ったメンバーとの連携、協力関係の構築
		人員配置と人数は適正か	
	外部機関との連携	自立相談支援機関をはじめ、さまざまな制度事業との連携 内部に就労支援部署がないの事業所への支援体制	◆事業者の事情（人手、時間の不足等）により支援体制が不十分である場合、事業者と就労者・家族などの間に入り面談を設定したりサポートしたりする第三者機関がもっと必要
システム	支援内容	就労意欲の喚起、就労能力向上のための支援	◆やりがいのある仕事、人間関係の構築を通じ、自己肯定感や誇りの回復を目指す ◆デンマークの「リソース・プロセス」などが参考になる（デンマークの「リソース・プロセス」は、コムーネ（基礎自治体）が、雇用部門、保健・医療部門、社会福祉部門、教育部門の代表者からなるリハビリテーション・チームを組織し、各障害者が保有する多様な資源（リソース）とニーズに基づき、個別の障害者ごとに策定した就労に向けた支援方策を提供する「過程」を指す。
		アセスメント、面談による、本人のニーズおよび就労能力的確な把握	
		職場で退職につながるようなトラブルを起こしたケースへの対応	◆多角的、継続的支援の仕組みづくり

システム	評価システム	コンピューターから雇用へのステップアップの根拠は何か	<ul style="list-style-type: none"> ◆単純な個別支援計画ではなく、労働生産性、労働習慣、本人の個性、就労支援の必要性等に応じた支援基準や評価基準・評価指標等の必要性 ◆ワーカーズコープの実践では、ボランティア→アルバイト→組合員という流れがあり、ステップアップの基準は基本的に評価ではなく期間による。(ボランティア期間は1~2か月)
		一般職員との賃金バランスに考慮した公正な人事考課の必要性	◆仕事の目標の明確化、その評価のプロセスと指標を具体的に横並びでの評価を行う
	プロセス	同一事業所内でステップアップすることの良さと課題	<ul style="list-style-type: none"> ◆UWの出口等の必要性(外部一般企業、特例子会社への就職、就労継続支援A型事業所利用等が想定できる) ◆ステップダウンも視野に入れる ◆UWとして配慮されていることが一般企業では通用しないという側面もある
		UW以外の選択肢の利用	◆対象者により利用できる制度等の提示、意思決定の自由(障害者者手帳保持者に対する障害施策・制度等)
	賃金、所得保障	現時点で生活困窮状態にある場合の課題	<ul style="list-style-type: none"> ◆交通費基金の設立 ◆一人ひとりに合わせた個別的企業開拓の必要性
		賃金の目標をどこに置くか	◆障がい者であれば障害年金やグループホームの利用等により生活設計が立てやすいが、それに当てはまらない人はどうするか
	コンピューター制度	コンピューター段階での停滞(本人の希望によるものも含め)	<ul style="list-style-type: none"> ◆コンピューターのまま留まる人がいることを前提とした仕組みとするか否か ◆居場所として満足し、無理してステップアップを目指したくないと考える人をどうとらえるか ◆とやま地域共生型障害者就労支援事業について調査が必要 ◆支援スキル向上の必要性 ◆就労意欲向上を目指す支援
		コンピューター報酬の設定根拠が不明確	<ul style="list-style-type: none"> ◆労働生産性等に応じた対価設定 ◆0円か500円かだけでなく、人に合わせた細かい設定が必要ではないか

		<p>コンピューターの労働者性に関する整理</p>	<p>◆有償コンピューターは最低賃金の減額特例に該当するのではないか</p> <p>◆コンピューターに対する合理的配慮、労働法制上の権利の考え方を明確化する必要がある</p> <p>◆いわゆる「有償ボランティア」との関連性を整理する</p>
		<p>非雇用かつ危険作業に対応する保険がない</p>	
		<p>コンピューター段階のコストの問題（風の村の「地域福祉支援積立金」は社福ゆえに可能である）</p>	
	雇用後の課題	<p>一般賃金、一般就労にステップアップしつつ就労時間を増やして経済的な自立を果たす人が少ない</p>	<p>◆本人の希望や適性に合う職種、他企業への転職支援</p>
支援ツール	<p>実務の効率化と支援ツールの有効活用</p>	<p>◆現在のアセスメントシートや個別支援計画書は支援対象者により使い勝手が変わることや、決められたとおりにやろうとすると事業所の負担が増大することから、効率的かつ効果的な書式・やり方を模索したい</p>	
UW および就 労訓練事 業の社会 化	UW および就 労訓練を 実践する 事業所の 拡大	<p>それぞれの企業の事情、実態に合わせて取り組むことができる汎用性のある UW システムの構築</p>	<p>◆「無償コンピューター」「有償コンピューター」「UW 最賃保障職員」「UW 一般賃金職員」の特定の段階のみ（非雇用のみ、雇用のみなど）の受入れも可とするシステム構築</p> <p>◆上記それぞれの段階の定義付けとステップアップの目安、評価</p> <p>◆「就労体験」の位置づけ</p>
		<p>現状として、大企業よりも地元密着の中小零細企業による実施が多い</p>	<p>◆自治体等と連携した説明会の実施</p>
		<p>企業間ネットワーク、情報管理と情報活用</p>	<p>◆企業同士での対象者の紹介</p> <p>◆開拓企業などの情報共有と進捗管理の方法を確立</p>
政策提言等	障がい者以外の就労困難者	障がい者以外の就労困難者を企業が受け入れたときのインセンティブ	

	等に関する制度	法定雇用率の算定の仕方（20時間未満の就労への対応）や、納付金・報奨金の設定、一定の要件を満たした就労困難者のカウント等	
		障がい者に対する就労支援施策（就労継続支援A型事業所等）の対象者を障がい者以外にも拡大する必要性	
	所得保障制度	デンマークのように、障害者手帳制度ではなく「就労可能性」に基づく所得保障制度が有効だと思われる	◆デンマークでは、「障害者手帳」の交付や障害者の登録もなく、障害の程度による等級表（インペアメントテーブル）の区別も存在しない。ただし、障害年金や助成金の受給者、公的制度の支援を受けている者の統計はある。障害年金支給は、障害の有無ではなく、あくまで「就業可能性」で判断される。）

第2節 全体をふまえた課題整理

第1節において整理した課題を、下記のとおり当面の課題と長期的な課題に分類し、新たなユニバーサル就労システムの構築、提案にあたっての論点整理を行った。

①当面の課題

- (1) ユニバーサル就労の対象者、基本枠組みをどう考えるか。
 - ・ 障害者雇用対策の対象とならない者に限定すべきか。
 - ・ 現在のユニバーサル就労は、「働きたいのに働きにくい～」の前提
 - 「現在は就労意欲がないが、就労意欲を高める余地があると判断される者」を対象に含めるべきか。
 - ・ 同一事業所内でのステップアップ（ステップダウン）だけでなく、地域全体でのステップアップ（ステップダウン）も考えるべきか。
- (2) コミューター制度の改善策
 - ・ 報酬水準の妥当性、最低賃金減額特例の適用可能性の検討
 - ・ コミューターのまま留まろうとする者にどう対応すべきか。
 - ・ 就労意欲を高めるためには、どうしたらいいか。

- ・「(有償) ボランティア」との関係
- ・危険作業に伴う保険の必要性（現行の保険以外に）

(3) スタッフ能力の向上策

- ・担当スタッフの就労支援スキルの向上
- ・下記の者のコーディネート（オーガナイズ）スキルも重要
- ・地域の専門家、ボランティアの活用

(4) 対象者個々人の状況により即した支援策

- ・支援ツール（アセスメントシートや個別支援計画など）の改善など

(5) 地域の多様な機関、施設との連携改善及び企業開拓について

(6) ユニバーサル就労システムの運営財源について

(7) 認定就労訓練事業との関係及びその運用について

②長期的課題

(1) 障がい者並びに手帳非所持者の所得のあり方の整理

- ・障害年金額・最低賃金・生活保護水準の関係
- ・公的所得保障制度の水準と就労所得との連動のあり方
- ・就労可能性に基づく所得保障制度の検討

(2) 障がい者の就労類型（就労継続支援A型、同B型、ソーシャル・ファーム等）との関係整理

(3) 障害者雇用促進法（雇用率など）、障害者総合支援法、生活困窮者自立支援法、障害者雇用助成金制度の見直し案

第6章 新たなユニバーサル就労システムについて

1 はじめに

「はたらく」ことは、人間の尊厳にとってきわめて重要な要素です。その際「はたらく」は雇用労働や自営業のみを指すのではなく、自分以外のだれかの役に立つ、役割を持っていることも含む概念です。生きとし生けるすべての人は、「生きる意味」を持っており、自分の生きる意味を表現することがむずかしい人に対しては、さまざまな人がその意味を持つるように支援することが必要です。すべての人に「はたらく」が必要なのです。ユニバーサル就労は、この基本理念をもとに、新たなシステムを構築します。

ユニバーサル就労は、「私は会社ではたらいっています」を基本理念として出発しました。（ユニバーサル就労で「はたらく」ことを希望する障害者就労継続支援B型事業所の利用者が、「私は会社ではたらいきたいのです。お母さんもそれがいいと言っています」と発言したことから、ユニバーサル就労のキャッチフレーズとして使用してきました。「会社」は株式会社等の狭い概念としてではなく、NPOや公共部門を含む「職場」と読み替えていただければ幸いです。）たとえば、障がい者の場合、多くの人が福祉的就労の場で、利用者として働いていますが、この方たちが普通の会社、つまり健常者が多数働く職場で役割を持って働く可能性をもっと広げられないだろうか、そしてそれは、インクルーシブな社会をつかっていくうえで価値あることではないだろうかと考えたのです。

また、障がい者の場合は、一般雇用のほかに、福祉的就労、特例子会社など多様な働く場がありますが、現在の障がい者の定義にはまらない就労困難者が増加しています。こうした人たちの就労を支援する制度はきわめて脆弱で、わずかに求職者支援制度などがあるのみでした。ユニバーサル就労は、対象者を「はたらいきたいのに、はたらいづらさをかかえたすべての人」とすることで、こうした人たちも「会社」で働くことができる仕組みを考えました。働きづらさには、若年性認知症、ガン発症者、さらにはLGBT、同和地区出身者などいわれなき差別に苦しむ人も含まれます。ユニバーサル就労は、こうした人たちの就労を積極的に進めます。

ユニバーサル就労は、これまで、ステップアップを支援することに重点をおいてきましたが、若年性認知症、ガン患者などは、軽度の労働へのステップダウンが不可避です。今後は、ステップダウンに伴走し、職場内の役割をできる限り持ち続ける仕組みを考えていきます。その際、医療機関等の外部支援機関との連携が不可欠になります。

また、さまざまな理由で働きづらさをかかえる人は、最初から最低賃金以上の雇用労働に従事することがむずかしく、いわば、訓練的な期間が必要な場合が少なくありません。そのために、無償コミューター（報酬なし、交通費支給の働き方）⇒有償コミューター（一定の報酬、交通費支給の働き方）⇒最低賃金以上での雇用⇒一般の賃金体系での雇用という4段階の働き方を用意し、コミューターの段階では、個別支援計画を策定してそれに基

づいて矢印方向へのステップアップを支援することにしました。

そして、ユニバーサル就労が最終的にめざすのは、「すべての人が働きやすい」職場づくりです。「働きづらさ」は、働く人全員が多かれ少なかれ持っています。自分の力で克服できる力と環境を持っている人は、特別な支援がなくても、労働関係法や福利厚生制度によって対処していくことができます。しかし、実際には、物理的または精神的な不適應によって多くの人が職場を離れています。自分の事情を会社の事情に合わせるのではなく、できる限り、会社、上司、同僚が働く人それぞれの事情に合わせて支援する、すなわち、すべての人が働きやすい職場づくりが、ユニバーサル就労の究極の目標です。

当検討委員会の議論をふまえた新たなユニバーサル就労システムは、基本的に上記の考え方を継続するものとします。

すなわち、①普通の会社で「はたらく」、②働きづらさをかかえたすべての人を対象とする、③一法人で支えるのではなく地域全体で支える、④無償コミューターから一般賃金に至る4つの働き方を用意し、その間の流れをスムーズにする、ことを目指します。

次ページで提案していますが、ユニバーサル就労を進めるうえで、既存の就労支援制度をできる限り利用していくことが求められます。これまで、就労支援についてもっとも制度、施策が充実してきたのは、障がい者へのそれでした。しかし、近年、障がい者に該当しない就労困難者が急増し、これに対応して、2015年4月に生活困窮者自立支援法が成立しました。この制度では、いわゆる稼働年齢層の就労支援が重視されています。

上記を踏まえ、ユニバーサル就労をより一層推進するために、障害者就労支援制度、生活困窮者自立支援制度等、既存制度の積極的な利用を図るとともに、それらの改善、改革の提言をおこなっていきます。

2 普通の会社で「はたらく」

(1) 福祉的就労も働く場の選択肢の一つ

前述した通り、障害者手帳を保持している人への就労支援は、それ以外の就労困難者と比較すれば充実しています。就労継続支援A型事業所（以下、「A型」という。）、就労継続支援B型事業所（以下、「B型」という）のような福祉的就労においては、一般就労にはない支援体制があり、その方が望ましいのではないかと考えられるケースがあります。生活クラブ風の村（以下、風の村）の経験では、コミューターからのステップアップが難しいのは、障害者手帳を所持している人の場合が多いという結果が出ています。（2016年末現在、1年以上2年未満の有償コミューター4人のうち2人が手帳所持者で、2年以上の有償コミューター6人は全員手帳を所持しています。）障がい特性に合わせた個別支援のスキルが低

いことが一つの要因でしょう。しかし、個別の法人が、専門性の高い人材を自力で支援員として配置することは困難です。このことから、より専門性の高い福祉的就労の事業所への転職も選択肢の一つであるとしています。

(2) 福祉的就労を「普通の会社」でおこなう。

しかし、それでは「普通の会社ではたらない」というニーズに応えることができません。そこで、富山県の「B型特区」に注目し、その制度化を図るとともに、A型においても、同様の制度化を目指します。

富山県には「富山方式」と呼ばれる分野横断型のデイサービスがあります。最初にこのデイサービス事業を始めたのは、富山市の「このゆびと一まれ」です。認知症のお年寄り、障がい者、学校帰りの子ども、赤ちゃんなどがまさにごちゃまぜ状態で日中を過ごしており、こうした富山型デイサービスは県内に110か所以上あるのです（「富山の地域共生」HPより）これらのデイサービスでは、利用者としての障がい者もいますが、有償ボランティアとして働く障がい者もいました。この人たちが1か所に1人であっても、複数の事業所で複数の人が働くことで、B型として認可するというのがB型特区です。従来から施設外就労（利用者と職員がユニットを組み、企業から請け負った作業を当該企業内で行う支援）という制度はありますが、本体施設があることが前提であり、また施設外就労の1ユニットは3人以上になっています。富山県のB型特区は、こうした制約がなく、支援員が、利用者（＝就労者）がいる事業所を巡回して専門的な支援を行なうことで「普通の会社ではたらない」を実現しているのです。

【富山B型特区】

出展：「地域共生型障害者就労支援事業」実施要綱

区分	通常就労支援事業の基準	特区内における特別措置
施設外就労1ユニット当たりの最低定員	3人以上とすること※	1人以上とすることができる。
施設外就労の総数	利用定員の100分の70以下とすること	利用定員の100分の60を超えて行なうことができる。
設備	訓練・作業室、相談室、洗面所、便所及び多目的室その他運営上必要な設備を設けなければならない。ただし、利用者の支援に支障のない場合はこの限りではない。	利用者の支援に支障がない場合は、事務所のみで良い扱いとする。

※平成27年4月から1人以上

まずは、このB型特区を制度として、全国どこでも実施できるように、国に要望してい

きます。さらには、A型においても、同様の制度化をめざすとともに、障害者就労支援事業所において、障がい者以外の働きづらさをかかえる人も一定の範囲で受け入れることができる制度改正をめざし、(注：将来的には、「障がい者」の定義見直しが必要です。本章の第3項参照。)、普通の会社ではたらくことと福祉的就労による就労支援体制のドッキングを展望します。

また、既存の制度でも「施設外支援」(企業実習等への支援)があります。これは、施設外就労よりは使い勝手がよいのですが、年間の利用日数に180日という制約があります。しかし、施設外就労、施設外支援ともに、「福祉的就労を普通の会社でおこなう」ための道具として間違いなく有効です。

【施設外就労と施設外支援の違いについて】 出展：障害者総合支援法事業者ハンドブック指定基準編

	施設外就労	施設外支援
当該支援を実施する職員の要否	要	否(就労移行支援事業で、移行準備支援体制加算(I)を算定する場合は要)
報酬算定の対象となる支援の要件	<ul style="list-style-type: none"> ① 施設外就労を行なうユニットについて、1ユニットあたりの利用者数に対して人員配置(最低)基準上又は報酬算定上必要とされる人数(常勤換算方法による。)の職員を配置するとともに、事業所についても、施設外就労を行なう者を除いた利用者的人数に対して人員配置(最低)基準上又は報酬算定上必要とされる人数(常勤換算方法による。)の職員を配置すること。 ② 施設外就労の提供が当該施設の運営規定に位置づけられていること。 ③ 施設外就労を含めた個別支援計画が事前に作成され、就労能力や工賃の向上及び一般就労への移行に資すると認められること。 	<ul style="list-style-type: none"> ① 施設外支援の内容が、当該指定障害者福祉サービス事業所の運営規定に位置づけられていること。 ② 施設外支援の内容が、事前に個別支援計画に位置づけられ、1週間ごとに当該個別支援計画の内容について必要な見直しが行なわれているとともに、当該支援により、就労能力や工賃の向上及び一般就労への移行が認められていること。 ③ 利用者又は実習受入事業者等から、当該施設外支援の提供期間中の利用者の状況について、聞き取ることににより、日報が作成されていること。 ④ 施設外支援の提供期間中における緊急時の対応ができること。

	<p>④ 緊急時の対応ができること。</p> <p>⑤ 施設外就労により実施する作業内容について発注元の事業所と契約していること。</p> <p>⑥ 施設外就労により就労している利用者については、月の利用日数のうち最低 2 日は、事業所内において訓練目標に対する達成度の評価等を行なうこと。</p>	
本措置による報酬算定対象	本体施設利用者の増員分 (施設外就労利用者と同数以内)	施設外支援利用者
本体施設利用者の増員	可 (利用定員の 100 分の 70 以下)	不可
施設外でのサービス提供期間	無	年間 180 日を限度 (特例の場合、当該期限を超えて提供することも可)

※本表には、在宅において利用する場合は含まれない。

(3) 多様な「普通の会社」をつくる。

生活困窮者自立支援制度では、「就労訓練事業」(生活困窮者に就労の機会を提供しつつ、就労に必要な知識及び能力の向上のために必要な訓練、生活支援並びに健康管理の指導等を行う事業)を受け入れる企業開拓が重視されています。そして、既存の会社での受け入れを進めるとともに、以下のとおり、「社会的企業型」事業所の必要性に触れています。

「生活困窮者への就労機会の提供、地域社会への貢献等の要素が事業所の設立目的に含まれ、就労者(当該事業所において、雇用又は非雇用の形で労働又は訓練を行う者を総称する。以下同じ。)の中に対象者である生活困窮者が一定割合以上含まれる事業を経営する類型」(「生活困窮者自立支援法に基づく認定就労訓練事業の実施に関するガイドライン」、2015年3月25日)

生活困窮者の中間的就労の場として提起されている「社会的企業」は、2008年の「ソー

「ソーシャルファームジャパン」の設立を契機に、障がい者あるいは労働市場で不利な立場にある人のために、仕事を生み出し、また支援付き雇用の機会を提供することに焦点をおいた「ソーシャルファーム」として、広がりを見せています。

また、ソーシャルファームの1類型としての「協同労働型」も注目されます。協同労働はワーカーズコープまたはワーカーズコレクティブとも称されますが、自らが出資し、経営し、働くという「雇われない働き方」で、地域に役立つ仕事を自らつくっていく運動です。

社会的企業型、(ソーシャルファーム型)、協同労働型は、いずれも、就労に困難を抱える人たちが働く場を地域につくっていく取り組みとして、とても重要です。ユニバーサル就労を推進するうえで、こうした取り組みを強化することが求められます。

さらに、ローカル企業において、ユニバーサル就労に取り組んでいる例もあります。経済的な衰退がいちじるしい地方都市において、企業活動自体を地域貢献と位置づけつつ、ハンディキャップを持つ人を迎え入れ、戦力として人材開発していく先進例は、これからのローカル企業の進むべき道を示しています。

(4) デンマークのフレックスジョブ

デンマークのフレックスジョブは、まさに、「障がい者」の福祉的就労を普通の職場でおこなうための制度です。1998年に導入され、職業リハビリテーションサービス(最大5年)を受けても通常の就労条件では職を得られない、65歳未満の永続的で重度な障がい者(「特殊な社会問題を抱える者」を含む。)を対象としています。使用者、障がい者本人、自治体の三者合意に基づき、公的負担による所得補填を提供しながら、その個人状況に合わせた柔軟な就労条件(短時間就労、調整された就労条件、限定された職務要件等)で仕事を提供するものです。現在約5万人(全就業者の約2%)が就労しており、約6割が民間職場、約4割が公的職場で働いています。日本でも、もっと注目されていい仕組みだと思います。

3 働きづらさをかかえたすべての人を対象とする。

(1) 就労困難という「障がい」

障害者基本法、障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律では、「障害者」を以下のとおり定義しています。

「一 障害者 身体障害、知的障害、精神障害(発達障害を含む。)その他の心身の機能の障害(以下「障害」と総称する。)がある者であつて、障害及び社会的障壁により継続的に日常生活又は社会生活に相当な制限を受ける状態にあるものをいう。」

また、障害者の雇用の促進等に関する法律(以下、「雇用促進法」という。)では以下のとおりです。

「一 障害者 身体障害、知的障害、精神障害（発達障害を含む。）その他の心身の機能の障害（以下「障害」と総称する。）があるため、長期にわたり、職業生活に相当の制限を受け、又は職業生活を営むことが著しく困難な者をいう。」

前 2 法は「日常生活または社会生活」の制限を問題にし、雇用促進法では「職業生活」に注目しています。法の目的の違いによるものですが、雇用促進法においては、障害があるために「長期にわたり、職業生活に相当の制限を受け、又は職業生活を営むことが著しく困難な者」を障害者と規定しています。

私たちは、ユニバーサル就労の実践から、また、生活困窮者自立支援事業の経験から、おおぜいの「長期にわたり、職業生活に相当の制限を受け、又は職業生活を営むことが著しく困難な者」に出会いますが、その多くが現行法では「身体障害、知的障害、精神障害（発達障害を含む。）その他の心身の機能の障害」に当てはまらないため、障がい者の就労支援制度を利用できないでいます。しかし、日常生活又は社会生活には相当の制限があるものの、職業生活にはあまり影響がない人もおり、またその逆もあります。つまり、「日常生活又は社会生活の制限」と「職業生活の制限」はかなり性格が異なるにもかかわらず、対象となる「障害者」は「身体障害、知的障害、精神障害（発達障害を含む。）その他の心身の機能の障害（以下「障害」と総称する。）がある者」とされているのです。たとえば、筆者は人工透析を行っており、身体障害者 1 級の手帳を所持しています。日常生活、社会生活には相当の制限がありますが、職業生活に関する制限は、10 年、20 年とひきこもり状態にあり、相当のリハビリテーションが必要な人と比べれば、はるかに軽微です。しかし、筆者が就職すれば法定雇用率上、重度障害者としてダブルカウントされ、一定の合理的配慮がおこなわれれば、企業にとってかなり採用しやすいといつてよいでしょう。

この間、発達障がいなど障がい者の定義が拡大するとともに、障害者雇用促進法が改定され、新たに精神障がい者が雇用率算定の対象になるなど、支援対象、内容が広がってきました。しかし、難病患者はまだ雇用率対象ではありません。ひきこもりや生活困窮等による就労困難者ももちろんです。徐々に、その範囲を広げていく道もありますが、障害の規定が先にあり、生活、雇用等の支援策が付いてくるのではなく、例えば雇用、就労の政策においては、「長期にわたり、職業生活に相当の制限を受け、又は職業生活を営むことが著しく困難な者」を障がい者として規定するという、逆転の発想が必要ではないでしょうか。

（2）デンマークの例

デンマークでは、障がい者という定義はなく、「就労可能性」の度合いを判定することで、就労支援、所得補償をおこなっていきます。それが可能なのは、①25%の付加価値税（日本の消費税）を財源として、日常生活、社会生活を営むうえで、障がいを持つ人たちにとって不可欠な介護、介助、医療費等が賄われ、利用者の自己負担がなく、②雇用、保健・

医療、社会福祉、教育の専門スタッフから構成されるリハビリテーション・チームが本人と面談をしながら必要な支援を検討し、就業の道を最大限に探る仕組みができています、からです。就労可能性が低い人たちへの所得補償は、通常健常者の人たちが生活をするうえで必要な生活費を基本におこなえば済みます。しかし、我が国の場合は、一般的に健常者よりも数倍、あるいはそれ以上にかかる介助、医療等にかかるコストの自己負担が必要になり、また、各人の就労可能性を最大限に探求する体制が整っていないので、デンマークのような「就労可能性」を基に、障がい者就労対策や障害年金の対象者を定めることは困難と言えましょう。

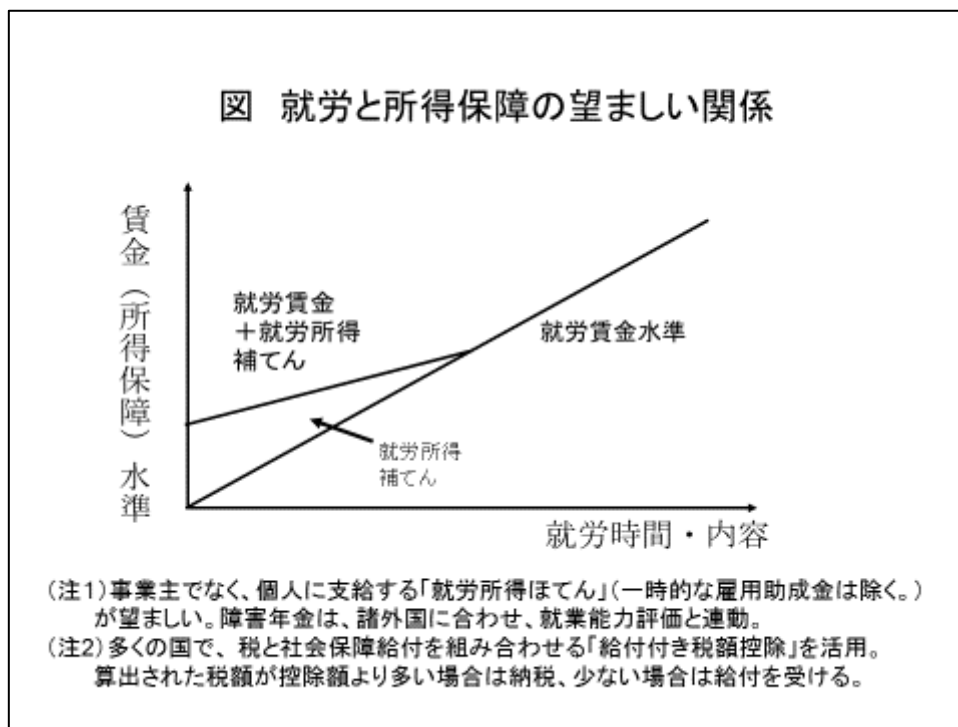
(3) 雇用、就労における「障害者」の定義を「就労可能性」で判定する。

そこで、雇用促進法や就労支援制度における障がい者の定義は、「長期にわたり、職業生活に相当の制限を受け、又は職業生活を営むことが著しく困難な者」として、日常生活、社会生活に困難を抱える障がい者の定義と異なったものとし、各人の就労可能性を最大限に探求する体制を整備すべきではないでしょうか。

これによって、長期にわたり、職業生活に相当の制限を受け、又は職業生活を営むことが著しく困難な人すべてが現行の障害者就労支援施策を利用することができるようになります。雇用促進法における法定雇用率も、この定義に基づいて再設定されることになるでしょう。また、現在の法定雇用率のカウント対象に、週 10 時間以上週 20 時間未満の労働時間を加えることが必要です。精神障害者や長期に就労ブランクがある人など、短時間の勤務から始めることが必要な人が少なくありません。週 20 時間以上というのは、かなりハードルが高いのです。同時に、社会保険適用も現行の週 20 時間以上から週 10 時間以上にすれば、「労働者」となることができる「障害者」は大きく増えます。

(4) 長期にわたり、職業生活に相当の制限を受け、又は職業生活を営むことが著しく困難な人（＝新たな就労障がい者）への所得補償

すでに述べたとおり、我が国においては、デンマークのように「就労可能性」を基に、障がい者就労対策や障害年金の対象者を定めることは困難です。日常生活、社会生活を送るための自己負担が、健常者と比べて非常に多く、また障がいの種類によって異なることが大きな要因の一つです。したがって、日本でも、日常生活、社会生活を保障する公的制度と就労収入の多寡を補正する所得補償制度の構築が急がれると言えましょう。勤労所得が最低生活水準に満たないすべての就労困難者を対象とした、わかりやすい最低所得保障制度を構築するとともに、就労収入の増加に応じ、所得が増える仕組みが必要です。下図のような仕組みが想定されます。



4 一法人で支えるのではなく地域全体で支える。

(1) 一法人完結型から多法人連携型へ

これまで風の村では、ユニバーサル就労を自法人完結の仕組みとして、インテーク（初回相談時などケースワークの最初に行う面接）、アセスメント（利用者に関する情報を分析し、利用者の生活・就労の質を高めるために解決すべき課題を把握すること）、実習、職場とのマッチング、個別支援計画作成、ステップアップ支援を原則としてすべて法人内で行なってきました。たとえば、ある職場でうまくいかなかったとしたら、その原因を探りつつ、他の職場への異動を図ってきました。それによって、退職を回避し、より適切な職場を見つけることができるメリットがありました。その一方、法人の業務内容の範囲でしか選択することができず、本人が適応できず退職するしかないと判断した場合に、積極的な転職支援を行ってきませんでした（非雇用のコンピューターの場合も便宜的に「退職」「転職」という表現を使っています）。

しかし、法人完結型では、業務内容に限られるとともに、一定数以上の就労を受け入れることが経営的に困難になります。また、本人にとってより力を発揮することができる職場がほかにあるにもかかわらず、法人内で十分な役割発揮ができないでいるということも起こり得ます。

したがって、新しいシステムでは、次項で述べる外部就労支援機関と連携し、他法人へ

の転職支援もおこない、当事者にとってどういう場でどういう働き方をするのがよいかを一緒に考えます。

(2) 外部就労支援機関との連携強化

前項のとおり、風の村では、インテークを含めすべての段階を法人内で行なってきました。ユニバーサル就労支援室を設置し、2名の専任者と13名の兼務者を配置しています。兼務者は、各職場の担当者であり、この存在は今後も不可欠です。しかし、専任者については、経営に余裕がなければ配置は難しく、今後も配置し続けることができるとは言えません。他の法人でユニバーサル就労に取り組むうえでも、専任担当者が必要となると二の足を踏むところが少なくないでしょう。

このため、今後は、原則として、インテーク、一次アセスメントは、外部専門機関（障害者就業・生活支援センター、生活困窮者自立支援事業、地域若者サポートステーション等）でおこなわれることとし、その機関からの紹介、同行によって、マッチングを行なうものとします。

基本的に専任者はなくし、兼務の本部ユニバーサル就労支援室員が外部機関との第1次窓口になり、職場とのマッチングを行ないます。

(3) 企業支援の強化

障害者雇用においては、さまざまな企業支援策があります。また障害者雇用納付金制度に基づく各種助成金をはじめ、特定求職者雇用開発助成金、障害者トライアル雇用奨励金、発達障害者・難治性疾患患者雇用開発助成金など、さまざまな就労困難者を雇用することによる企業のインセンティブになる制度も数多くあります。ユニバーサル就労をはじめ、就労に困難をかかえる人の就労を促進するためには、これらの制度を熟知した支援機関が必要です。また、金銭等の直接支援だけでなく、それ以上に、受け入れ、定着のための技術的な支援が重要です。就労支援の窓口としては、障害者就業・生活支援センター、生活困窮者自立相談支援機関、同就労準備支援機関、地域若者サポートステーションなどがありますが、これらの機関が、相談者に寄り添うのみならず、企業に対する支援のスキルを高めていくことが必要です。

さらに、多様な本人ニーズ、企業ニーズに対応する、総合的な就労支援機能として、「支援付き就労地域づくりセンター」（仮称）を設置することが求められます。

(4) 自治体に「支援付き就労地域づくりセンター」（仮称）設置を

長く、就労支援が必要な人＝障がい者と考えられ、障がい者の就労支援制度の充実が図られてきました。それは、長い時間をかけて、改正障害者基本法、雇用促進法と障害者総合支援法等に結実しています。しかし、すでに述べたように、就労に困難をかかえる、いわゆる就労障がい者は、ひきこもり、生活困窮、就労ブランクなどを原因として、従来の

「障害者」の規定をはるかに超える規模に増大しています。根本的には、先に提起したとおり、就労部門における障がい者の定義を見直すことが必要だと考えますが、当面は、これらの方々への就労支援を一元化する「支援付き就労地域づくりセンター」（仮称）を基礎自治体に設置し、地域全体で働きづらさをかかえた人を支える体制を整備することが求められます。

そこは、ちょっとした研修、座学等で一般就労可能な人から、生活困窮者自立支援事業における就労準備支援事業対象者まで、さまざまな段階の就労支援をおこないます。

就労に困難をかかえる人には、ユニバーサル就労における無償コミューター、有償コミューターの段階に相当する人、さらには、働く意欲を持ってないという意味では、無償コミューターの前段階の方も少なくありません。したがって、多様な居場所づくり、他人や地域社会のためにほんの小さな役割を發揮するということから始めていく必要がある人が少なくありません。そのためには、雇用の場以外の活躍の場、地域資源づくりが必要で、いわば「地域づくり」の活動として展開することが求められます。「支援付き就労地域づくりセンター」と名づけるゆえんです。

「支援付き就労地域づくりセンター」は、障害者就業・生活支援センター、生活困窮者就労準備支援事業等の既存機関の機能を拡充することによって設置することも考えられます。

豊中市の「地域就労支援センター」、弘前市の「就労自立支援室」などの先進例があります。

5 無償コミューターから一般賃金に至る 4 つの働き方を用意し、その間の流れをスムーズにする。

(1) コミューターに留まる期間に制限を設ける。

コミューターは、「非雇用」の働きかたです。B型の利用者、生活困窮者自立支援制度における就労訓練事業非雇用型も同様です。いずれも、就労によって一定の報酬（工賃などと呼ばれる）を得ていますが、労働関係法の適用を受けることができません。コミューター期間は民間の保険に加入して、最低限のリスク補償をおこないますが、十分なものではありません。したがって、何年にもわたってコミューターを続けることはできるだけ避けなければなりません。したがって、コミューターの在籍期間に制限を設けることが必要です。当検討委員会では、無償コミューター半年、有償コミューター1年程度が適切ではないかと考えました。前項で示した通り、風の村では、2年以上コミューターとして在籍している6人は全員障害者手帳を所持しています。私たちの専門性が低いためにステップアップができないのか、あるいは、レベルの高い支援があっても最賃以上での働き方が困難な人なのかもしれませんが、いずれの場合でも、障がい者に対する専門的な支援が必要です。

一つの道は、就労継続支援事業所への転職でしょう。また、前項で紹介した施設外就労、施設外支援、さらには B 型特区などの制度を駆使して、専門的な支援を受けながら普通の会社で働きつづける道を積極的に追求します。

また、今後は、障害者手帳を所持する人に関しては、通勤者としてはたらく際には、本人の同意の上で、最初から施設外就労、施設外支援の制度を利用することとします。手帳未取得者で認定可能と思われる人に関しては、手帳の取得を促します。

そして、手帳所持者で制限期間を過ぎた人は、引き続きの在籍を認めるものとします。手帳未取得者については、支援計画の見直しを行い、個別に判断していきます。いずれにしろ、行く場所がない人、強く継続を望む人を、期限が過ぎたからと見放すことはしません。

通勤者の生活保障策としては、当面、障がい者委託訓練、求職者訓練の活用も有効です。

(2) A 型等における減額特例の積極利用

前項で述べたように、B 型、生活困窮者の就労訓練事業非雇用型、有償通勤者等は、いずれも労働関係法の庇護を受けることができません。しかし、最低賃金の減額特例制度（以下、「減額特例」という。）を利用すれば、それが可能になります。減額特例は、一般の労働者より著しく労働能力が低いなどの場合に、最低賃金を一律に適用するとかえって雇用機会を狭めるおそれなどがあるため、使用者が都道府県労働局長の許可を受けることを条件に個別に最低賃金の減額を認めるものです。現在は、減額特例は例外的な措置と位置づけられることが多く、減額特例が必要なレベルの人は、障害者就労継続支援事業の場合、A 型ではなく、B 型利用を勧められることが多いと思います。減額特例を例外な措置と位置づけることなく、積極的に利用することで、労働関係法が適用される人を増やすことを考えられないでしょうか。ユニバーサル就労においても、手帳を持つ有償通勤者を A 型減額特例の施設外就労、施設外支援対象者として都道府県労働局に申請することが考えられます。

ただし、減額特例を悪用して、最低賃金未満で不当に働かせる悪徳事業者の横行を防ぐために、生活困窮者自立支援法に基づく就労訓練事業の認定制度のような仕組みが必要で、就労能力向上策等の減額幅の改善努力による、一定期間ごとの「就労能力に応じた賃金」の再評価が求められます。

一方、最低賃金法の目的は、基本的には弱い立場にある労働者の生活の擁護にあり、労働能力は労働現場による差異、果たすべき機能の違い等、環境や体調などさまざまな要因によって変化するのであり、事業所とは、そのような人たちが寄り合い、一つの生産活動に取り組む共生の場であるべきである、したがって、減額特例の適用には慎重であるべきという意見も検討委員会において出されました。

また、現在の通勤者段階の民間保険は、補償内容が極めて脆弱です。生活困窮者

の就労訓練事業非雇用型の対象者を含めて、新たな保険の設計が求められます。

(3) コミューターの報酬を2段階にする。

現在、風の村では有償通勤者の報酬は一律1時間500円にしていますが、これを例えば第1段階300円、第2段階600円の2段階にします。有償通勤者は、非雇用の段階ですから、人事考課等によって、細かく報酬に差をつけることは適切ではありません。しかし、最低賃金以上へのステップアップが、とても遠い目標でモチベーションが高まらないという場合もあり、個別支援計画の目標を達成することで達成感を高めることができるように、2段階に設定したいと思います。

(4) 有償通勤者の労働能力を統一の評価指標で図り、それに基づいた個別支援計画を作成する。

第1段階から第2段階、第2段階から最低賃金支給へのステップアップ基準が明確になるように、個別支援計画書の改定が必要です。また、最低賃金段階の当初の人事考課表の考課事項があまりに簡単すぎて、一般職員との逆転現象が起きることが問題になっていました。このため、2016年9月に人事考課表を別紙1のとおり改定しています。

6 おわりに

この報告書の「はじめに」で述べたように、この事業の目的は、社会福祉法人生活クラブ風の村が中心になって実践してきた「ユニバーサル就労システム」を見直し、より高度化することでした。ユニバーサル就労の特徴は2つ、対象者を限定しないことと雇用未満を含めた段階的なステップアップ（ステップダウン）のシステムをつくったことです。さらには、生活クラブ風の村というひとつの「会社」の中でステップアップ（ステップダウン）を完結しようとしてきたことも、もう一つの特徴と言ってもよいでしょう。しかし、このシステムは当然ながら受け入れ人数に限界があります。生活クラブ風の村では、ここ数年、60人程度でそれ以上に増えません。職場での現状の支援体制では、このあたりが限界点なのかもしれません。また、現場での就労支援担当者は専門家ではないため、個別支援スキルが決して高くないことも否めません。しかし、普通の会社にユニバーサル就労を広げていくうえでは、生活クラブ風の村と同程度かあるいはそれ以下の条件であることを前提に考えなければなりません。

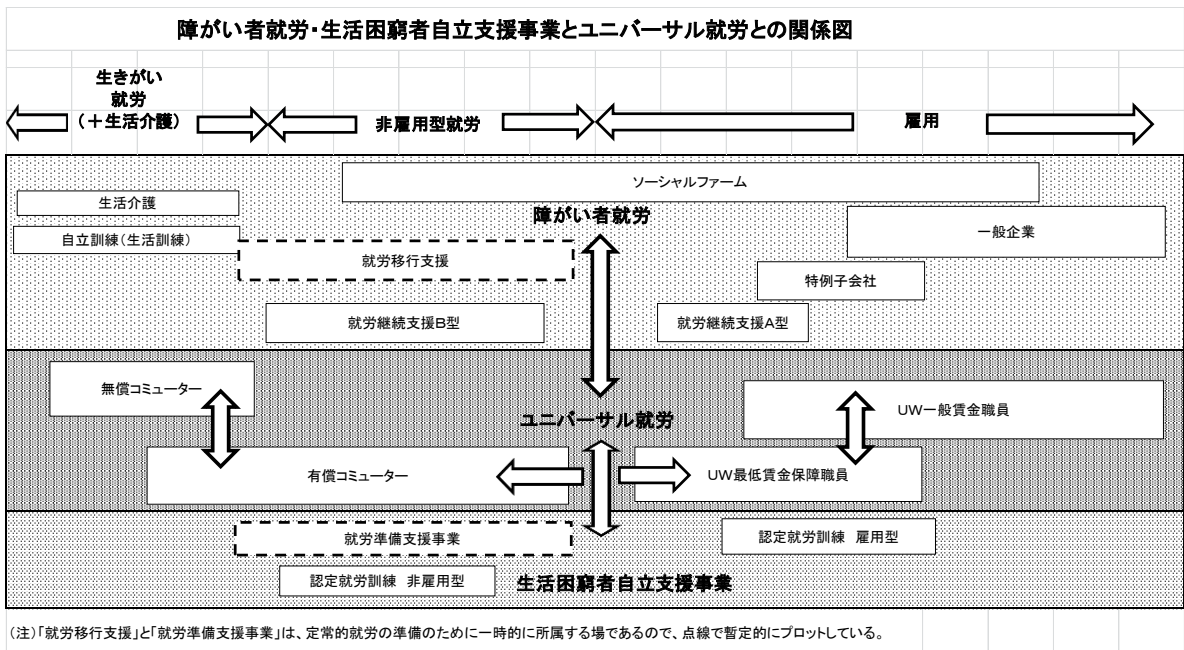
こうした問題意識にもとづいて、この検討委員会を設置したのです。

委員会の議論の結果は、前章にまとめました。議論の中心テーマの一つは、働きづらさをかかえる人の中でも、最も進んだ就労支援制度が整った障がい者への就労支援制度との関連性、その利用のあり方についてでした。また、2015年4月に施行された生活困窮者自

立支援法における就労支援制度との関連についても議論しました。

下図は、ユニバーサル就労と障害者就労支援制度、生活困窮者就労支援制度との関連を示しています。働きづらさをかかえる人は、この3つの仕組みを駆使して、自分の居場所、役割、そして自立をめざしていくこととなります。また、ユニバーサル就労は、前項で示したように、施設外就労や施設外支援という仕組みを取り込んで、普通の会社で働く可能性を広げていきます。さらには、就労における障がいとは何かという問題提起を通して、長期的には「障害」の定義そのものの見直しを展望したいと思います。

一方、「はじめに」で述べたとおり、ユニバーサル就労という用語は、我々がこの委員会で議論した「新たなユニバーサル就労システム」の議論を離れて、「働きづらさをかかえる人たちに働く場をつくる運動」という意味の一般名詞として各地で使われ始めています。私たちは、生活クラブ風の村において、そしてユニバーサル就労を広げるために設立したNPO 法人ユニバーサル就労ネットワークちばにおいて、この報告書の結論に基づいた実践を、一つの社会モデルとして実践していきますが、それにこだわらず、全国のユニバーサル就労の仲間とネットワークを編んでいきたいと思っています。



7 最後の最後に ～生活困窮者自立支援制度見直しに向けた提案～

生活困窮者自立支援法は、これまでの対象者縦割りの制度ではなく、生活困窮という状

態に着目した、いわば横割りの画期的な制度です。そのため、従来の障がい等の定義を超えて、まさにユニバーサルな対象者への就労支援の拠点としておおきなポテンシャルを持っています。そこで、最後に、生活困窮者自立支援制度見直しに向けたいくつかの提言をさせていただきます。

ア 「生活困窮者」の範囲を自治体が広げやすいように生活困窮者自立支援法施行規則を改定する。

現在は、同規則第4条第2項を利用して、ひきこもりの人など広い層を対象にしている自治体がある一方、収入要件等を厳格に守り、対象を限定している自治体もあります。自治体によるこの格差を解消し、できるだけ幅広い方々を支援できるような条文改正が必要です。

イ 就労準備支援事業を必須事業に。

就労支援には、①企業開拓型②社会的企業型・協同労働型③広域連携型の3つの類型が考えられます。①は、対象者の就労体験、実習、就労訓練、雇用の受け皿となる企業を開拓すること、②は、既存の社会的企業との連携もあり得ますが、あらたな地域資源としての社会的企業を生み出していくことが中心になります。③は、都市部と農村部との連携によって、農・漁業などの働き手として活躍する仕組みです。

就労支援を有効に行なうためには、①～③の活動が必要ですが、相談対応に多くの時間が取られる自立相談支援事業で、特に、②③は困難です。また、自立相談就労支援事業の対象者は、就労に向けた準備が一定程度整っている、または就労に向けた準備が不足しているが、ある程度時間をかけて個別の支援を行なうことで就労が見込まれる人ですが、こうした段階に届かず、生活リズムが崩れている、社会とのかかわりに不安がある、就労意欲が低いなどの理由で就労に向けた準備が整っていない人を対象とする就労準備支援事業のニーズが確実にあることが、2年間の実践の中で見えてきました。

したがって、就労準備支援事業の必須事業化が不可欠です。

ウ 就労訓練事業非雇用型の最長期間を設定する。

就労準備支援事業においては、事業実施期間が最長1年に制限されています。これは、長期間にわたって不安定な状態を継続することへの歯止めです。

5項(1)で、コンピューターに留まる期間に、制限を設けることにしました。就労訓練事業における非雇用型は、コンピューターと同様に労働関係法の適用を受けない不安定な働き方であり、「訓練」と位置づいています。したがって、就労訓練事業非雇用型で働く期間についても一定の制限を設け、5項(1)に準じた支援をおこなうことが必要です。

エ 就労準備支援事業の通勤費等実費支給が可能な制度改定を。

日々の生活費にも事欠く生活困窮者が就労準備支援事業に参加するには困難が伴います。できれば、少しでも早く、最低でも就労訓練事業に移行し、収入を得ることが必要ですが、就労準備支援事業においても、最低限、交通費を支給することが強く求められます。したがって就労準備支援事業の事業費から交通費の支給が可能になるような制度改正が必要です。

人事考課表（ユニバーサル就労）※考課者用

事業所	
職員氏名	
対象期間	
しごとの日数・時間	
主なしごと内容	

～ 記入方法 ～

- 1) 障害特性など、本人のはたらきづらさのために難しい項目については、考慮して考課してください。
- 2) 考課段階は、目標の達成状況を「5 とてもよくできた」「4 よくできた」「3 できた」「2 あまりできなかった」「1 できなかった」の5段階のうち、当てはまると思う番号にマルをつけてください。
- 3) それぞれの<記述>欄には、具体的なエピソードを記入してください。

	要素	定義	考課段階	
			1次	2次
1	職場の決まりごと	社会人としてのマナー（あいさつ、身だしなみ、正直さなど）と職場の決まりごとを理解し、そのルールを守って行動できているか。	1 ・ 2 ・ 3 ・ 4 ・ 5 できなかった あまりできなかった できた よくできた とてもよくできた	1 ・ 2 ・ 3 ・ 4 ・ 5 できなかった あまりできなかった できた よくできた とてもよくできた
			<記述>	<記述>
2	責任感	自分のしごとに責任を持ち、最後まで責任を持ってやりとげているか。	1 ・ 2 ・ 3 ・ 4 ・ 5 できなかった あまりできなかった できた よくできた とてもよくできた	1 ・ 2 ・ 3 ・ 4 ・ 5 できなかった あまりできなかった できた よくできた とてもよくできた
			<記述>	<記述>
3	向上心	上司・職員からの指示をよく聞き、難しいと思うことにも、取り組むことができているか。	1 ・ 2 ・ 3 ・ 4 ・ 5 できなかった あまりできなかった できた よくできた とてもよくできた	1 ・ 2 ・ 3 ・ 4 ・ 5 できなかった あまりできなかった できた よくできた とてもよくできた
			<記述>	<記述>
4	報告・連絡・相談	上司や職場のメンバーに、決められたしごとやその他の必要なことについて報告・連絡・相談することができているか。	1 ・ 2 ・ 3 ・ 4 ・ 5 できなかった あまりできなかった できた よくできた とてもよくできた	1 ・ 2 ・ 3 ・ 4 ・ 5 できなかった あまりできなかった できた よくできた とてもよくできた
			<記述>	<記述>
5	チームワーク	チームの一員として、必要なときにはお互いに助け合うことができているか。	1 ・ 2 ・ 3 ・ 4 ・ 5 できなかった あまりできなかった できた よくできた とてもよくできた	1 ・ 2 ・ 3 ・ 4 ・ 5 できなかった あまりできなかった できた よくできた とてもよくできた
			<記述>	<記述>
6	勤怠・業務の安定性	正当な理由以外の欠勤、遅刻、早退などがなく、決められたしごとの成果を安定して出しているか。	1 ・ 2 ・ 3 ・ 4 ・ 5 できなかった あまりできなかった できた よくできた とてもよくできた	1 ・ 2 ・ 3 ・ 4 ・ 5 できなかった あまりできなかった できた よくできた とてもよくできた
			<記述>	<記述>
7	業務の効率	上司の指示やマニュアルにしたがいながら、または自分で手順を考えながら、時間内に効率よくしごとをすすめることができているか。	1 ・ 2 ・ 3 ・ 4 ・ 5 できなかった あまりできなかった できた よくできた とてもよくできた	1 ・ 2 ・ 3 ・ 4 ・ 5 できなかった あまりできなかった できた よくできた とてもよくできた
			<記述>	<記述>

考課結果 ※考課者用

1次考課者 コメント記入欄		2次考課者 コメント記入欄									
決定欄	合計	点	5	・	4	・	3	・	2	・	1

面接シート（1次考課者記入）

<p>期中に見られた 際立った行動</p>	
<p>現状の課題</p>	
<p>期待すること 来期の目標</p>	
<p>面接結果 決定事項</p>	

自己点検表（ユニバーサル就労）※本人用

～ 記入方法 ～

- 自己点検は、自分のしごと内容や取り組み方を振り返り、目標の達成状況や課題を確認し、しごとに生かしていくために実施しています。
- 考課段階は、目標の達成状況を「とてもよくできた」・「よくできた」・「できた」・「あまりできなかった」・「できなかった」のうち、当てはまると思うものにマルをつけてください。
- それぞれの<記述>欄には、目標に向けて頑張ったことや工夫したことなど、アピールしたいことについて、具体的なできごとを挙げて記入してください。
- 全て記入し終わったら、期限内に1次考課者に提出してください。

事業所	
職員氏名	
対象期間	
しごとの日数・時間	
主なしごと内容	

	要素	定義	考課段階	
			1次	2次
1	職場の決まりごと	社会人としてのマナー（あいさつ、身だしなみ、正直さなど）と職場の決まりごとを理解し、そのルールを守って行動できているか。	1 ・ 2 ・ 3 ・ 4 ・ 5 できなかった あまりできなかった できた よくできた とてもよくできた	1 ・ 2 ・ 3 ・ 4 ・ 5 できなかった あまりできなかった できた よくできた とてもよくできた
			<記述>	<記述>
2	責任感	自分のしごとに責任を持ち、最後まで責任を持ってやりとげているか。	1 ・ 2 ・ 3 ・ 4 ・ 5 できなかった あまりできなかった できた よくできた とてもよくできた	1 ・ 2 ・ 3 ・ 4 ・ 5 できなかった あまりできなかった できた よくできた とてもよくできた
			<記述>	<記述>
3	向上心	上司・職員からの指示をよく聞き、難しいと思うことにも、取り組むことができているか。	1 ・ 2 ・ 3 ・ 4 ・ 5 できなかった あまりできなかった できた よくできた とてもよくできた	1 ・ 2 ・ 3 ・ 4 ・ 5 できなかった あまりできなかった できた よくできた とてもよくできた
			<記述>	<記述>
4	報告・連絡・相談	上司や職場のメンバーに、決められたしごとやその他の必要なことについて報告・連絡・相談することができているか。	1 ・ 2 ・ 3 ・ 4 ・ 5 できなかった あまりできなかった できた よくできた とてもよくできた	1 ・ 2 ・ 3 ・ 4 ・ 5 できなかった あまりできなかった できた よくできた とてもよくできた
			<記述>	<記述>
5	チームワーク	チームの一員として、必要なときにはお互いに助け合うことができているか。	1 ・ 2 ・ 3 ・ 4 ・ 5 できなかった あまりできなかった できた よくできた とてもよくできた	1 ・ 2 ・ 3 ・ 4 ・ 5 できなかった あまりできなかった できた よくできた とてもよくできた
			<記述>	<記述>
6	勤怠・業務の安定性	正当な理由以外の欠勤、遅刻、早退などがなく、決められたしごとの成果を安定して出しているか。	1 ・ 2 ・ 3 ・ 4 ・ 5 できなかった あまりできなかった できた よくできた とてもよくできた	1 ・ 2 ・ 3 ・ 4 ・ 5 できなかった あまりできなかった できた よくできた とてもよくできた
			<記述>	<記述>
7	業務の効率	上司の指示やマニュアルにしたがいながら、または自分で手順を考えながら、時間内に効率よくしごとをすすめることができているか。	1 ・ 2 ・ 3 ・ 4 ・ 5 できなかった あまりできなかった できた よくできた とてもよくできた	1 ・ 2 ・ 3 ・ 4 ・ 5 できなかった あまりできなかった できた よくできた とてもよくできた
			<記述>	<記述>

自己点検表（ユニバーサル就労） ※本人用

<自由記述>

(1) 今年のあなたのしごとを振り返って、がんばったと思うことがあれば、できるだけ具体的に書いてください。
(2) 今年のあなたのしごとを振り返って、もう少しこうすればよかったと思うことがあれば、できるだけ具体的に書いてください。
(3) これからやりたいと思っていること、がんばりたいと思うことがあれば書いてください。
(4) 職場やしごとの内容について、もっとこうしてほしいと思うことがあれば書いてください。

《特別寄稿》「ユニバーサル就労は、世界の先進諸国の取組みの集約形！」

岩田 克彦

1. はじめに

ここでは、ユニバーサル就労は、障害者をはじめ多様な働きづらい者の就労を進めている世界の先進諸国の取組みの集約形であることを、前章を補完するものとして述べます。

まず、障害者就労の世界では、段々と一般労働市場での就労が重視されてきていること、そして、保護就労から支援付き就労の流れがあることを説明します。次に、障害の社会モデルの浸透と国連障害者権利条約の成立、ソーシャル・インクルージョン（社会的包摂）の考え方の登場といった世界の流れとユニバーサル就労との関係を整理します。

2. 障害者就労の4類型と保護就労、支援付き就労

(1) 障害者就労の4類型

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類型に大別できます。

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です。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です。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です。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できない者に対し、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」での簡易な就労です。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します。以下、③の保護就労（雇用）、②の支援（援助）付き雇用・就業について、もう少し詳しく説明します。

(2) 保護就労（雇用）

保護就労事業所は特に欧州で発達したもので、最近、欧州議会雇用・社会問題委員会の要請により、J.Mallender 等7名の著者が執筆した報告書¹は、「欧州諸国の中では、共通の定義はないが、2つの主要形態がある。」としています。一つは、伝統的な保護就労事業所で、主として一般労働市場に統合できない重度の障害者に就労の場を提供する事業所で、もう一つは、保護就労から非保護での就労（＝一般社会での就労）への移行を目的とする過渡的な保護就労を提供する事業所です。この報告書では、両方とも存在意義を有するが、「欧州全体で、伝統的な保護就労事業所から過渡的な保護就労を提供する事業所

¹ “Reasonable Accommodation and Sheltered Workshops for People with Disabilities: Costs and Returns of Investments”,2015

モデルへの動きがある。」と総括しています。

保護就労事業所のこうした動きを加速しているのが、2006年2月に国連が採択した「障害者の権利に関する条約」(国連障害者権利条約)です。この条約は、あらゆる障害者の、尊厳と権利を保障するための条約で、その第27条(仕事と就業)では、「公共・民間部門での雇用促進等のほか、①あらゆる形態の雇用に係るすべての事項(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。)に関する障害を理由とする差別の禁止、②職場において合理的配慮が提供されることの確保等のために適当な措置をとるべき。」とされています。本条約を批准した国は、障害を理由とした雇用差別をなくすための本格的な努力が求められることとなりますが、できるだけ、一般労働市場で、障害のない人と同様に働ける環境整備が第一義的に求められることとなります²。

近年、保護就労の縮小に向け、大きな見直しを図る国が増えています。イギリスのレンプロイは、1945年の第2次世界大戦終結直後に、政府運営の保護就労施設として設立され、最盛期は約100事業所、1万人の障害者に就労の場を提供していましたが、2013年に解散しました。各事業所のうち、アメリカの企業Maximus保有株式70%、レンプロイ従業員保有株式30%の独立企業が運営する事業所、他の一般企業に売却した事業所は併せて約3分の2で、その他の3分の1ほどの事業所は廃止となりました。また、オランダは、保護就労施設が多い代表的な国ですが、一般労働市場での積極的な雇用拡大を図るとの政労使の合意が成立し、2015年初めに大きな制度見直しがありました。2026年までに、重度障害者向けに12万5千人分の雇用の場を創出するというもので、①年次目標を設定し、その目標達成が継続する状況と判断されれば、雇用割当制度(日本の障害者雇用率制度に該当します。)を導入すること、②35の専門の地域ジョブセンターを設立し、このセンターが障害者の一般労働市場での就労を支援するとともに、使用者と協議して、労働協約に応じた対象労働者の賃金レートを定めること、③使用者は、雇用障害者に対し、上記賃金を支払い、最低賃金との差額(上乗せ分)を、自治体から「賃金コスト手当」として受け取ること(使用者は、最賃分のみ負担)、④従来の保護就労作業所の利用は、一般就労ができない重度障害者(最低賃金の20%も稼げない者)に限定し、障害年金(「若年者のための障害保険制度」)は、全く働けない者のみに適用されること、になりました。なお、ドイツも障害者作業所を減らし、ソーシャルファームを増やそうとしています³。

日本では、就労継続支援A型事業所、同B型事業所が保護就労(雇用)施設に該当します。宮本太郎中央大学教授は、2017年1月に発刊された岩波新書の『共生保障〈支え合い〉の戦略』のp87で、「ユニバーサル就労を広げるためにも、とくに就労継続支援A型の制度は、狭義の障害者福祉の枠を超えて、就労に困難を抱えるより多様な人々を受け入れる制度に再編されてよい。」と述べています。筆者も賛成です。A型制度についてはいろいろな見直し案が考えられますが、当面は、現在のA型制度のまま対象者を拡大した制度を、「特区」制度を利用して実験実施されることが期待されます。

(3) 支援付き雇用・就労

支援付き雇用・就労とは、何らかのサポート(ジョブコーチ、所得補てん等)をしながら、一般労働市場での就業を行うものです。障害者就労では、「訓練後の就労」ではなく、「就労後の訓練(就労しな

² 日本は、2014年1月に批准しました。

³ 2015年5月に、国連障害者権利委員会からドイツ政府出された勧告で、ドイツの障害者作業所(一般労働市場との距離は、日本のA型とB型の間に位置付けられると思われます。)は一般労働市場への移行ができていないとし、その段階的な廃止の検討が提言されました。

がらの訓練)」が重視されてきていますが、これを支えるのが「支援付き雇用・就労」⁴です。

典型が、ジョブコーチとトライアル雇用です。ジョブコーチは、職場に出向き、作業者の就業困難内容を踏まえ、作業者に寄り添いつつ専門的な支援を行い、職場適応、定着度合が高まるに応じ、支援を徐々に減らしていく方法で、作業者の職場定着を目指す専門家のことです。日本における公的なジョブコーチは、①各都道府県の地域障害者職業センターに配置されたジョブコーチ、②障害者の就労支援を行う社会福祉法人等に雇用されるジョブコーチ、③障害者を雇用する企業に雇用されるジョブコーチの3種があり、①は高齢・障害・求職者雇用支援機構に採用後1年間の研修、②と③は高齢・障害・求職者雇用支援機構の実施する研修ないし国が定める基準に沿った研修をそれぞれ受講してジョブコーチとなります。トライアル雇用というのは、企業等が求職者を短期間の試用期間を設けて仮採用し、企業と求職者の双方がお互いに適性があると判断して合意すれば本採用を決める制度で、実際の仕事をしながら技能を習得することができます。障害者の場合、試行的に3か月間雇い入れた場合、または、週20時間以上の勤務が難しい精神障害者・発達障害者を3～12か月間かけて20時間以上の勤務を目指して試行雇用を行う場合、「障害者トライアル雇用奨励金」を受給することができます。

近年各国で広がりつつあるソーシャルファームも「支援付き雇用・就労」に当たります。

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ます⁵。

- 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、としています。)
- 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ますが、ソーシャルファーム・ヨーロッパは、最低でも30%以上としています。) 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

⁴ 「支援付き雇用・就労」の考えは、主として、精神障害者を対象に、米国で1990年代に始まった、「個別支援モデル (IPS: Individual Placement and Support)」の影響を強く受けています。ベッカー・ドレイク・コンコルド(1994)は、以下の7つの原則を挙げています。

- ① 一般雇用が目標である(常勤あるいはパートタイム)。
- ② 選抜基準を設けず、動機の表現にかかわらず、すなわち働きたい人は全員対象にする。
- ③ 対象者の好みに焦点を当てる- 「人に仕事を合わせる」。
- ④ 迅速な求職と就労を基本にする。雇用前の評価・訓練を最小限にする- 「訓練後の就労」ではなく、「就労後の訓練」。
- ⑤ 職業専門家と臨床チーム間の緊密な取り組みを信頼する。
- ⑥ 個別に、継続性のある長期支援を提供する。
- ⑦ 手当給付(年金)の専門的アドバイスを含む。

⁵<http://socialfirmseurope.org/social-firms/definition/>

足し、2014年から「ソーシャルファームジャパンサミット」が毎年開かれています。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ました。

なお、イタリア、スペイン、(韓国)等では、協同労働が普及しています。これも、ソーシャルファームに当たるものとされていますが、事業所で働く労働者自身が主として資金を持ち寄り、労働者自身によって所有・管理される協同組合のことです。「ワーカーズ・コレクティブ」、「ワーカーズ・コープ」とも呼ばれます。日本では、5万人以上がこの方式で働いているとされます。

デンマークのフレックスジョブも、「支援付き雇用・就労」に含めていいでしょう。

デンマークのフレックスジョブは、1998年に導入されたものですが、職業リハビリテーションサービス(最大5年)を受けても通常の就労条件では仕事が見つからない、65歳未満の永続的で重度な障害者(「特別な社会問題を抱える者」を含む。)が対象となります。使用者、障害者本人、自治体の三者合意に基づき、公的負担による所得補填を提供しながら、その個人状況に合わせた柔軟な就労条件(短時間就労、調整された就労条件、限定された職務要件等)で仕事を提供するもので、約5万人(就業者の約2%)が就労しています。約6割が民間部門ですが、公的部門も対象になり4割が就職しているのは興味深い点です。なお、個人収入は、一般就労>フレックス・ジョブ>フレックス失業給付>障害年金となるように設計されています(デンマークには、フレックスジョブ就業者が失業した場合、通常の失業保険給付より9~18%低い給付が支給される公的保険制度があります)。また、中央政府からの償還率(自治体支出額に対する中央政府の補てん割合)が、障害年金35%、疾病給付・社会支援サービス50%、フレックスジョブ65%(見直し中)となるように設計されていて、自治体を障害年金などの社会保障給付でなく、できるだけ就労に導く仕組みとなっています。フレックスジョブは、個人状況に合わせた柔軟な就労条件で、「普通の職場」(民間企業や公的部門)で働くための制度です⁶。

(4) 障害者就労の4類型に対する海外諸国の見方

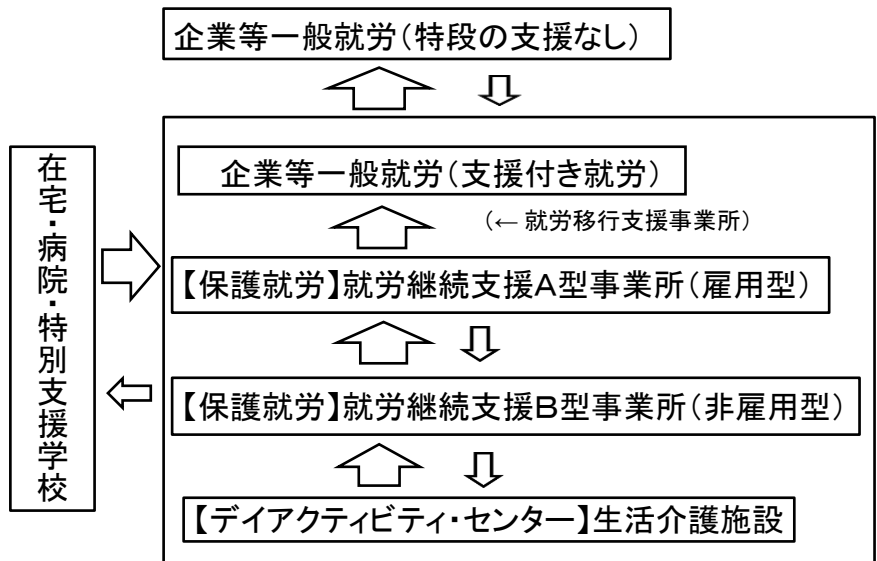
世界各国とも、多くの障害者をできるだけ、以下のように、矢印の右側の就労形態に持っていかうとしています。

ディアクティビティ・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)

日本では、図表1のようになると思います(⇒の大きさが、移動者数を表します)。

⁶ 岩田克彦「デンマークの障害者雇用就業政策 —2013年障害者制度改革を中心として—」、社会政策学会誌(ミネルヴァ書房刊)、2014年第3号(2015年1月発行)

図表1 日本における障害者の就労制度間での移行理念
(筆者作成)



12

3. 世界の流れとユニバーサル就労

(1) 障害の社会モデルと国連障害者権利条約

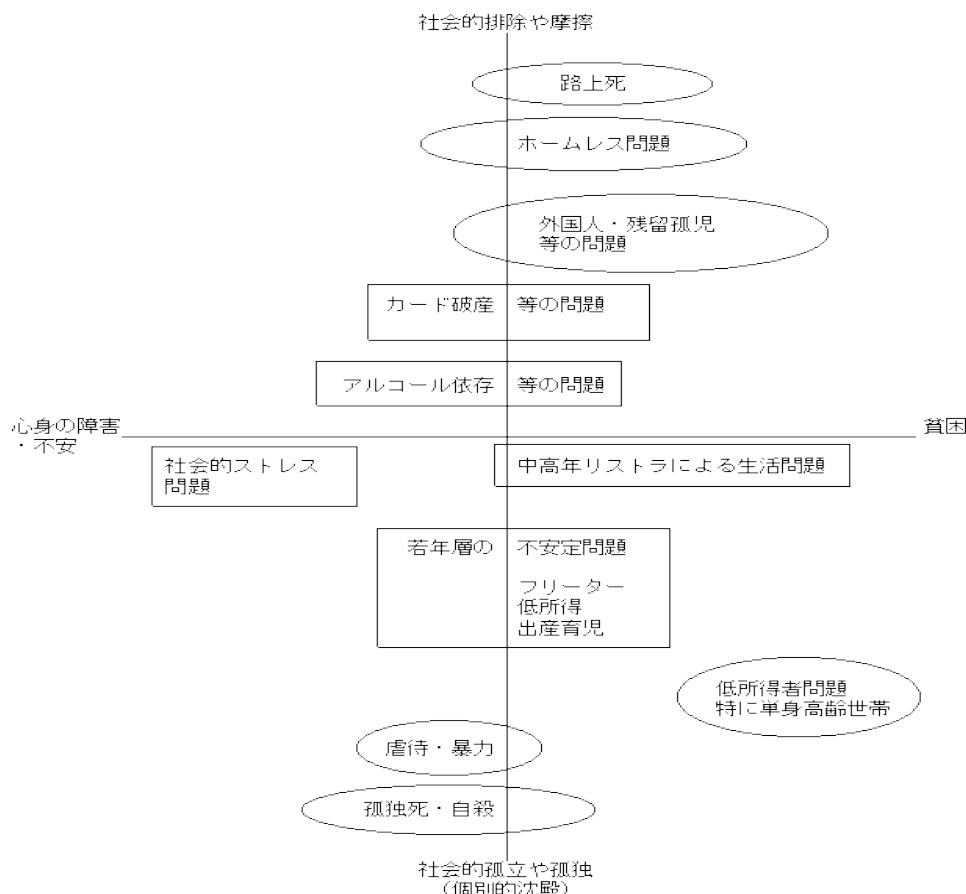
障害者については、いわゆる「障害の社会モデル」が普及してきています。「障害の社会モデル」は、「障害」を個人の側の問題としてではなく、社会の側の問題としてとらえるものです。「障害」を、身体的・知的・精神的な機能上の特質としての「インペアメント」と、社会の物理的な環境や制度、人々の価値観や態度、およびそれらによる不利益としての「ディスアビリティ」の2つに区別し、前者を中心に考えてきた従来の「医学モデル」ではなく、後者の社会的要因を重視するものです。「障害の社会モデル」の浸透につれ、障害者への向き合い方として、伝統的な福祉の観点からでなく、機会均等と人権に焦点が当てられるようになり、障害者の社会や一般労働市場への積極的参加が、各国や国際機関の政策目標に掲げられるようになってきました。そして、ついに、2006年2月に国連が採択した「障害者の権利に関する条約」(国連障害者権利条約)に結実しました。

(2) ソーシャル・インクルージョン(社会的包摂)

他方、1980年代以降、社会の中から排除する者をつくらない、全ての人々に活躍の機会があることを強調する、ソーシャル・インクルージョン(社会的包摂)という理念がEU(欧州連合)で打ち出されました。これは、失業、低技能・技術、低所得、粗末な住宅、高い犯罪率、健康状態の悪さおよび家庭崩壊など、互いに関連する複数の問題を抱えた個人、あるいは地域を、「社会的に弱い立場にある人々を、健康で文化的な生活の実現につなげるよう、社会の一員として包みこみ、支え合う」という理念で改善していこうとする戦略です。社会的排除(しゃかいてきはいじょ、ソーシャル・エクスクルージョン)の反対概念です。日本でも、厚生労働省社会・援護局が2000年12月にまとめた、「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会」報告書で、社会的に弱い立場にある人々を社会の一員

として包み支え合う、ソーシャル・インクルージョンの理念を進めることが提言されました。この報告書は、従来の社会福祉は主たる対象を「貧困」としてきたが、現代においては、さらに、①「心身の障害・不安」（社会的ストレス問題、アルコール依存、等）、②「社会的排除や摩擦」（路上死、中国残留孤児、外国人の排除や摩擦、等）、③「社会的孤立や孤独」（孤独死、自殺、家庭内の虐待・暴力、等）といった問題が重複・複合化しており、こうした新しい座標軸をあわせて検討する必要があるとし、その後多くの場で使われている図を提示しました（図表2）。

図表2 現代社会の諸問題



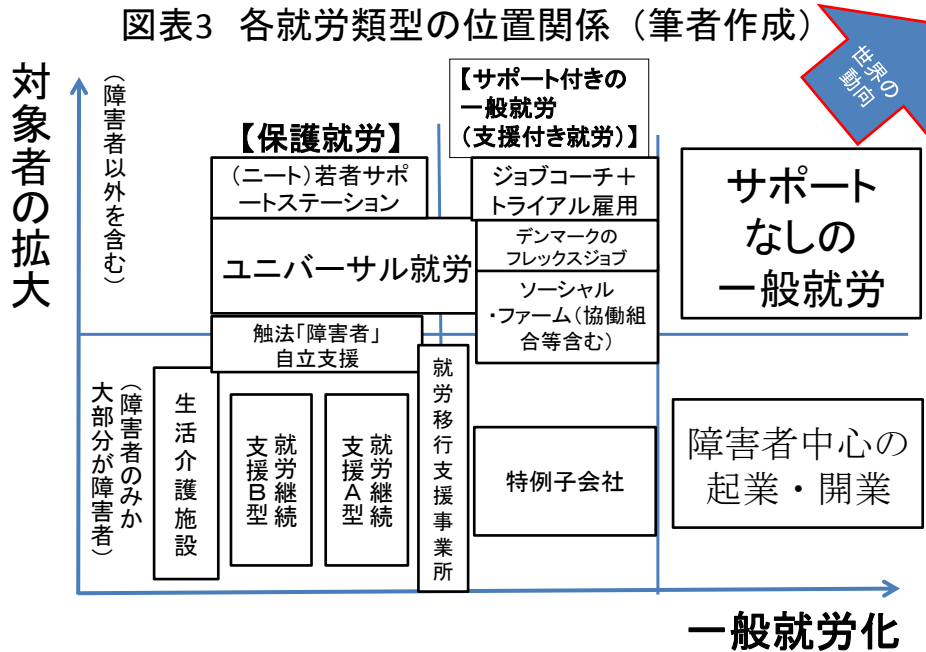
(資料出所) 厚生労働省社会・援護局「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会」報告書(2000年12月)

「はたらく」ことは、収入獲得の手段だけではなく、社会貢献の喜びや社会の一員としての意識を持つことができる、など多面的な意義を有する、人間の尊厳にとって不可欠なものです。働きづらさをかかえた障害者など社会的に弱い立場にある人ができるだけ一般労働市場で働くことができるようにすることが、国連障害者権利条約でも、多くの国際機関のソーシャル・インクルージョン関係の諸提言でも強調されています。

(3) 世界の流れとユニバーサル就労

以上のような障害者、そして働きづらさをかかえた者の就労問題に対する世界、特に先進諸国の流れを集約したいと思います。

まず、縦軸を「対象者の拡大」度合、横軸を「一般就労化」度合として、各就労類型を位置づけると、図表3のようになります。障害者だけでなく、「働きたいのに働けない多様な人々」も社会に、一般の労働の場に包含していこうという流れになっています。すなわち、図表3で、できるだけ右上の方向に持っていこうとする動きです。



この図では、(ニート)若者サポートステーション、触法「障害者」自立支援事業、就労継続支援A型、そして、「ユニバーサル就労」(「生活困窮者就労訓練事業」を含む。)を保護就労と一般労働市場での支援付き就労にまたがるものとして表現しています。一般労働市場での就労を前提としたものと保護就労的なもの双方を含んでいるからです。保護就労や支援付きの一般就労の領域には、多様な就労類型があることがわかります。

一般就労化を目指し、障害者だけでなく多様な働きづらい者の受け入れを目指すためには、各国で取り組んでいることを集約すると、以下のようになります。

- ① 「訓練後の就労」ではなく、「就労後の訓練(就労しながらの訓練)」を重視する(ジョブコーチやトライアル雇用の活用など)。
- ② 多様な働き方の提供により、就労水準のステップアップ(ステップダウンを含む)コースを提供する。
- ③ 仕事に人を合わせるのではなく、個人状況に合わせた仕事を提供する。
- ④ 多分野の専門家(専門機関)の連携による総合的取組みを行う。
- ⑤ 就労と所得保障の関係を総合的、生涯的に捉える。

すなわち、働きづらさを抱える人々に普通の職場を与えるために、各国とも、複眼的に、総合的に取り組もうとしています。ユニバーサル就労、特に今回の見直し後の姿は、まさに、こうした世界の流れの集約形を日本でめざしたものであるのではないかと思います。障害者、そして働きづらさをかかえた者の就労問題に対する世界の流れとユニバーサル就労を対比すると、図表4のようになると思います。

図表4 世界の流れとユニバーサル就労との対比図

障害者、そして働きづらさをかかえた者の就労問題に対する世界の流れ	ユニバーサル就労
①より一般労働市場に近い形での就労を目指す	普通の会社で働く
②障害者だけでなく、多様な働きづらい者の受け入れを目指す	働きづらさをかかえたすべての人を対象とする
③「訓練後の就労」ではなく、「就労後の訓練（就労しながらの訓練）」を重視する	・無償コミューターから一般賃金職員に至る4つの働き方を用意し、その間の流れをスムーズにする。
④多様な働き方の提供により、就労水準のステップアップ（ステップダウンを含む）コースを提供する	・1法人で支えるのではなく、地域全体で、（多様な形で）支える。
⑤仕事に人を合わせるのではなく、個人状況に合わせた仕事を提供する	業務分解による新たな仕事の創造
⑥多分野の専門家（専門機関）の連携による総合的取組みを行う	1法人で支えるのではなく、地域全体（の専門家、専門機関で）で支える。
⑦就労と所得保障の関係を総合的、生涯的に捉える	障害者就業・生活支援センターの活用や「支援付き就労地域づくりセンター」の設置

①の「より一般労働市場に近い形での就労を目指す」は、ユニバーサル就労では、「普通の会社ではたらく」と表現されています。障害者等の「普通の会社」で働きたいという願いが大きいことに配慮したもので、「会社」は、当然、NPO や公共部門を含む「職場」を含みます。1法人の中で4つの働き方を用意するとともに外部就労支援機関との連携を深めることで、「普通の会社で働く」ことをめざしています。

②の「障害者だけでなく、多様な働きづらい者の受け入れを目指す」は、ユニバーサル就労では、「働きづらさをかかえたすべての人を対象とする」という理念そのままです。

③の「訓練後の就労」ではなく、「就労後の訓練（就労しながらの訓練）」を重視する、④の「多様な働き方の提供による、就労水準のステップアップ（ステップダウンを含む）コースの提供」は、ユニバーサル就労とは1対1対応ではなく、③と④の理念双方が、ユニバーサル就労では、「無償コミューターから一般賃金職員に至る4つの働き方を用意し、その間の流れをスムーズにする（ことで、就労しながらのステップアップした訓練を実現する）」、「1法人で支えるのではなく、地域全体で、（多様な就労

の場を提供する形で) 支える。」として実現しています。

⑤の「仕事に人を合わせるのではなく、個人状況に合わせた仕事の提供」は、ユニバーサル就労でも重視されており、ユニバーサル就労を希望する人に合う仕事を創り出すため、個別相談－アセスメント(事前評価)－業務分解・マッチング－継続・キャリアアップのための支援、というプロセスに沿った支援が行われています。業務分解は、ユニバーサル就労でとりわけ力を入れている取組みで、(i)ユニバーサル就労受け入れのため、現在の業務内容をすべて分解する、(ii)分解した業務のうち、ユニバーサル就労の方の個人状況に合わせた仕事を見つける、(iii)業務分解を行うことで職場全体の仕事の質を向上させる、というものです。

⑥の「多分野の専門家(専門機関)の連携による総合的取組み」は、ユニバーサル就労でも今後は重視していくべきとし、今回の見直しで、今後「1法人で支えるのではなく、地域全体(の専門家、専門機関で)で支える。」を、4つの柱の一つに掲げています。

⑦の「就労と所得保障の関係を総合的、生涯的に捉える」は、今回の見直しで、「障害者就業・生活支援センターの活用」や「支援付き就労地域づくりセンターの設置」が提言されており、就労と所得にまたがった幅広い相談・支援が期待されます。

このように、ユニバーサル就労は、世界、特に先進諸国の取組みの集約形であり、ユニバーサル就労の日本各地への広がりが期待されます。

(いわた かつひこ：公益財団法人年金シニアプラン総合研究機構 客員研究員)

參考資料

1 就労関連法規・制度研究研修 資料

- 資料1 「ユニバーサル就労システムの高度化事業について」
(佐倉市福祉部社会福祉課 主幹補 川根 紀夫氏)
- 資料2 「ユニバーサル就労システムにおける課題」
(アクア社会保険労務士事務所 社会保険労務士 嶋津貴史氏)
- 資料3 「デンマークの障害者雇用就業政策 ―2013年障害者制度改革を中心として―」
(公益財団法人年金シニアプラン総合研究機構 客員研究員 岩田 克彦氏)
- 資料4 「障害者等の福祉的就労の課題 ―法的側面を中心に―」
(放送大学 教授 大曾根 寛氏)

ユニバーサル就労システムの高度化検討事業について

佐倉市福祉部社会福祉課 川根 紀夫

ワーキングフェアは再分配後のシステム。ディーセント・ワークは事前の権利保障

就労に際し様々な支援が必要な方が存在し、その方々が雇用に関わり付かない現状から現在のユニバーサル就労が生まれていることを理解した上で、次の点について私見をまとめてみましたので報告します。

●雇用は生涯にわたる生活費と関係する

ユニバーサル就労システムの高度化の検討にあたって労働基準法第 9 条に規定する労働者の位置づけについて改めて慎重に検討することが必要だと思えます。

労働者として位置づけは、単に今日の生活といったことだけでなく、突然の病気や障害に対する補償や社会保険等の適用によるリタイア後の年金による生活、また、就労中の貯蓄などによる生活に直結していると考えられます。

繰り返しになりますが、雇用されている労働者は様々な制度で守られていることに特徴があります。ユニバーサル就労の有償コミューターを労働者とする最低賃金減額特例にあたる労働者で、無償コミューターは企業に対するボランティアとして(福祉施設や事業所の活動でボランティアが存在するのは一般化している—命令、指揮、監督下でない自発的なもの—と思うが法人本部にはどうか、また民間の企業活動すべてにボランティアが存在することは個人的には抵抗がある。)位置づけていると考えられますが、この点についてどう考えるか再度整理が必要だと思えます。

●障害者とはだれか—制限されている障害者施策—

障害者権利条約、障害者基本法で定義されている障害者と障害者総合支援法、障害者雇用促進法の定義にはかい離があり、全部とは言わないまでも多くの制度の狭間がここに生まれていると考えていいと思います。稼働能力(障害は環境が作り出すのでその解消があったうえで)を基本とした障害を対象とする施策展開を考えると少なくとも障害者基本法の定義を生かした各種施策の展開が求められます。

障害者権利条約	障害が機能障害を有する者とこれらの者に対する <u>態度及び環境による障壁との間の相互作用であって、これらの者が他の者との平等を基礎として社会に完全かつ効果的に参加することを妨げるものによって生ずる</u> (前文)
障害者基本法	身体障害、知的障害、精神障害（発達障害を含む。）その他の心身の機能の障害（以下「障害」と総称する。）がある者であって、 <u>障害及び社会的</u>

	障壁により継続的に日常生活又は社会生活に相当な制限を受ける状態にあるものをいう。
障害者雇用促進法	<p>一 身体障害、知的障害、精神障害（発達障害を含む。第六号において同じ。）その他の心身の機能の障害（以下「障害」と総称する。）があるため、長期にわたり、職業生活に相当の制限を受け、又は職業生活を営むことが著しく困難な者をいう。</p> <p>二 身体障害者 障害者のうち、身体障害がある者であって別表に掲げる障害があるものをいう。</p> <p>三 重度身体障害者 身体障害者のうち、身体障害の程度が重い者であって厚生労働省令で定めるものをいう。</p> <p>四 知的障害者 障害者のうち、知的障害がある者であって厚生労働省令で定めるものをいう。</p> <p>五 重度知的障害者 知的障害者のうち、知的障害の程度が重い者であって厚生労働省令で定めるものをいう。</p> <p>六 精神障害者 障害者のうち、精神障害がある者であって厚生労働省令で定めるものをいう。</p>
労働者災害補償保険法	<p>障害補償給付は、厚生労働省令で定める障害等級に応じ、障害補償年金又は障害補償一時金とする。</p> <p>2 障害補償年金又は障害補償一時金の額は、それぞれ、別表第一又は別表第二に規定する額とする。</p>
障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律	<p>身体障害者福祉法第四条 に規定する身体障害者、知的障害者福祉法 にいう知的障害者のうち十八歳以上である者及び精神保健及び精神障害者福祉に関する法律第五条 に規定する精神障害者（発達障害者支援法（平成十六年法律第百六十七号）第二条第二項 に規定する発達障害者を含み、知的障害者福祉法 にいう知的障害者を除く。以下「精神障害者」という。）のうち十八歳以上である者並びに治療方法が確立していない疾病その他の特殊の疾病であって政令で定めるものによる障害の程度が厚生労働大臣が定める程度である者であって十八歳以上であるものをいう。</p> <p>2 この法律において「障害児」とは、児童福祉法第四条第二項 に規定する障害児をいう。</p>
国民年金法	障害の程度に応じて重度のものから一級及び二級とし、各級の障害の状態は、政令で定める。
厚生年金法	障害の程度に応じて重度のものから一級、二級及び三級とし、各級の障害の状態は、政令で定める。

障害に関する世界報告書 World report on disability, WHO 2011

(翻訳：国立障害者リハビリテーションセンター)

世界健康調査（World Health Survey）では、15 歳以上の人々の 7 億 8500 万人（15.6%）に障害があり、世界疾病負担（Global Burden of Disease）研究では約 9 億 7500 万人（19.4%）という値が推定されているとしています。

●相談から支援付就労の目指すもの

ユニバーサル就労の対象者に、賃金を受け取ることへのプレッシャーや障害者と見られたくないというような意識を持つ人がいるとすれば、そのような考え方を修正しながら就労意欲を喚起し、支援を受けながら堂々と労働者として生活していくことを支えることが支援付き就労の取り組みの柱だと思います。

●国際的な基準について考えてみます

一般の国際人権文書が障害者を含むすべての人に適用されるということは、疑いもないことです。そのことは、1944 年国連経済的・社会的・文化的権利委員会で明らかに確認されているにもかかわらずその規約遵守に関する報告書では、締約国が障害者についてほとんど留意していないことを認めています。（ディーセント・ワークへの障害者の権利アーサー・オレイリー ILO 事務局 シュネーブ）このことが障害者の極めて大きい社会的不利を、是正し、市民的、政治的、経済的、社会的及び文化的領域における彼らの機会均等な参加を促進することに重要な貢献をするであろうことを期待するいわゆる「障害者権利条約」につながったものです。

①1944 年 ILO 総会 国際労働機関の目的に関する宣言（フィラデルフィア宣言）

(a) すべての人間は、人種、信条又は性にかかわらず、自由及び尊厳並びに経済的保障及び機会均等の条件において、物質的福祉及び精神的発展を追求する権利をもつ。

②1944 年 ILO 勧告 戦時より平時への過渡期における雇用組織に関する勧告（第 71 号）

X 身体障害労働者は、その障害の原因如何を問わず、復職、専門的職業指導、訓練及び再訓練並びに有用な職業への就職のため十分な機会を供されねばならない。

42(1) できるだけ、身体障害労働者は、有能労働者と共に、同一の条件及び同一の給与の下に、訓練を受けなければならない。

連合国総司令部(GHQ)覚書（SCAPIN338）1945.11.24「恩給及び年金に関する件—軍人恩給の停止に関する指示—」

※米軍渉外局発表—軍人恩給停止の件—（1945.11.25）

「日本における軍人恩給制度は他の諸国に類を見ない程大まかなものであった。世襲軍人階級の永続を図る手段で侵略政策の大きな源となったものである。日本人の一部が軍人となることに魅力を感じている主たる理由の一つは恩給がよいということにある。～もっとも我々は不幸なる人々に対する適当な人道上の援助に反対するものではない。～利益や権利は日本人全部に属すべきであり、一部少数者のための者であってはならない。」

※連合国総司令部（GHQ）覚書 1945.12.8「救済ならびに福祉計画に関する件」

「日本帝国政府は 1945 年 12 月 31 日までに 1946 年 1 月より 6 月に至る機関の失業者及びその他貧困者に対する食糧、医療、住宅、医療、金融的援助、厚生措置を与えるべき詳細かつ包括的計画を最

高司令部に提出すること～趣旨は家計その他収入源泉が規定された期間中**最低生活を維持するに不十分な国民を救済する適当な措置を展開させる必要**に基づくものである。」

日本政府より GHQ に提出せる文書 1945.12.31

「**事由の如何を問わず生活困難なる国民全部を対象としてその最低生活を保障すること**を目的とし現行の救護法、母子保護法、医療保護法、戦時災害保護法、軍事扶助法等の各種援護法例を全面的に調整し、**新に国民援護に関する総合的法令を制定し、国民の生活保障を法律により確保するとともに**～政府の法令に基づく援護を拡充強化するために新たに有力なる民間援護団体を設立すべく～。**援護の対象は失業、精神的又は身体的欠陥その他の理由により生活困難なる者とし**～調査中なるも一応 800 万人と推定す。～援護は標準世帯(家族 5 人)に付月額 200 円を限度」

※**联合国総司令部 (GHQ) 覚書 (SCAPIN775) 1946.2.27 「社会救济 (Public Assistance) 」** ※後に「社会救济」の訳は「公的扶助」となる。

次の点を変更すれば異議なしとする文書

(I) 都道府県並びに地方政府機関を通じ～平等に困窮者に対し、適当なる食料、衣料、住宅医療措置を与えるべき**単一の全国政府機関を設立すべきこと**。

(II) 1946 年 4 月 30 日までに本計画に対する**財政的援助ならびに実施の責任体制を確立すべきこと**～私的または準政府機関に対し移譲されまたは委任さるべからざること

(III) 困窮防止するに必要な総額の範囲内において与えられる救済の総額に**何らの制限を設けざること**

③1955 年 ILO 勧告 身体障害者の職業更生に関する勧告 (第 99 号)

(a) 「職業更生」とは、継続的及び総合的更生過程のうち、身体障害者が適当な職業につき、かつ、それを継続することができるようにするための職業についての施設（たとえば、職業指導、職業訓練及び職業の選択紹介）を提供する部分をいう。

V 身体障害者による職業更生施設の利用を促進する方法

20 身体障害者にあらゆる職業更生施設を十分に利用させ、かつ、一定の機関が身体障害者をできる限り職業的に更生させるため**個別的に援助する**ような措置を執るべきである。

22 (1) 経済上の援助は、職業更生の過程のいかなる段階においても与えるべきであり、また、適当な職業（自営業を含む。）の準備及びその効果的な継続を容易にすることを目的とすべきである。(2) 経済上の援助は、無料の職業更生施設の提供、生活費の支給、職業準備期間中の必要な交通費の支給、金銭の貸与並びに必要な設備器具及び補装具その他の用具の供給を含むべきである。

23 身体障害者には、職業更生施設の利用によって得られる利益に関係のない**社会保障の給付を停止することなく、すべての職業更生施設を利用させるべき**である。

④1966 年 経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約 (A 規約)

この規約の締約国は、すべての者が公正かつ良好な労働条件を享受する権利を有することを認める。この労働条件は、特に次のものを確保する労働条件とする。

(a) すべての労働者に最小限度次のものを与える報酬

(i) 公正な賃金及びいかなる差別もない同一価値の労働についての同一報酬。特に、女子については、

同一の労働についての同一報酬とともに男子が享受する労働条件に劣らない労働条件が保障されること。

(iii) 労働者及びその家族のこの規約に適合する相応な生活

⑤1971年国連総会 精神遅滞者の権利に関する宣言

精神遅滞者は、経済的保障および、しかるべき基準の生活を送る権利をもっている。彼は生産的労働を行う権利もしくは能力の最大可能な程度に、他のなんらかの有意義な職業に従事する権利をもっている。

⑥1975年ILO条約 人的資源の開発における職業指導及び職業訓練に関する条約（第142号）

第3条

1 加盟国は、包括的な情報及びできる限り広範な指導がすべての児童、年少者及び成人の利用に供されることを確保するため、職業指導（雇用情報の継続的な提供を含む。）の制度（すべての心身障害者のための適当な計画を含む。）を漸進的に拡充する。

2 1の情報及び指導は、職業選択、職業訓練及びこれに関連する教育の機会、雇用の状況及び見通し、昇進の見通し、労働条件、労働安全衛生並びに経済活動、社会活動及び文化活動の各種の部門並びに職責のすべての段階における職業生活の他の側面に関するものとする。

3 1の情報及び指導は、労働協約の一般的側面並びに労働に関する法令に基づくすべての関係者の権利及び義務の一般的側面に関する情報により補足する。この情報は、関係のある労働者団体及び使用者団体のそれぞれの機能及び任務を考慮に入れて国内法及び国内慣行に従って提供される。

⑦1975年ILO勧告 人的資源の開発における職業指導及び職業訓練に関する勧告（第150号）

D心身障害者53(1)心身障害者は、一般住民に提供される職業指導及び職業訓練の計画に参加することによって利益を得ることができる場合にはいつでも、そのような計画に参加する機会を有すべきである。

(2)心身障害の程度が重いこと若しくは心身障害の性質のため又は心身障害者の特定の集団の特別の必要のために(1)の計画への参加が望ましくない場合には、特別に調整された計画が提供されるべきである。

(3)心身障害者がその必要に適した職業に就くことを可能にする職業指導及び職業訓練を提供することの必要性、それらの者のうちの若干の者にとつて必要な雇用における適応並びにそれらの者の雇用において特別の援助を与えることが望ましいことにつき、一般大衆、使用者及び労働者並びに医療職員、準医療職員及び社会事業家を教育するため、あらゆる努力がなされるべきである。

(4)通常の労働環境の下での生産的な生活への心身障害者の統合又は再統合をできる限り確保するための措置がとられるべきである。

(5)1955年の職業更生（身体障害者）勧告を考慮に入れるべきである。

⑧1975年国連総会 国際連合の障害者の権利に関する決議

3.障害者は、人間としての尊厳が尊重される生まれながらの権利を有している。障害者は障害の原因、

特質及び程度にかかわらず、同年齢の市民と同様な基本的権利を持ち、このことは、まず第一に、できる限り普通の、また十分に満たされた、相應の生活を送ることができる権利を有することである。

7.障害者は、経済的・社会的保障を受け、生活水準の向上を保つ権利を有する。障害者は、その能力に従い保障を受け、雇用されまたは、有益で生産的かつ十分な報酬を受ける職業に従事し、労働組合に参加する権利を有する。

8.障害者は、経済・社会計画のすべての段階で、特別に考慮される資格を有する。

⑨1983年ILO条約 障害者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)

第4条 障害者である労働者その他の労働者との間の機会均等の原則に基づくものとする。障害者である男女の労働者の間における機会及び待遇の均等は、尊重されなければならない。障害者である労働者その他の労働者との間の機会及び待遇の実効的な均等を図るための特別な積極的措置は、他の労働者を差別するものとみなしてはならない。

⑩1983年ILO勧告 職業リハビリテーション及び雇用(障害者)に関する勧告(第168号)

7 障害者は、可能な場合には、自己の選択に対応し、かつ、その適性が考慮された雇用に就き、それを継続し、かつ、それにおいて向上することについて、機会及び待遇の均等を享受すべきである。

9 障害を有する労働者その他の労働者との間の機会及び待遇の実効的な均等のための特別な積極的措置は、他の労働者を差別するものとはみなされるべきではない。

10 障害者の雇用の機会で、労働者一般に適用される雇用及び賃金の基準に合致するものを増大するための措置をとるべきである。

(b) 一般雇用に就くことが可能でない障害者のための各種の保護雇用を確立するための適当な政府援助を行うこと。

(d) 非政府機関が運営する障害者のための職業訓練、職業指導、保護雇用及び職業紹介の事業に対する適当な政府援助を行うこと。

⑪1993年国連総会 障害者の機会均等化に関する基準規則

規則7：就労

政府は障害を持つ人が、その人権を特に就労分野で行使するために力を与えられなければならないという原則を認識すべきである。農村部、都市部両方において、障害を持つ人は生産的で収入が得られる就労への均等な機会を労働市場で持たなければならない。

1、就労分野での法と規則は障害を持つ人を差別してはならず、その就労への障壁を築いてはならない。

2、政府は障害を持つ人の通常の就労への統合を積極的に支援すべきである。この積極的な支援は、職業訓練、奨励型の雇用割当計画、特定分野の優先就労、小規模事業への貸付または助成、独占的契約もしくは優先的生産権、税控除、障害を持つ労働者を雇用している企業への契約協力、もしくは他の技術・財政的支援という多様な方策で行なわれることが可能である。障害を持つ人を受け入れるために、妥当な配慮を行うよう政府は雇用者に奨励すべきでもある。

7、目的は障害を持つ人が通常の労働市場で就労することで常にあるべきである。通常の就労でそのニーズが満たされない障害を持つ人には、小規模の授産もしくは援護就労が選択肢として可能であるべきである。これらの選択肢は、障害を持つ人に通常の市場での就労を獲得するための機会提供を適切、十分に行えているかどうかという観点から、その質を評価されるのが重要である。

規則 8：所得保障と社会保障

政府は障害を持つ人への社会保障と所得保障の提供に責任を持つ。

1、政府は障害もしくは障害に関する要素によって一時的に所得を失った、もしくは減らした、または就労機会を否定された障害を持つ人に対し、適切な所得援助の提供を保障すべきである。障害の結果として障害を持つ人や家族にふりかかる費用も援助にあたっては考慮されるよう政府は保障すべきである。

3、政府は障害を持つ人の世話をする人への所得保障と社会保障の保護をも保障すべきである。

4、社会保障体系は障害を持つ人の所得稼得能力を回復するための誘因を含むべきである。この体系は職業訓練の編成・発展・財政を提供する、もしくはこれらに貢献すべきである。この体系は就職斡旋をも援助すべきである。

5、社会保障計画は障害を持つ人が所得稼得能力を獲得、再獲得するために就労を求めるよう、誘因を提供すべきである。

6、所得援助は障害をもたらず状態が続く限り、障害を持つ人が就労を求めるのを思いとどまらせない形で、継続されるべきである。障害を持つ人が適切でしっかりとした収入を時にだけ、所得援助は減額もしくは打ち切りとなるべきである。

⑫ 1993年世界人権会議(ウィーン) ウィーン宣言及び行動計画

22. 障害者の社会のあらゆる側面への活発な参加を含めて、非差別、並びに人権及び基本的自由の平等な享受の確保に特別な注意を払う必要がある。

⑬ 1995年コペンハーゲン宣言及び行動計画世界社会開発サミット

1. 歴史上初めて、国連の招待により、社会開発と人類の幸福の重要性を認識し、これらの目標に対して現在そして来る 21 世紀に向けて最も高いプライオリティを与えるために、我々は、国家元首あるいは政府首脳として会するものである。

25. 我々国家元首及び政府首脳は、人間の尊厳、人権、平等、尊敬、平和、民主主義、相互の責任及び協力に基づき、さまざまな宗教的、倫理的価値観及び人々の文化的背景を十分に尊重しつつ、社会開発のための政治的、経済的、倫理的及び精神的ビジョンにコミットする。したがって、我々は、国内的、地域的及び国際的な政策及び行動において、すべての人々の完全参加に基づいた社会的進歩、社会的公正及び人間の置かれた状況の改善に最も高い優先度を与えるものである。

26. このために我々は、以下の行動のための枠組みを設定する。

(a) 開発の中心に人間を置き、より効果的に人間のニーズを満たすよう、経済の方向づけを行うこと。

(f) 民主主義、人間の尊厳、社会的公正及び連帯を、国家レベル、地域レベル及び国際レベルで促進

すること。社会の内部及び社会の間において多様性を十分に尊重しつつ、寛容、非暴力、多元主義及び無差別を確保すること。

(g) すべての人々に対する機会の公平と平等を通じて所得の公平な分配及び資源へのより大きなアクセスを促進すること。

(i) 不利で弱い立場にある個人とグループが社会開発に参加すること、及び個人の法的権利を保障し、物理的及び社会的環境をアクセスしうるものとするにより社会が障害の影響を認め、それに対応するものであることを確保すること。

(q) 高齢者がよりよい暮らしができる見込みを増すこと。

コミットメント 3 我々は、我々の経済・社会政策の基本的プライオリティーとして完全雇用の目標を促進し、すべての人々が自由に選択した生産的雇用と職業を通じて確実に持続可能な生計を得ることができるようであることを誓約する。このために、国内レベルで、我々は、(a) 労働者の権利を十分に尊重しつつ、使用者、労働者及びそれぞれの団体が参加し、若年者、女性、**障害者**その他のすべての不利な立場にあるグループ及び個人の構造的で長期の失業及び不完全雇用の問題に特別な配慮を払いつつ、雇用の創出、失業の削減及び適当で十分な報酬のある雇用を政府の戦略及び政策の中心に置く。

⑭2001 年職場における障害マネジメントに関する三者構成専門家会議(ジュネーブ)

ILO 事務局 職場において障害をマネジメントするための実践綱領

1.3.2 この綱領の規定は、職場における障害問題の効果的マネジメントの基本的要素と考えられるべきである。これらは、障害のある労働者の雇用や雇用継続から得る雇用主の利益を最大にすることを手助けするものである。これらはまた、障害のある労働者が貴重な貢献をすることができ、また、国の法律で定められた法的枠組みの中で、平等な機会を持ち、差別の対象にならないようにするのに貢献できる。

2.2.8 行政当局は、障害者の雇用機会と雇用継続を促進、あるいは、助長するための技術的支援、賃金補助、その他のインセンティブを利用できるようにし、これらを雇用主に知らせるべきである。

●障害者の権利に関する条約では

上記のような経過にもかかわらず障害のある人たちの人権は置き去りにされていたことから新たな条約の必要性が生じ、「障害者の権利に関する条約」が誕生しました。労働・雇用領域については第 27 条に規定されているのでご参照ください。

第二十七条 労働及び雇用

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

●就労継続支援をめぐる

2011 年条約勧告適用専門家委員会 ILO 第 159 号条約オブザベーション（抄）（厚生労働省国際課 仮訳）

1. 障害者の就労促進

委員会は、政府に対し、障害者雇用促進制度の改革について、開かれた労働市場におけるこれら障害者の就労機会を増やすという観点からの評価を次回の報告書において提供するよう要請する。また、委員会は、政府に対し、障害者及び社会的パートナーの団体の代表を当該評価のプロセスに含めるよう要請する。また、本条約（報告様式のパート V）が対象としている諸問題に関して、報告書、研究報告書及び審査書の抜粋のほか、可能な限り性別・年齢・障害種別に集計した統計も提供して頂きたい。

2. ILO 憲章第 24 条に基づく申立てのフォローアップ。条約第 1 条 3 及び第 3 条。全ての種類の障害者について適切な職業リハビリテーションを確保することを目的とする国内政策。

(a) ある障害者が「雇用関係の下において就業する」ことができるかどうかを判断するために用いられる基準（三人委員会報告書第 73 パラグラフ）。委員会は、政府に対し、雇用関係の対象となることができない種類に該当する障害者が、開かれた労働市場にアクセスすることができる機会を増やすために講じられ、又は検討されている措置について更なる情報を提供するように要請する。この点について、政府は、就労継続支援事業に基づく B 型事業から A 型事業及び開かれた雇用への移行件数のほか、福祉から開かれた雇用への障害者の移行に関してハローワークが実施している措置が及ぼす影響について最新の情報を提供するように要請する。

(b) 保護作業施設において行われる障害者の作業を労働法令の適用対象とすること（三人委員会報告書第 75 パラグラフ）。委員会は、政府に対し、保護作業施設における障害者の待遇が機会及び待遇の均等の原則（第 4 条）を含め、本条約の諸原則に即したものであることを確保するために講じられた措置による影響について、引き続き報告するように要請する。(c) 就労継続支援事業に基づく B 型事業の下で活動を実施する障害者の低賃金について委員会は政府に対し、障害者の工賃の引き上げのために講じられ、または検討されているさらなる措置について報告するように要請する。

(d) 就労継続支援 B 型事業に参加するものが支払うサービスに要する費用

委員会は政府に対し、障害者がこうした事業に参加し、最終的に労働市場へアクセスすることが妨げられ、又は除外されないことを確保するための取り組みを強化するように要請する。この点について委員会は、1955年の職業リハビリテーション(障害者)韓国(第99号)第22パラグラフ(2)において無料の職業リハビリテーション業務の提供が勧告されていることを想起する。●障害者の権利に関する条約の批准に関して国内法の整備が主だったものは、①障害の定義の拡大⇒障害者基本法の改正

②社会的障壁の除去を目的とする差別の解消と合理的配慮の提供⇒差別解消法の制定と障害者雇用促進法の改正(障害者の雇用率の算定基礎の見直し含む)

●我が国の障害者の雇用率

2%⇒現在精神障害者は分母に、今後は分子に。

障害者の雇用に詳しい研究者に聞いたところ2.7~2.8%といていた。

分子 身体、知的障害者である常用労働者の数+失業している身体、知的障害者の数

分母 常用労働者数-除外率相当労働者数+失業者数

平成27年 障害者雇用状況の集計結果						
	法定雇用率	法定雇用障害者数の算定の基礎となる労働者数	障害者の数	実雇用率	法定雇用率達成企業の数/企業数	達成割合
民間	2.00%	24,122,923	453,134	1.88%	41,485/87,935	47.20%
	前年	23,650,464	431,226	1.82%	38,760/86,648	44.70%
国の機関	2.30%	300,731	7,372	2.45%	40/40	100.00%
	前年	300,777	7,326	2.44%	39/40	97.50%
都道府県の機関	2.30%	323,790	8,344	2.58%	146/156	93.60%
	前年	322,491	8,285	2.57%	145/156	92.90%
市町村の機関	2.30%	1,075,883	25,914	2.41%	2,028/2,344	86.50%
	前年	1,061,833	25,265	2.38%	1,939/2,336	83.00%
都道府県の教育委員会	2.20%	574,343	12,370	2.15%	28/47	59.60%
	前年	575,831	12,154	2.11%	22/47	46.80%
市町村の教育委員会	2.20%	87,304	1,847	2.12%	60/72	83.30%
	前年	89,326	1,777	1.99%	58/73	79.50%
独立行政法人	2.30%	711,015	9,528	2.32%	241/330	73.00%
	前年	398,352	9,178	2.30%	244/322	75.80%
計	2.23%	27,195,987	518,507	2.27%	44,028/90924	77.60%
	前年	26,399,071	495,210	2.23%	41,270/89,622	74.31%

○平成 25 年 4 月 1 日～平成 30 年 3 月 31 日

身体、知的障害者を算定基礎として計算した率（2.0%）

○平成 30 年 4 月 1 日～平成 35 年 3 月 31 日

身体、知的障害者を算定基礎として計算した率と身体、知的、精神障害者を算定基礎として計算した率との間で政令で定める率

○平成 35 年 4 月 1 日以降

身体障害者・知的障害者・精神障害者を算定基礎として計算した率

●労働基準法第 9 条は

労働基準法第 9 条の「労働者」について、判例では(東京高裁平 14.7.11 新宿労基署長事件)

①実態として、使用従属関係の下における労務の提供にふさわしいものであるかどうか

②実際の使用従属関係の有無の判断は、

- 1.業務遂行上の指揮監督関係の存否・内容、
- 2.支払われる報酬の性格・額
- 3.使用者とされる者と労働者とされる者との間における具体的な仕事の依頼、業務指示等に対する諾否の自由の有無
- 4.時間的及び場所的拘束性の有無・程度
- 5.労務提供の代替性の有無
- 6.業務用機材等の適用の有無
- 7.公租などの公的負担関係
- 8.その他諸般の事情を総合的に考慮して判断するのが相当とされています。

●一方で労働基準法第 9 条の適用関係について

別紙参照(厚生労働省 労働基準局長、労働基準局監督課長通知)

●障害者雇用促進法では 適応訓練制度が設けられています。

第十三条 都道府県は、必要があると認めるときは、求職者である障害者（身体障害者、知的障害者又は精神障害者に限る。次条及び第十五条第二項において同じ。）について、その能力に適合する作業の環境に適應することを容易にすることを目的として、適応訓練を行うものとする。

2 適応訓練は、前項に規定する作業でその環境が標準的なものであると認められるものを行う**事業主に委託して実施**するものとする。第十四条 **公共職業安定所**は、その雇用の促進のために必要があると認めるときは、障害者に対して、適応訓練を受けることについて**あっせんする**ものとする。

第十五条 **適応訓練は、無料**とする。2 都道府県は、適応訓練を受ける障害者に対して、**雇用対策法**（昭和四十一年法律第百三十二号）の規定に基づき、**手当を支給することができる**。

雇用対策法施行規則

第二条 **法第十八条第二号** に掲げる給付金は、基本手当、技能習得手当（受講手当及び通所手当とする。）及び寄宿手当（以下「訓練手当」という。）とする。

2 訓練手当は、次の各号のいずれかに該当する求職者であつて、公共職業安定所長の指示により職業訓練（求職者を作業環境に適應させる訓練及び**介護労働者の雇用管理の改善等に関する法律**（平成四年法律第六十三号）**第十八条第一項第四号** の教育訓練を含む。以下同じ。）を受けているものに対して、支給するものとする。

七 **障害者の雇用の促進等に関する法律**（昭和三十五年法律第百二十三号。以下「障害者雇用促進法」という。）**第二条第四号** に規定する知的障害者（第六条の二において「知的障害者」という。）であつて、公共職業安定所による職業のあっせんを受けることが適当であると公共職業安定所長により認定されたもの

七の二 **障害者雇用促進法第二条第六号** に規定する精神障害者（第六条の二において「精神障害者」という。）のうち、公共職業安定所による職業のあっせんを受けることが適当であると公共職業安定所長により認定されたもの

●社会福祉事業について

社会福祉事業の内(第一種社会福祉事業、第二種社会福祉事業)労働者性を排除している主な事業は、

- ①**生活困窮者自立支援法**に規定する「認定生活困窮者就労訓練事業」
- ②障害者総合支援法に規定する

「就労移行支援」⇒就労を希望する障害者につき、厚生労働省令で定める期間にわたり、生産活動その他の活動の機会の提供を通じて、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厚生労働省令で定める便宜を供与することをいう。「就労継続支援」⇒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令で定める便宜を供与することをいう。

●最低賃金法では

第四条 使用者は、最低賃金の適用を受ける労働者に対し、その最低賃金額以上の賃金を支払わなければならない。

2 最低賃金の適用を受ける労働者と使用者との間の労働契約で最低賃金額に達しない賃金を定めるものは、その部分については無効とする。この場合において、無効となつた部分は、最低賃金と同様の定をしたものとみなす。

第七条 使用者が厚生労働省令で定めるところにより都道府県労働局長の許可を受け たときは、次に掲げる労働者については、当該最低賃金において定める最低賃金額から当該最低賃金額に労働能力その他の事情を考慮して厚生労働省令で定める率を乗じて得た額を減額した額により第四条の規定を適用する。

- 一 精神又は身体の障害により著しく労働能力の低い者
- 二 試の使用期間中の者
- 三 [職業能力開発促進法](#)（昭和四十四年法律第六十四号）[第二十四条第一項](#) の認定

を受けて行われる職業訓練のうち職業に必要な基礎的な技能及びこれに関する知識を習得させることを内容とするものを受ける者であつて厚生労働省令で定めるもの

- 四 軽易な業務に従事する者その他の厚生労働省令で定める者

最低賃金法施行規則

第五条 [法第七条](#) の厚生労働省令で定める率は、次の表の上欄に掲げる者の区分に応じ、それぞれ同表の下欄に定める率以下の率であつて、当該者の職務の内容、職務の成果、労働能力、経験等を勘案して定めるものとする。

法第七条第一号に掲げる者	当該掲げる者と同一又は類似の業務に従事する労働者であつて、減額しようとする最低賃金額と同程度以上の額の賃金が支払われているもののうち、 最低位の能力を有するものの労働能率の程度に対する当該掲げる者の労働能率の程度に応じた率を百分の百から控除して得た率
法第七条第二号に掲げる者	百分の二十
法第七条第三号に掲げる者	当該者の所定労働時間のうち、 職業能力開発促進法 （昭和四十四年法律第六十四号） 第二十四条第一項 の認定を受けて行われる職業訓練の時間（使用者が一定の利益を受けることとなる業務の遂行の過程内において行う職業訓練の時間を除く。）の一日当たりの平均時間数を当該者の一日当たりの所定労働時間数で除して得た率
第三条第二項の軽易な業務に従事する者	当該軽易な業務に従事する者と異なる業務に従事する労働者であつて、減額しようとする最低賃金額と同程度以上の額の賃金が支払われているもののうち、業務の負担の程度が最も軽易なものの当該負担の程度に対する当該軽易な業務に従事する者の業務の負担の程度に応じた率を百分の百から控除して得た率
第三条第二項の断続的労働に従事する者	当該者の一日当たりの所定労働時間数から一日当たりの実作業時間数を控除して得た時間数に百分の四十を乗じて得た時間数を当該所定労働時間数で除して得た率

●労働契約法

雇用関係は仕事と生活の調和を視野に入れ契約することになっています。障害者に置き換えた場合、合理的配慮の視点は欠かせないものだといえます。

第二条 この法律において「労働者」とは、使用者に使用されて労働し、賃金を支払われる者をいう。

2 この法律において「使用者」とは、その使用する労働者に対して賃金を支払う者をいう。

第三条 労働契約は、労働者及び使用者が対等の立場における合意に基づいて締結し、又は変更すべきものとする。

2 労働契約は、労働者及び使用者が、就業の実態に応じて、均衡を考慮しつつ締結し、又は変更すべきものとする。

3 労働契約は、労働者及び使用者が仕事と生活の調和にも配慮しつつ締結し、又は変更すべきものとする。

4 労働者及び使用者は、労働契約を遵守するとともに、信義に従い誠実に、権利を行使し、及び義務を履行しなければならない。

5 労働者及び使用者は、労働契約に基づく権利の行使に当たっては、それを濫用することがあってはならない。

第四条 使用者は、労働者に提示する労働条件及び労働契約の内容について、労働者の理解を深めるようにするものとする。

2 労働者及び使用者は、労働契約の内容（期間の定めのある労働契約に関する事項を含む。）について、できる限り書面により確認するものとする。

●労働安全衛生法では

労働者の保護の具体的な施策が用意されています。安全配慮義務といわれているものを紹介します。

第三条 事業者は、単にこの法律で定める労働災害の防止のための最低基準を守るだけでなく、快適な職場環境の実現と労働条件の改善を通じて職場における労働者の安全と健康を確保するようにしなければならない。また、事業者は、国が実施する労働災害の防止に関する施策に協力するようにしなければならない。第六十六条の五 事業者は、前条の規定による医師又は歯科医師の意見を勘案し、その必要があると認めるときは、当該労働者の実情を考慮して、就業場所の変更、作業の転換、労働時間の短縮、深夜業の回数の減少等の措置を講ずるほか、作業環境測定の実施、施設又は設備の設置又は整備、当該医師又は歯科医師の意見の衛生委員会若しくは安全衛生委員会又は労働時間等設定改善委員会（労働時間等の設定の改善に関する特別措置法（平成四年法律第九十号）第七条第一項に規定する労働時間等設定改善委員会をいう。以下同じ。）への報告その他の適切な措置を講じなければならない。

●憲法と権利条約

権利条約と憲法の規定について考えてみます。（参考福祉政策の課題大曾根寛放送大学教育振興会 P252～256）障害に基づく差別は、合理的配慮を行わないことを含むものであらゆる差別を禁止することと

しています。合理的配慮とは、障害のない人との実質的な平等を確保するため、権利と自由を行使するために必要な変更及び調整で、特定の場合に必要とされるもので、不釣り合いな又は過重な負担を課さないものと規定されている。この条約を批准した以上過重な負担がないことが前提となるかもしれないが、これまで言われていた「公共の福祉」が相互の人権の調整だけでなく環境と個人の間を調整・変更するという新たなキー概念としているとし、公共の福祉を豊かにするものとする可能性について示唆しています。

憲法第十四条 すべて国民は、法の下に平等であって、人種、信条、性別、社会的身分又は門地により、政治的、経済的又は社会的関係において、差別されない。



条約第五条

1 締約国は、全ての者が、法律の前に又は法律に基づいて平等であり、並びにいかなる差別もなしに法律による平等の保護及び利益を受ける権利を有することを認める。

2 締約国は、障害に基づくあらゆる差別を禁止するものとし、いかなる理由による差別に対しても平等かつ効果的な法的保護を障害者に保障する。

3 締約国は、平等を促進し、及び差別を撤廃することを目的として、合理的配慮が提供されることを確保するための全ての適切な措置をとる。

4 障害者の事実上の平等を促進し、又は達成するために必要な特別の措置は、この条約に規定する差別と解してはならない

条約第4条

1 締約国は、障害に基づくいかなる差別もなしに、全ての障害者のあらゆる人権及び基本的自由を完全に実現することを確保し、及び促進することを約束する。このため、締約国は、次のことを約束する。

(a) この条約において認められる権利の実現のため、全ての適切な立法措置、行政措置その他の措置をとること。

(b) 障害者に対する差別となる既存の法律、規則、慣習及び慣行を修正し、又は廃止するための全ての適切な措置（立法を含む。）をとること。

憲法25条

すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。

2 国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない。



条約第28条

1 締約国は、障害者が、自己及びその家族の相当な生活水準（相当な食糧、衣類及び住居を含む。）についての権利並びに生活条件の不断の改善についての権利を有することを認めるものとし、障害に基づく差別なしにこの権利を実現することを保障し、及び促進するための適切な措置をとる。

2 締約国は、社会的な保障についての障害者の権利及び障害に基づく差別なしにこの権利を享受することについての障害者の権利を認めるものとし、この権利の実現を保障し、及び促進するための適当な措置をとる。この措置には、次のことを確保するための措置を含む。

憲法第22条

何人も、公共の福祉に反しない限り、居住、移転及び職業選択の自由を有する。



条約第27条

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ぬ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。

●障害者基本法と権利条約

権利条約は25項の前文と50条からなる条文でできています。「他の者との平等を基礎として」、「他の者と平等の選択の機会」、「他の児童と均等な機会」と書かれている箇所が30回登場している。このことは他の者より障害者を優遇するものではなくあくまでも「平等」を基本とするものとする趣旨の表れと理解できる。しかし、障害者基本法には平等の二文字が見られないし、条約前文の(a)には、「す

すべての構成員の固有の尊厳及び価値」と個人の尊厳に対し「個人として尊重」となり、「社会連帯」も25年改正で無くなっています。

さらに重要だと思われることは、障害の定義がないことが挙げられます。障害を理由とする差別と障害者に対する差別は同じものでしょうか。

昭和45年 心身障害者対策基本法	平成5年 障害者基本法	平成25年 障害者基本法
基本理念 第三条 すべて心身障害者は、 個人の尊厳 が重んぜられ、その尊厳にふさわしい処遇を保障される権利を有するものとする。	基本理念 第三条 すべて障害者は、 個人の尊厳 が重んぜられ、その尊厳にふさわしい処遇を保障される権利を有するものとする。 2 すべて障害者は、社会を構成する一員として社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会を与えられるものとする。	目的 第一条 この法律は、全ての国民が、障害の有無にかかわらず、等しく基本的人権を享有するかけがえない 個人として尊重 されるものであるとの理念にのっとり、～ (基本理念の項だてがない)

昭和45年 心身障害者対策基本法	平成5年 障害者基本法	平成25年 障害者基本法
(国民の責務) 第五条 国民は、 社会連帯の理念 に基づき、心身障害者の福祉の増進に協力するよう努めなければならない。	(国民の責務) 第五条 国民は、 社会連帯の理念 に基づき、障害者の福祉の増進に協力するよう努めなければならない。	(国民の責務) 第八条 国民は、基本原則にのっとり、第一条に規定する社会の実現に寄与するよう努めなければならない。

条約前文

(a)国際連合憲章において宣明された原則が、人類社会の全ての構成員の固有の尊厳及び価値並びに平等のかつ奪い得ない権利が世界における自由、正義及び平和の基礎を成すものであると認めていることを想起し、



障害者基本法第1条

この法律は、全ての国民が、障害の有無にかかわらず、等しく基本的人権を享有するかけがえない個人として尊重されるものであるとの理念にのっとり、全ての国民が、障害の有無によって分け隔てられることなく、相互に人格と個性を尊重し合いながら共生する社会を実現するため、～

条約前文

(w)個人が、他人に対し及びその属する地域社会に対して義務を負うこと並びに国際人権章典において

認められる権利の増進及び擁護のために努力する責任を有することを認識し、



障害者基本法

第4条

何人も、障害者に対して、障害を理由として、差別することその他の権利利益を侵害する行為をしてはならない。

第8条

国民は、基本原則にのっとり、第一条に規定する社会の実現に寄与するよう努めなければならない。

ここからは差別解消法、障害者雇用促進法に係る差別の解消に絞って進めます。

●差別意識

私たちに潜む差別意識を考えてみます。障害保健福祉研究情報システム障害者の権利条約-その意義、条約策定過程、今後の課題伊東亜紀子 国連障害フォーカルポイント(国連経済社会局)2007年10月より

南アフリカ共和国での選挙監視での出来事

この仕事は、それ自体がかなり重責であったとともに、アジア人であることもあり、肌の色による強烈な差別を自分で感じたことも、とても強く心に残っています。保守的白人層の人々から“なぜお前が監視側で働いているのだ”という視線は当たり前のようにありました。でもそれ以上に怖いと思ったのは、私が泊まっていた宿でのことです。この宿の女主人はオランダ系白人だったのですが、「私の夫は和解委員会で働いていて、今後の新しい南アに貢献しているのだ、私はそのことを誇りに思う」と私達に言うのです。そしてそ

う言ったそばから、私達の黒人の運転手に向かっては「あなたは黒人だからここには泊まれない」と言うのです。和解や平和と口では言っていないながら、おそらく自分ではそれと気付かぬままに歴然とした差別を繰り返していく。この対比に私は大きなショックを受けました。

そんな女主人の運転手に対する態度に私は断固として抗議し、結局運転手だった人たちも大部屋をシェアすることはなんとかできることとなりました。何十年も人種差別が当然の生活をしてきたのだから差別、偏見がすぐには消えないのは仕方がないかもしれない。でも、目の前にいる人を公然と差別する、そのあまりに“自然な態度”に、～中略～この経験は、私がその後1994年からニューヨークに移り障害者問題を担当するようになったことにも影響したかもしれません。私も含め、人は誰でもある程度生まれた社会や時代の産物なのだから、差別の意識が刷り込まれていることはあるかもしれません。でもせめて、自分を客観視できる立場にいる私達は、社会への義務として、自分の中に潜む差別の意識を分

析し、いろいろな媒体を使って一般の人の目線で問題の解決に向けて考えていかなければいけない。そして国連の多くの任務は、問題を解決するためのきっかけをつくることだと考えています。とする原稿が寄せられていました。

●制度で解決できること

手話通訳制度は

仮に、私がHEROという番組で手話通訳を担当することになったとします。木村拓哉さんをみたいのに何で川根を見るのだ!。見たいのはキムタクさんだ。

移動を支援する制度

冷蔵庫を開けたらビールがない。私たちはすぐ買いに行ける。こんな時移動を支援するヘルパーさんの用意は・・・。

下が濡れた・・・。

自分で着脱できないと誰か（家族やヘルパーさん等）が手伝ってくれないとずっと濡れたまま。⇒持ち悪い 介護分野での一つの例⇒定時排泄

●差別解消の3本柱

差別に関する3つの柱

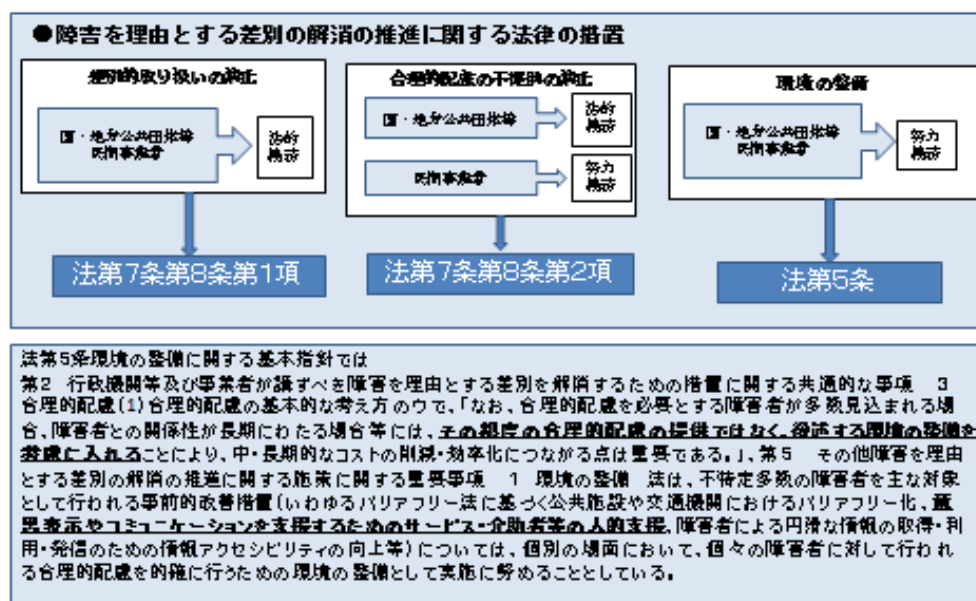


図1 雇用と働き方・働かせ方の基準

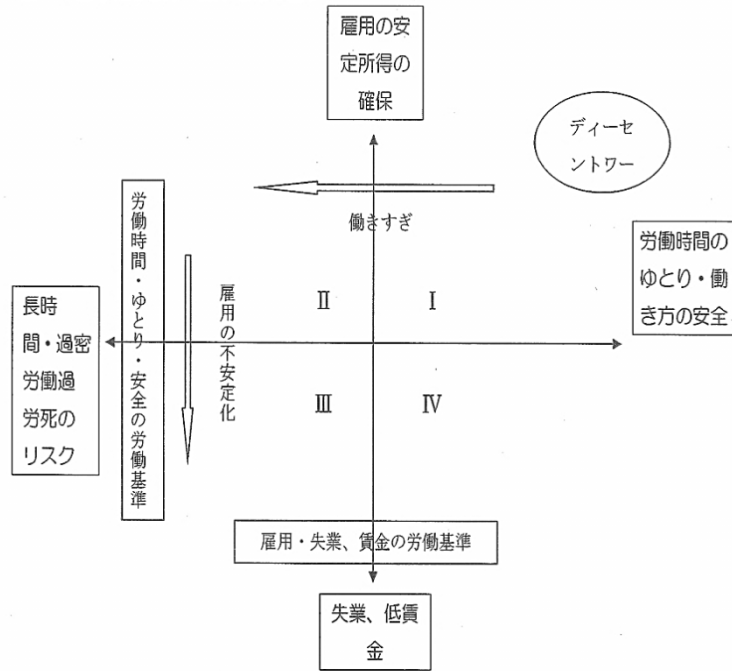
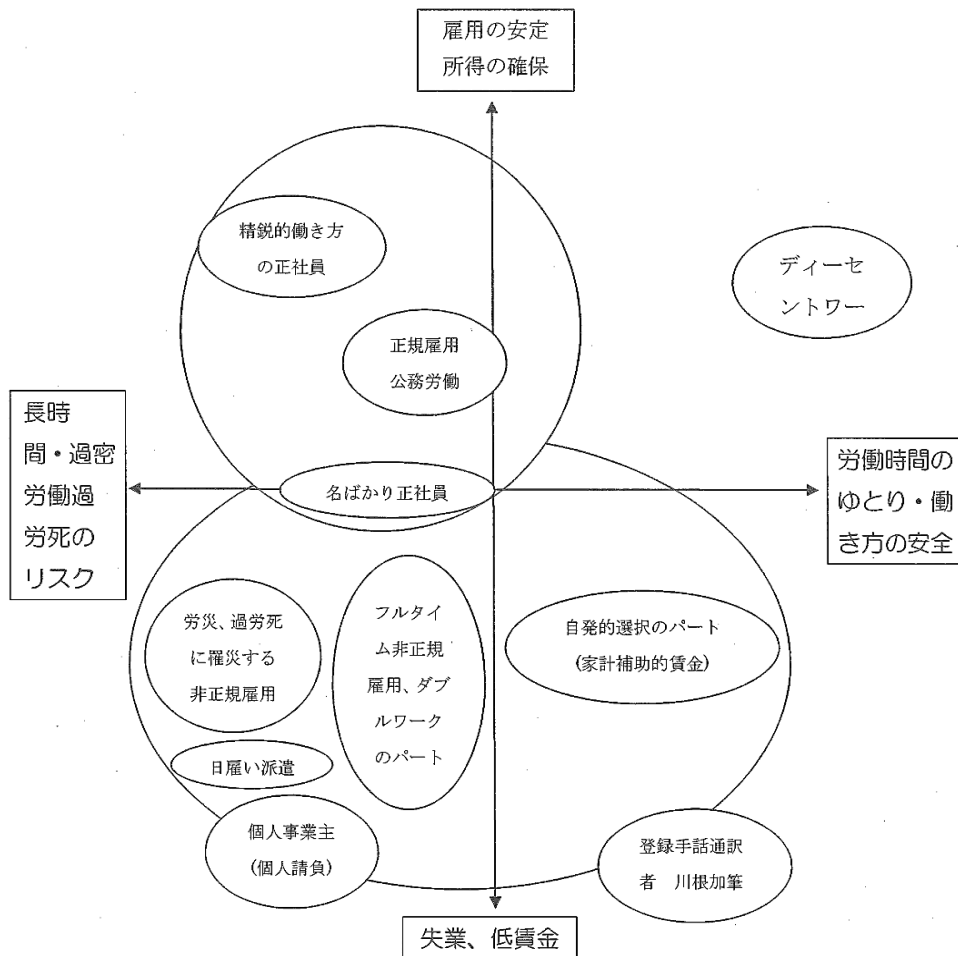
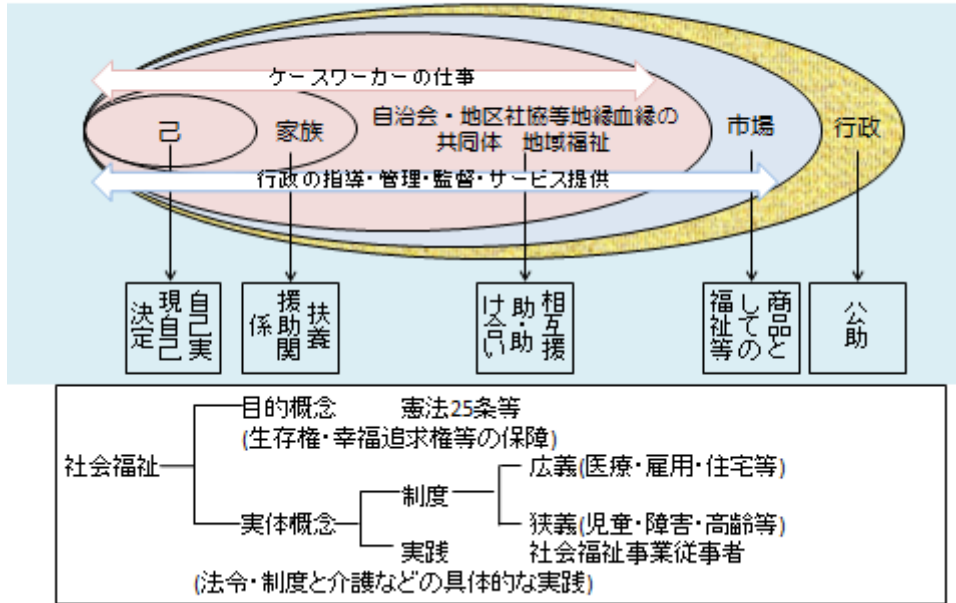


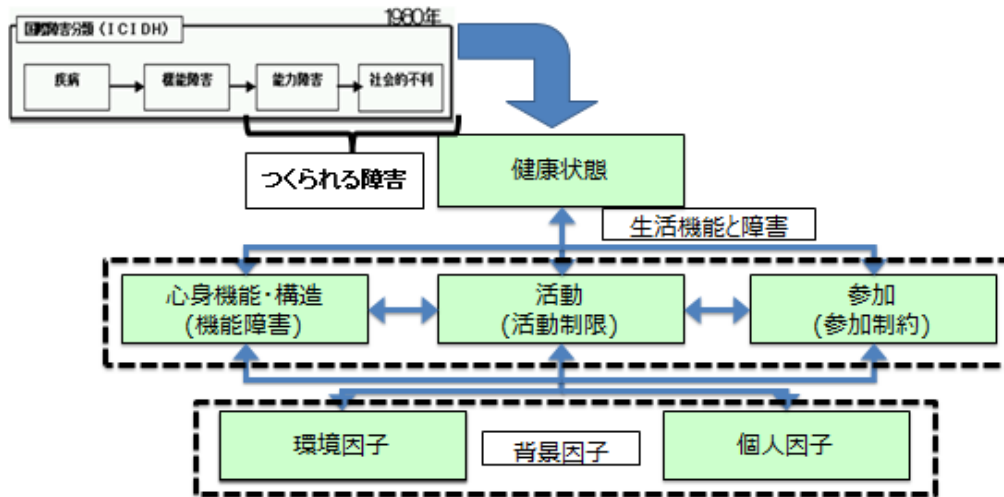
図2 雇用の劣化と働かすぎの構図



差別を解消し共生社会を実現する機能
共生社会実現の担い手とし働けることに喜びが・・・



国際生活機能分類 (ICF)・2001年世界保健機関採択



障害者差別の考え方

障害者差別	種類	例	対応方法	免責
不利益を生む異なる扱い	直接差別	盲人の入店拒否	やめる	正当な理由がある場合
	関連差別	盲導犬利用者入店お断り		
形だけの平等な扱い	間接差別	盲人にメニューを讀んであげない	合理的配慮の提供	過重な負担が生じる場合

事業主と厚生労働大臣の義務

	事業主	厚生労働大臣	「指針」の呼称(研究会)
障害者に対する差別の禁止	募集および採用(第34条)	指針を定める(第36条)	差別の禁止に関する指針
	(採用後の)待遇(第35条)		
均等な機会の確保等	募集および採用(第36条の2)	指針を定める(第36条の5)	合理的配慮の提供に関する指針
	(採用後の)待遇および能力発揮(第36条の3)		

●障害者に対する差別の禁止に関する規定に定める事項に

関し、事業主が適切に対処するための指針には

基本的な考え方として、雇用される障害者は、そもそも、職業生活を営むことが困難なものと規定していることに着目する必要があります。

そして、全ての事業主を対象とし、募集や採用にあたって、障害者の範囲を次のように規定し、その上で、次の①のように考え方を示しています。

さらに、②にあるように直接差別に関連差別を含むものと直接差別の範囲を示し、③のように障害者についての理解が不可欠であることを示しています。

障害の定義を

障害者(身体障害、知的障害、精神障害(発達障害を含む。)その他の心身の機能の障害(以下「障

害」と総称する。)があるため、長期にわたり、職業生活に相当の制限を受け、又は職業生活を営むことが著しく困難な者をいう。以下同じ。)に対して、

①障害者でない者と均等な機会を与えなければならず、また、賃金の決定、教育訓練の実施、福利厚生施設の利用その他の待遇について、労働者が障害者であることを理由として、障害者でない者と不当な差別的取扱いをしてはならない。

②ここで禁止される差別は、障害者であることを理由とする差別（直接差別をいい、車いす、補助犬その他の支援器具等の利用、介助者の付添い等の社会的不利を補う手段の利用等を理由とする不当な不利益取扱いを含む。）である。

③また、障害者に対する差別を防止するという観点を踏まえ、障害者も共に働く一人の労働者であるとの認識の下、事業主や同じ職場で働く者が障害の特性に関する正しい知識の取得や理解を深めることが重要である。

具体的な事例として第3差別の禁止の2賃金の(2)を一例として紹介すると

イ 障害者であることを理由として、障害者に対して一定の手当等の賃金の支払をしないこと。

□ 一定の手当等の賃金の支払に当たって、障害者に対してのみ不利な条件を付すこと。

●雇用の分野における障害者と障害者でない者との均等な機会若しくは待遇の確保又は障害者である労働者の有する能力の有効な発揮の支障となっている事情を改善するために事業主が講ずべき措置に関する指針

合理的な配慮の提供に関する指針です。合理的配慮について基本的な考え方として、次のように整理しています。なお障害者に対する理解については上記と同様です。

①障害者からの申出による

②障害の特性に配慮した必要な措置の提供

③障害者でない労働者との均等な待遇の確保

④能力の有効な発揮の支障となっている事情を改善するためとし、

- ・ 障害の特性に配慮した職務の円滑な遂行に必要な施設の整備
- ・ 援助を行う者の配置
- ・ その他の必要な措置を講じなければならない。

その上で、合理的配慮の提供に関し、不提供の場合の過度な負担について次のように整理しています。

1 過重な負担の考慮要素

(1) 事業活動への影響の程度

当該措置を講ずることによる事業所における生産活動やサービス提供への影響
その他の事業活動への影響の程度をいう。

(2) 実現困難度事業所の立地状況や施設の所有形態等による当該措置を講ずるための機器や人材の確保、設備の整備等の困難度をいう。

(3) 費用・負担の程度当該措置を講ずることによる費用・負担の程度をいう。ただし、複数の障害者から合理的配慮に関する要望があった場合、それらの複数の障害者に係る措置に要する費用・負担も勘案して判断することとなること。

(4) 企業の規模当該企業の規模に応じた負担の程度をいう。

(5) 企業の財務状況当該企業の財務状況に応じた負担の程度をいう。

(6) 公的支援の有無当該措置に係る公的支援を利用できる場合は、その利用を前提とした上で判断することとなること。

●まとめにならないまとめに変えて

これまで述べたように、障害のない者との実質的な平等を目標に据え、様々な取り組みが国内外で進められてきました。

障害者雇用については、1983年のILO条約「障害者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）」（日本は1992年6月12日に批准）。そして、「職業リハビリテーション及び雇用（障害者）に関する勧告（第168号）」は代表的なものです。

国内法で見ると、労働基準法第9条適用労働者の定義、位置づけとそれに係る労働契約と最低賃金制度、さらには労働安全衛生法、社会保険適用等保護規定と呼ぶにふさわしい仕組みの中、求職者である障害者に対し、障害者雇用促進法、雇用対策法で職業訓練を必要とする者に対する規定の整備をしています。障害者雇用率の算定基礎をみると理論上は働きたい障害者が働けるようになっているように見えます。加えて、差別、合理的配慮の提供の概念は、障害があっても働くことができる環境を求めるもので、障害者雇用促進法第12条に規定する適応訓練（職業訓練）の幅を最小限にするものであって、決して広げるものではないと私は考えます。

したがって、適応訓練と考えた場合、公的な制度（訓練の場、費用—事業所・障害者—について十分な障害者に対する保護規定の整備）として位置付けることが必要だと思えます。

最後に、法律の専門家でもなく一公務員に過ぎない私がかかなり踏み込んだ提起をすることになってしまいましたが、今日お集まりの皆さんは障害者の雇用、労働の専門家なのでテーマとなっているユニバーサル就労システムが社会的な位置づけを得て、障害のある人たちに有益なものとして発展できるよう期待するとともに議論のたたき台となれば幸いです。

提案日 2016.08.10

佐倉市福祉部社会福祉課 川根 紀夫

1. ワークフェア

ワークフェアとは、生活保護、医療費保護などからなる「福祉」(welfare)の受給者に対して、一定の就労を義務づけ、給付を労働の対価とすることによって、その精神的自立を促すと共に、就労を通じて、招来の経済的自立の基盤たる技術・技能を身に付けさせようという公的扶助に関する改革理念であり、制度である。もともとは米国ニクソン政権下における AFDC(要保護児童扶助)改革に際して、造語されたと言われる。代表例として、米国クリントン政権下の 96年8月の「個人責任及び労働機会調和法」が挙げられ、AFDCの廃止と TANF(貧困家族一時扶助)の導入を求めた。それによると、各州は2002年までに受給者の5割を週30時間以上就労させなければならず、通年5年以上の受給は認められない。こうした基準を達成できなかった州は連邦のブロック補助金を減額される。他方、職業訓練などの積極的労働市場政策への支出は北欧などと比して少ない。その他、イギリスの ブレア政権に代表される「第三の道」路線(“Welfare to Work” 働くための福祉)などが、典型例であり、日本においても2006年4月に施行された 「障害者自立支援法」など自立的支援制度・運用の見直しが検討される一方、生活保護費の削減や老齢加算や母子加算の「就労支援」を条件とする3年段階的廃止などの動向も、福祉政策のワークフェア化として整理できよう。

1.1. ワークフェアの背景としての「新自由主義」(neo-liberalism)的な福祉国家(welfare state)再編

労働・福祉政策に見られるワークフェアの導入の背景には、「経済のグローバル化」があり、それを背景とするケインズ主義的福祉国家システムの危機と「新自由主義」的な福祉国家再編の動向がある。それは 経済的自由競争を重視し、規制緩和や市場の競争ルールの整備を進める一方、社会福祉や教育など従来公共部門が担ってきたものを民間へと移して「小さな政府」を作り、「民間活力」による経済的効率やサービスの向上を図る路線である。これは、所得再分配メカニズムの変換としての特徴も持っていて、日本では法人税(97年度37.5%から98年度34.5%、99年度30%)・法人事業税(97年度12%、98年度11%、99年度9.6%)等の減税、所得税(98年度50%から99年度37.5%)・住民税(98年度15%から99年度13%)の最高税率引き下げ、研究開発減税(研究開発促進税制)(03年度)、有価証券取引税の廃止(99年度)、配当所得(03年度)への減税、等々の大企業や高所得者層への優遇的な減税の実施や、他方での上記のような生活保護費の削減や老齢加算や母子加算の廃止などによる、結果としての「福祉削減」に見出される。労働市場の規制緩和や非正規雇用比率の拡大の下での民間給与総額の減少という傾向と相俟って、こうした政策動向は、社会的にも「格差社会」として認知されるに至る現象を生み出すのに寄与する側面もあった。

1.2. ワークフェアの規範理論(normative theory)

上記のような「格差社会」化の下でもワークフェアが是認される規範理論的根拠は何であろうか？第一に挙げられるのは、単純な「働かざるもの食うべからず」という思想である。また、無条件な公的扶助に

よる支給は、福祉受給者の将来的な経済的自立への意欲をむしろ阻害し、**福祉的受給依存者を増やすだけであるというモラル・ハザード**(moral hazard)問題の指摘や、受給資格を偽ってでも扶助措置にフリー・ライドする誘因を与えるという逆選択(adverse selection)問題の指摘による正当化である。こうした誘因問題(incentive problem)は、その適切な解決の処方箋を誤れば最終的に扶助システムの成立・再生産自体が困難になるという危険を孕むだけに重要な視点である。しかし、それらは誘因両立的な福祉政策の制度設計の問題であって、ワークフェアがこうした問題の最適解であるか否か、また、ワークフェアに代替的な福祉政策であって、誘因問題に対しても有能な制度設計が不可能なのか否か等は、論争含みのオープン・クエスチョンであろう。

ワークフェアの導入は「新自由主義」的な福祉国家再編の一環としてなされている以上、こうした再編路線自体の規範理論的根拠が問われるべきだろう。そのようなものとして、伝統的な厚生経済学(welfare economics)の前提する経済的厚生主義(economic welfarism)が挙げられる。経済的厚生主義とは、社会的厚生ないしは社会的福祉というものを、貨幣的測度で評価可能な、市場化可能な経済的財・サービスなどの消費から得る主観的選好の充足度としてのみ理解された個々人の福祉の総計、すなわち貨幣換算可能な経済的便益の総計として理解する立場である。

経済的厚生主義に基づく代表的規範基準として、パレート原理(Pareto principle)がある。これは、既存の社会状態Xから社会状態Yへの政策的移行によって、社会全構成員の消費に関する主観的充足度が改善されるならば、その政策を是と判断する事を要請する。この基準自体は、比較的自然的な中立的要請と言えるが、この原理の拡張的適用を意図する「仮想的補償原理」(hypothetical compensation principle)が、ワークフェアのもっとも適切な規範理論的正当化を与えると言える。「仮想的補償原理」は、既存の社会状態Xから社会状態Yへの政策的移行によって、個人1は改善されたものの、個人2は悪化した際に、個人1から個人2への何らかの所得移転による補償を仮想的に構想する。仮想的移転の結果として社会全構成員の選好充足度が改善されるならば、仮想的移転の現実的遂行の有無に関わりなく、その政策を是と判断する事を要請するのである。この原理に基づく政策評価は、一定の条件下では実は、国民所得テストに基づく政策評価と同値になる。すなわち、国民総所得が多くなる政策ほど望ましいという評価になるのである。

こうした評価は、総所得の分配状態とか、所得を生かして人々がどう生き得るか、という問題には無関心であり、国民国家の国際競争力の維持強化や、経済成長の促進に主要な関心を払う。しかし、確かに福祉の絶対水準を維持する為には、国際競争力も経済成長も必要条件であるが、十分条件ではない。障害者や生活保護者の「自立支援」も、経済成長の阻害要因になるから就労を条件づけるというロジックではなく、「自立」的生活の固有の価値についての深い洞察に基づいて初めて評価を考えるべきなのである。

2. ベーシック・インカム

ベーシック・インカムとは、通常の最低所得保証制度に対して「就労に基づく給付」の条件づけを要請するワークフェアとは対極にある代替的福祉制度構想であり、無条件給付を特徴とする。すなわち、それは当該社会の政府によって全ての社会の構成員に賦与される所得であり、(1)その個人が労働市場に参入して、就労する意欲を持っているか否かに関わり無く、(2)その個人が富者であるか貧困者であるかに関わり無く、(3)その個人が誰と住んでいるかに関わり無く、そして、(4)その個人の居住地域がいずれかであるかに関わり無く、支払われるものである。これは、日本の生活保護制度などの最低所得保証制度

と以下の点で異なる。最低所得保証制度における福祉受給者は、(1)疾病や何らかのハンディキャップのためにそもそも就労する事が出来ないか、もしくは就労する意思を持っていながら失業などのため、現在就労していない旨を証明しなければならない(ワークテストの存在)、(2)国からの受給に値するほどに、十分な所得の源泉を持たない旨を証明しなければならない(資力調査の存在)、(3)受給に値するとしてもどの程度の受給に値するかは、その個人の属する家計構成、及び、その個人の居住地域の特性に依存して決定される。

またベーシック・インカムは、ミルトン・フリードマンなどが提唱したいわゆる「負の所得税」(negative income tax)とも、主にその手続き的性格において違いがある、とされる。すなわち、第一に、ベーシック・インカムにおいては一定の所得が全ての個人に事前に与えられ、その上に各自が自由に所得を増やすべく経済活動をする事が可能であると考えられるのに対して、負の所得税は勤労所得額が一定以下の場合に限って事後的に給付される。第二に資力調査の実施を伴う負の所得税に比して、ベーシック・インカム政策はその行政的執行費用の面で安上がりである事が期待され、ひいては給付の維持可能な水準がより高くなる事が期待される、と理解されている。

2.1. ベーシック・インカムの規範理論的基礎としてのリアル・リバータリアン

ベーシック・インカム政策を正当化する為の規範理論的基礎付け、並びにその経済的資源配分メカニズムとしての性質に言及したのが、ヴァン・パレーズ(Van Parijs (1995))である。パレーズは、「個人がしたいと欲するであろうどんな事であれ行う自由(the freedom to do whatever one might want to do)」が保証される自由な社会を「公正な社会(just society)」と考える。ここで言う個人的自由では、他のいかなる主体の行使する強制や脅迫・暴力による個人的行為への制約からの自由という、単なる形式的自由(formal freedom)のみならず、個人が実際にどの程度、為す事が出来るか、為したい事の実現手段をどの程度、確保しているかにも関わる実質的自由(real freedom)をも視野に入れられる。そして、実質的自由を全ての個人に出来るだけ多く与える事(real freedom for all)こそが、自由な社会の条件であると主張する。それは、以下の3条件によって、より精密に規定される。すなわち、第一に、強制や暴力などによる侵害なしに諸権利がうまく執行されるような構造が存在すること(権利に関する安全保障の確立)(rights security)であり、第二に、その構造の下で、個人の自己所有権(self-ownership)の確立であり、第三に、以上の2条件の制約の下で、各個人は己が為したいと欲するであろうどんな事であれ、それを為すための最大限可能な機会が保証されていること(機会集合のレキシミン配分(leximin assignment of opportunity sets))である。

パレーズは3条件の間に次のような辞書的順序をつける。すなわち、第一の条件(権利に関する安全保障の確立)を第一次的に優先し、第一の条件の制約下で最大限の自己所有権の確保が要請される。また、上記2つの条件の優先的達成の下で第三の条件の達成が追求される。このような3つの条件を満たす「自由な社会」として「公正な社会」を規定する立場を、パレーズは「リアル・リバータリアン」と称した。こうした規範理論に基礎付けられて、実質的自由の社会を実現する制度的構想とされるのが、ベーシック・インカムである。

2.2. 経済的資源配分メカニズムとしてのベーシック・インカムの特徴

経済的配分メカニズムとしてのベーシック・インカムは、天然資源などの外的資源が経済的活動を通

じてもたらずレントを第一次的財源とし、安全保障と自己所有権の確保という制約の下で、もっとも不遇な個人の機会集合を最大化するように所得を配分することとして定義される。ここで問題になるのは、機会集合とはいかに定義され、その大きさをどう測定するかであり、これは「もっとも不遇な個人」をいかに同定するか、という問題に関わってくる。こうした問題に対して、パレーズはベーシック・インカム制度が実現すべき資源配分の基準として、「非支配的多様性(Undominated Diversity)」基準の採用を提唱した。非支配的多様性とは、ある初期賦存状態に関して、社会の全構成員が一致して、ある個人の初期賦存よりも他の個人のそれの方を強く選好するならば、この初期賦存は不公正な分配であると判断されるべき事を要請する基準である。

こうした性質を満たす資源配分の遂行が果たして、市場プラス再分配的税制によって分権的に遂行可能か否かはかなり論争的課題である。また、仮に遂行可能であったとして、実現される資源配分が経済的効率性と矛盾しないか否か、あるいはどの程度の効率性のロスと代替関係にあるのか、という重要な経済理論的問題がベーシック・インカム構想には存在している。また、国民国家間での経済的国際競争が現実として存在する限り、より包括的な再編的福祉国家の構想としては、パレーズ自身認めるように、ベーシック・インカム制度だけでは不十分であって、積極的労働市場政策の採用が不可欠であろう。

参考文献

Van Parijs, P. (1995): *Real Freedom for All: What (if Anything) can Justify Capitalism*, Oxford University Press, Oxford.

後藤玲子・吉原直毅(2004)「『基本所得』政策の規範的経済理論——『福祉国家』政策の厚生経済学序説——」, 『経済研究』第55巻第3号, pp. 230-244

吉原直毅(2006)「『福祉国家』政策論への規範経済学的基础付け」『経済研究』第57巻第1号, pp. 72-91.

ユニバーサル就労における課題

資料 2

アクア総合社労士事務所 社会保険労務士 嶋津貴史

○・・・適用される ×・・・適用されない △・・・適用されないと思われる

項目	根拠法・ 条文	目的	詳細	UW 一般	UW 最賃	UW 有償	UW 無償
健康診断	労働安全衛生法66条	労働者の安全と健康を確保する	雇入れ時健康診断の実施(短時間労働者は対象外)	○	○	×	×
			定期健康診断の実施(短時間労働者は対象外。年1回、深夜業務従事者は年2回)	○	○	×	×
労働条件	労働基準法	労働者が人たるに値する生活を営むため	労働条件の最低の基準を定めている	○	○	×	×
安全衛生	労働安全衛生法66条の10	メンタルヘルス不調の防止	ストレスチェックの実施	○	○	×	×
社会保険	健康保険法第3条	・疾病、死亡、出産等の保険給付	健康保険の加入(平成28年10月から、一定規模以上の会社に短時間労働者の加入拡大)	○	○	△	△
	厚生年金保険法第9条	・老齢、死亡、障害等の保険給付	厚生年金保険の加入(")	○	○	△	△
雇用保険	雇用保険法第4条	失業時に対する所得保障など	雇用保険の加入(週20時間以上が対象)	○	○	×	×
労災保険	労働者災害補償保険法第7条	業務上、通勤上の負傷、疾病、障害、死亡等の保険給付	労災保険の加入	○	○	×	×
年次有給休暇	労働基準法第39条	労働者のリフレッシュ	労働者には所定労働日数に応じて、年次有給休暇を与えなければならない	○	○	×	×
生理休暇	労働基準法68条	生理休暇が必要な時	生理日に請求があった場合には、就業させてはならない	○	○	×	×
育児・介護休業	育児介護休業法	育児・介護が必要な時、離職せずに一定の休職が可能	育児・介護休業、産前産後休業時、一定の条件を満たせば、休業中で賃金が支給されなくても国から一定の金額が支給される	○	○	×	×
その他の休暇	法的根拠なし	冠婚葬祭で休暇を取得	法律の定めはなく、法人の就業規則、附属規程等による	○	○	×	×
最低賃金	最低賃金法第3条	賃金の最低額を保障	最低賃金を保障	○	○	×	×
均等待遇	パートタイム労働法	通常労働者との均等	通常の労働者の均等・均衡待遇の確保を推進するための措置や通常の労働者への転換を推進するための措置を講じる	○	○	×	×
障害者雇用	障害者雇用促進法	障害者の職業の安定	障害者の雇用義務、雇用促進、職業リハビリテーションを通じて、障害者の職業の安定を図る	○	○	×	×

※健康診断およびストレスチェックは、週所定労働時間が正職員の4分の3以上で義務付け

デンマークの障害者雇用就業政策

岩田 克彦

1. はじめに

ここでは、2013年1月1日から施行された、フレックスジョブ、障害年金の制度改革を中心に、デンマークの障害者雇用就業政策の最近の動向を報告する。

2. デンマークの「障害者」と障害者政策理念

(1) デンマークの「障害者」

デンマークでは、障害の公式な定義はないとされている。但し、旧障害者均等機会センター (Center for Ligebehandling af Handicappede ; CLH) 発行の「デンマーク障害者政策原則 (2006)」は、デンマークにおける「障害」の定義は、時代とともに変化するダイナミックなものであるため公式のものはないとしながらも、次のように定義している。「障害がある (being disabled) とは、人が身体的、精神的、知的な障害 (impairment) があるために、他の市民と同じ生活をするうえで補てんが必要である、ということの意味する」(11p)。また、デンマークでは、「障害者手帳」の交付もなく、障害者の登録もなく、障害の程度による等級表 (インペアメントテーブル) の区別も存在しない。従って、統計的には、公的年金や助成金の受給者、公的制度の支援を受けている者しかわからず、障害者数はサンプル調査で推計するしかない。

Steen Bengtsson (2009) によると、2008年の推計で、障害者数は約66万人 (人口の18.6%) となっている。

(2) デンマークの障害者雇用就業政策の理念

現在のデンマークにおける障害者政策は、「補てん」、「社会各部門の分担責任」、「連帯」、「均等機会」の4つの原則に基づいて実施されている。デンマーク障害者審議会発行の『デンマーク障害者政策原則』“The Principles of Danish Disability Policy” (The Danish Disability Council, 2006. 11) の内容を、以下簡単に紹介する。

(<http://www.clh.dk/index.php?id=1228>)

「ハンディキャップ (handicap)」と「障害 (disability)」を区別し、以下のように定義している。

- ・ 個人の持っている障害 (disability) + 障壁 (barrier) = ハンディキャップ (handicap)
- ・ 障害 (disability) + 補てん・埋め合わせ (compensation)
= 機会均等の実現 (equal opportunity)

このように、「個人の持っている障害」に対する「補てん・埋め合わせ」が重視された、障害者政策の4原則を提示している。

1) 補てん・埋め合わせ (Compensation) の原則

デンマークでは、1970年代末まで多くの障害者は国が運営する特別の保護施設で人生の大半を送っていた。1980年に保護施設は、国から州ないし自治体に権限委譲された。この権限委譲は、ノーマライゼーションの父の一人であるバンク・ミケルセン (Niels Erik Bank-Mikkelsen) が主導し、メイン・ストーリーミング、ノーマライゼーション、インテグレーション (統合)、サブシディアリティ (補完性。より上位の社会単位 (主として国) は下位機関が十分処理できない部分についてのみ介入すべき、とする。) と言った言葉に代表される障害者政策理念の転換があった。次第に、大規模施設は小規模のものに分割され、障害者住宅が設置された。障害者が地域の中で見える (visible) 存在となり、生活条件が改善されていった。国運営の大規模施設があった当時は、障害者は病人とされ、医師の判断が重要視されていた。今日では、治療や医学的研究は障害政策のほんの小さな部分となり、生活条件とその補てんが重視されるようになってきている。この「補てん・埋め合わせ」の原則を、障害に基づく制約と社会からの要求 (demand)・期待のギャップをつなぐ橋と考え、この橋は個人の側からと社会の側から両方から築かれなくてはならない、とする。

2) 社会各部門の分担責任 (Sector responsibility) の原則

障害者が、デンマーク社会で市民としての権利を享受し、義務を果たして生きていくためには、ある人々には何らかの制約があるという事実を、社会の全ての部門の人々、機関が認識し、障害者が社会生活に必要なことにアクセスしやすい環境を整備する責任を分担しなくてはならない。この原則は、①障害者も全ての者と同じサービスと同じ場所で受けることが重要であり、②現代の分権化された社会では、責任と決定権は無限の意思決定者に委任されており、障害者関連のどのような政策も、中央政府だけの運営、費用負担では実現できないことから、非常に重要とされている。

3) 連帯 (Solidarity) の原則

この原則は、障害者への支援、補てんのための施策は税制を通じ、連帯して実施すべきであり、補てん策の提供は、無料で、所得や資産水準に関わらずなされるべきだというものである。障害政策だけでなく、福祉政策全体を通じた一般原則であるが、障害政策の補てん原則、均等機会原則と密接にかかわる重要な原則として、4原則の1つに挙げられている。所得・資産水準に関わりなく、学業・就職等社会で均等な出発点を得るためには、連帯による補てんが必要とする。

4) 均等機会 (Equal opportunity) の原則

1993年に、障害者の均等機会・均等待遇に関するデンマーク国会宣言 B4 3と国連から障害者の機会均等化に関する標準規則が出され、それ以来、均等機会原則がデンマーク障害政策の基礎に置かれている。均等化は、全ての者を同じように扱うということではない。各個人の潜在可能性を開発・活用し、各人の能力の沿ったスキルを開発するために均等機会を確保するということであり、出発点の違いを補うため、しばしば障害者に対する優先的な待遇を意味する。また、障害者は、非常に多様であることを理解することが重要である。均等機会の原則は、どのような障害であろうと、公的サービスにどんなに依存する者であっても、各自の条件で人生を生きる権利がある、というものであり、完全な均等機会を得ることができない場合には、均等化は「良い人生 (the good life)」を確保することである、とする。

3. 障害者の雇用就業状況

2008年の推計では、障害者の就業率は51.2%、一般労働市場で働く者（フレックスジョブを含む。）は約33万人（就業障害者の97.5%）「保護就業施設」で働く者は約8.4千人となっている。

障害者関連の雇用就業政策では、障害者以外の労働者と同様対応ができる者については、できるだけ同様の対応をするという、メインストリーム方策が取られている。但し、障害等で労働市場への適合が困難とされている者には、次のような方策が取られている。①雇用助成金（一時的賃金補てん）、②職業リハビリテーション（所得支援を受けながらの準備訓練、職業訓練と就業体験、自営支援）、③就業のための個人支援（パーソナル・アシスタンス。週37時間労働に対し最大20時間。職業教育訓練も対象）。

なお、保護就業は、通常、分離された環境（保護施設ないし企業内で他の従業員から分かれた就業環境）で、あまり高くない職務要件の下での就業を指すが、デンマークにおいては、障害年金を受給しながらの就業を希望する者だけに適用される次の2類型を意味する。すなわち、①保護就業施設内での就業（Beskyttet-beskæftigelse : employment with sheltered workshops）と、②スコーネジョブ

（Skånejob : sheltered employment with ordinary employers, 障害年金を受給しながら、企業等で軽労働をする者で、企業は自治体から低額の補助金を受ける。）の2つである。2012年では、前者は8,898人、後者は5,791人であった。なお、保護就業施設内での就業、スコーネジョブ、デイアクティビティセンター、そして民間就職をめざす事業を併設している複合施設も多い。

4. フレックスジョブ、障害年金の制度改革

（1）改革前のフレックスジョブ制度と障害年金

フレックスジョブは、1998年に導入され、①職業リハビリテーションサービス（最大5年）を受けても通常の就労条件では職を得られない、65歳未満の永続的に重度な障害者（「特殊な社会問題を抱える者」を含む。）が対象で、②使用者、障害者本人、自治体の三者合意に基づき、公的負担による所得補填を提供しながら、その個人状況に合わせた柔軟な就労条件（短時間就労、調整された就労条件、限定された職務要件等）での仕事（自営を含む。）を提供する、という制度である。

障害年金は、労働能力が自ら生計を保てない程度に恒久的に減少した者に、18歳から老齢年金支給開始年齢の65歳（2019年から2030年に向け、68歳に引上げ予定。）まで支給するものである。フレックスジョブの賃金補てん額（週37時間就労前提で、2分の1ないし3分の2の賃金補填）の上限（年間466,599クローネ、1クローネ=13.5円（改革直前の2012年10月10日レート）換算で約630万円）、障害年金額（単身者で、フルタイム労働者の平均年間賃金の約50%）とも、各国平均に比べかなり高い水準に設定されていた。

今回の制度改革が実施される以前におけるフレックスジョブと障害年金の関係は次のようであった。すなわち、就業困難な者がジョブセンターに来所した場合、ジョブセンターでの最初の認定で、就業可能性があると認定された者は、通常の雇用就労、フレックスジョブの可能性を検討し、駄目な場合に、障害年金支給を決定する。その際、リハビリテーション、教育、訓練で就業能力が向上するかどうかも検討する（デンマークにおいて、障害年金支給は、従来から、障害の有無ではなく、あくまで就業可能性で判断される）。おおよそ就労能力（ワーカビリティ）の半分以上が残っていると判断されれば通常の雇用契約、残存能力が3分の1未満だと判断されれば障害年金支給に、半分と3分の1の間と判断され

ばフレックスジョブを探すこととされていた。また、中央政府からの償還率（自治体支出額に対する中央政府の補てん割合）は、障害年金では35%、疾病給付や社会支援サービスでは50%なのに対し、フレックスジョブでは65%と高く設定されている。（潜在的）障害年金受給者に、フレックスジョブをあっせんする強い経済的誘因を自治体に与えるためとされる。

（２）従前制度の問題点

2009年時点で、障害年金、フレックスジョブ、フレックスジョブ失業給付（フレックスジョブ就業者が失業した場合、通常の失業保険給付より9～18%低い給付が支給される公的保険制度がある。）の受給者数は、予想数より5万5千人増加（フレックスジョブで16,200人増、フレックスジョブ失業給付で11,300人増、障害年金で26,800人増）しており、上記3制度による年間の超過支出額は、90億デンマーク・クローネに達した。こうして、これまでの制度を継続することは難しいとの共通認識が与野党間で形成されてきた。

（３）2012年12月の法改正

「福祉から就労へ」の動きを促進し、財政支出の増加を抑えるため、法案制定に先立ち、2012年6月、デンマーク政府（社会民主党、社会人民党、急進自由党で構成）と野党である自由党、保守党、自由同盟との間で、フレックスジョブと障害年金の改革について、以下のような合意がなされた。

- ① リソース・プロセス（各人の資源とニーズに基づき、対象となる障害者ごとに個別に、雇用、社会福祉、保健・医療等各分野を横断した支援方策を提供）において、若年障害者に対し、総合的なアプローチを提供すること、
- ② リソース・プロセスに多額の政府支出を行い、自治体が必要かつ適切な対応がとれるようにすること（十分な対応がとれるまで時間を要するが、2020年には年12億デンマーク・クローネ、長期的には14億クローネに増加を見込む。）、
- ③ 40歳未満では、原則、障害年金受給ではなくリソース・プロセスが適用されるが、就業に復帰できないことが明確な者には障害年金の継続が可能であること、
- ④ 自治体は他部門職員からなるリハビリテーション・チームを構築し、部門とセクターを超えた適切な横断的調整を保証すること、
- ⑤ フレックスジョブは、非常に能力が限定されている者でも利用できるような制度にすること、
- ⑥ フレックスジョブへの助成は、低所得者、短時間就労者に重点的に支給されること。

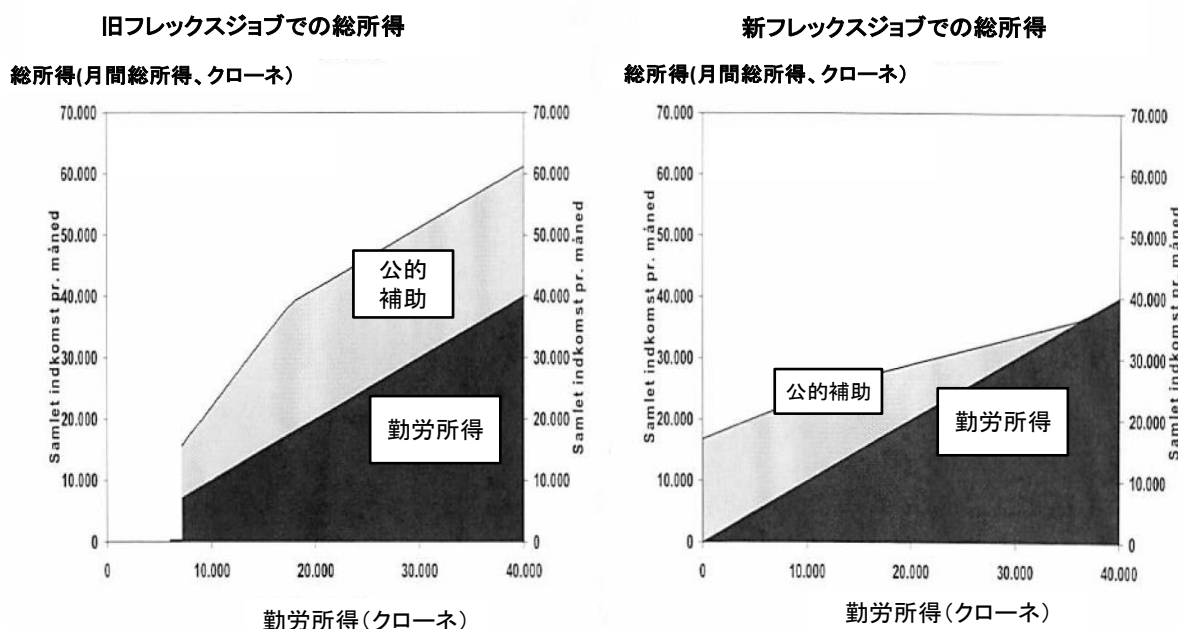
この合意を踏まえ、社会統合省と雇用省を中心とした検討を経て、2012年12月23日、以下のような、フレックスジョブと障害年金の改正法（「積極的雇用政策法、積極的社会政策法、社会年金法等を改正する法」）が国会で可決され、2013年1月1日から施行された。

1) フレックスジョブの見直し

- ・使用者は実質労働時間に相当する賃金を支払う。
- ・補助金は事業主へではなく、障害者個人への支給に変更され、労働能力が最も低い者に最大の補助金を支給する。
- ・週5時間就労等、労働時間が短い者も対象にする。

- ・労働時間を増やせば総所得も増える仕組みにする。
- ・40歳未満の者は、1回措置は最高5年の期間制限とする（更新あり）。

図表 新旧のフレックスジョブ



2) 障害年金（社会年金法：社会統合省）の見直し

40歳未満障害者は、統合的な保健・福祉・雇用サービス（リハビリテーションプロセス）を受け、障害年金は、新規給付対象者から原則不支給とする。

（4）リハビリテーション・チームとリハビリテーション・プロセス

リハビリテーション・チームとリハビリテーション・プロセスが本改革の要石である。

デンマークにおいて、日本の公共職業安定所（ハローワーク）に相当するジョブセンターは、2007年の地方行政改革でコムーネ（基礎自治体）管掌となった。但し、国が政策枠組みと政策目標を決め、その達成度に応じてコムーネへの助成額を変更する目標管理が広く行われており、デンマークの地方分権は、「国の枠組みの中での分権化（centralized decentralization）」と称されている。この見直し後、コムーネ管轄のジョブセンターの中で、職業相談、職業紹介、雇用助成業務だけでなく、社会福祉業務も併行して行われている。

2013年改革により、98の全コムーネ（基礎自治体）内に、雇用部門、保健・医療部門、社会福祉部門、教育部門の代表者からなるリハビリテーション・チームが設置され、18歳から40歳の者で、フレックスジョブや障害年金を受給する可能性が高いと評価される者に対しては、一般労働市場により近い形での参画を目指して、このチームがリハビリテーション・プランを作成し、このプランを参考に関係当局が決定したリソース・プロセスが提供されるようになった（コムーネをまたがったチーム編成も可能）。

リハビリテーション・プランは、具体的には以下のようにして作成される。

第1段階として、当事者参加の下、準備予備調査として、①これまでの就業経験、②利用した公的サービス、③健康に関する情報（医師の診断書等）がデータ化される。

次に、コース選択案の検討がなされる。すなわち、①一般労働市場での本格就労を目指すのが妥当、②フレックスジョブを目指すのが妥当、③障害年金が妥当、④その他の選択が妥当、の判断と、それを裏付ける、①就業面での留意の必要性、②健康面での留意の必要性、③メンターの支援の必要性等が特定される。

こうした検討の後、第2段階として、最終達成目標、中途達成目標（それぞれ、なぜそのような目標が妥当かの理由を付加）、次の6カ月間の具体的行動計画、その次の6カ月の「可能性のある」計画からなるリハビリテーション・プランが作成され、関係当局に提案される。但し、提供サービスの決定権はこのチームにはなく、関係当局が有している。すなわち、リハビリテーション・プランを参考とし、コムーネが決定したリソース・プロセス（各人が保有する労働能力等の資源とニーズに基づき、対象となる個別障害者ごとに雇用、社会福祉、保健、医療等各分野を横断した支援方策）が提供される。

【資料出所】

岩田克彦、「デンマークの障害者雇用就業政策 —2013年障害者制度改革を中心として—」、

『社会政策学会誌』第6巻2号、2015年1月

同、2011、「デンマーク」、『障害者の福祉的就労の現状と課題』、p 119-131、松井亮輔・岩田克彦編、中央法規：119-131

同、2010、「デンマークのフレキシキュリティと労働関連制度」、『経営法曹』166：60-80

Bengtsson;Steen, 2009, “Report on the employment of disabled people in European countries : Denmark’s country report”, Academic Network of European Disability Experts (ANED)

(<http://www.disability-europe.net/content/pdf/DK%20%20ANED%202009%20Employment%20Report%20Final.pdf>)

CLH(Center for Ligebehandling af Handicappede) , 2006, ” The Principles of Danish Disability Policy” (<http://www.clh.dk/index.php?id=1228>)

Liisberg; Maria Ventegodt, 2012, “Disability and Employment – Contemporary disability human rights approach applied to Danish, Swedish and EU law and policy”

i 政府文書によっては、この「連帯」原則を除いた3原則ないし、補完性（ソリダリティ）の原則を加えた5つの原則で記述されることもしばしばある。

「障害者等の福祉的就労の課題—法的側面を中心に—」

放送大学 大曾根寛

日時：12月23日（金、祝日）13時半～16時半
場所：生活クラブ風の村本部
（千葉県佐倉市王子台1-28-8 ちばぎん臼井ビル4階）

フルペーパー

目次

- 第1 はじめに
- 第2 現代社会における「障害」および「障害者」概念
- 第3 就労の保障
- 第4 雇用の促進
- 第5 虐待防止法・差別解消法
- 第6 むすびにかえて

第1 はじめに

講演依頼の趣旨：

ユニバーサル就労システムの高度化～働きづらさを抱えたすべての人に対する「支援付き就労」に向けて。

A型事業、B型事業を中心に、生活困窮者自立支援事業、「労働者性」判断の問題点、「障害者」の定義の問題点（雇用率制度やA型・B型の対象者を手帳交付者に限定している等）、最低賃金減額特例の是非等も含めて、1時間程の講演をした後、40分程の意見交換。

以下、第1、第2、第3は、放送大学印刷教材『障がいと共に暮らす』（2009年）などによる。

第2 現代社会における「障害」および「障害者」概念

第2では、導入部分でもあるので、現代社会における「障害」および「障害者」概念の位置を確認しながら、現代思想と社会・経済が「障害」をめぐる揺れ動く様を描いてみよう。また、基本的人権の理念が障害に関する政策の原理になっていることも理解する。さらに、障害をめぐる思想と理念について、第2次大戦後の日本の歴史的な展開を踏まえながら、現代の問題状況も検討する。

1 近代社会における「障害」の認識

最初に、近代社会における「障害」の発生要因を確認しておこう。「障害」概念については、ここでは、本章の学習に必要な範囲で、「障害」概念が、どの時代にも通じる一般的な用語法ではなく、近代社会特有の固有性をもった言葉であることを確認しておきたい。

とりわけ、絶対主義国家、そして資本主義国家の出現によって、植民地争奪戦が世界を充満していたとき、さらに最終的には 20 世紀の両大戦にいきつくことによって、戦争で負傷し障害をもって帰還してくる傷病兵、退役軍人たちの社会復帰、そのための医療、教育、職業訓練、職業紹介、所得の保障などが課題となっていたのである。第二次大戦後では、ベトナム戦争からのアメリカ人帰還兵が、心的外傷後ストレス障害（PTSD）に苦しめられる例が現在まで続いていることが指摘され、最近ではイラクからの帰還兵も、同様の悩みを抱えていることを見ると精神的な障害と近代戦との因果関係をも考えざるを得ない。

一方で、産業社会の進展は、ベルトコンベアによる工場で生み出される商品の大量生産・大量消費の時代に入っており、規格品の商品の存在によって人々は安く簡便に便利なものを手に入れることができるようになったのである。住宅や公共建築物にしても、交通機関にしても、平均的な人間像を前提にして設計がなされ、効率よく生産性の高い産業社会が形成されていったといえる。

しかし、戦争で傷病（身体的にも、精神的にも）を負った者、危険有害な企業活動における労働災害被災者、高度交通機関の発達による交通事故被害者の増加、医療事故による被害者、薬害被害者（キノホルム製剤による被害など）、さらには、働きすぎによって過労により精神的な困難にあう者（中高年の自殺・自殺未遂が増加していることは周知のとおり）、過剰な消費によって健康を害する者（アルコール依存症が典型）、環境問題からくる被害（水俣病など）者など、枚挙にいとまがないが、近代資本主義社会の展開とともに問題となってきた生活困難な状態が、これから議論しようとする障害のかなりの部分を占めているということは認識しておく必要がある。

さらには、近代国家が衛生的で秩序ある産業社会を形成するために、労働力として機能しないとみられる人間や経済社会の合理的秩序を理解し行動することができないとみなした者（つまり、近代社会の規格に合わない者）を社会から排除する装置をあえて作り上げてきたことも認めなければならない。

また一方で、障害があっても、労働者として、かつ消費者として機能しうるのであれば、多少の教育・訓練によって、国家・産業社会はこれを受け入れ、効率と競争の経済活動なかに「障害者」を位置づけることも忘れてはいなかった。

2 第二次大戦後の日本における障害政策の歩み

以上、近代社会と障害との関係を振り返ってみたが、ここからは、第二次大戦後の日本における人権思想の歩みとからめて、現代の政策の動向について触れておくこととしよう。

●戦後初期

第二次大戦直後から 1950 年代にかけては、障害者福祉の思想に基づいた政策が成立していたとはとてもいえない状況にあった。

障害者対策は生活保護など貧困者救済・生活困窮者対策のなかに含まれていたといってもよい。児童福祉法のなかに障害児施設に関する若干の規定があり、生活保護施設に関しいくつかの条文があった程度であった。

1949 年の身体障害者福祉法は、障害者政策の根拠法として最初の法律であり、その意味では画期的なものであったが、その理念規定には、身体障害者の「更生」という言葉が使われており、リハビリテーション（rehabilitation）を翻訳したものであろうが、犯罪者の「更生」と同じ言葉使いであったことに当時から反発が生じていた。

リハビリテーションは、古くから、資格・名誉・権利の回復を意味する言葉であったが、19世紀末から20世紀の始めにかけて、犯罪者にたいする刑罰を応報刑（目には目を、歯には歯をとという報復的な考え方に代表される）から教育刑（犯罪者も社会に復帰することが可能であり、それを刑罰の目標にすべきであるという考え方）に転換すべしという論争（前者を古典学派、後者を近代学派ともいう）があり、後者の理論・刑事政策が押し進められるなかで、刑罰の目的・性格・処遇方法などを表すために使用されたという経緯があり、20世紀前半期においては、リハビリテーションという言葉の主要な要素をなしていたのである（これに対してすでに、日本では「更生」という訳語が与えられていた）。したがって、このような言い方には大きな抵抗があったこともうなずけるのである。

また、精神衛生法が1950年に制定されるのであるが、この目的は、精神障害者等の医療と保護であり、福祉政策というような内容を含んでいたとはいえない。また、第二次大戦による国民の精神的なダメージへの対症療法的な側面も指摘される。

これらは、戦後処理的な政策要因を含んでいたということができるが、日本国憲法が1946年に制定されていたにもかかわらず、そこにかかげられた人権思想は、具体的な障害者政策には反映されていなかったといえてよい。

●高度経済成長期

1960年代からは、日本も高度経済成長の時代に入り、いくつかの福祉立法が登場する。

1960年代から始まる、いわゆる高度経済成長の中で、農村からの出稼ぎ労働者や集団就職の子どもたちも含めて、大量に労働者化していくという流れが作られ、障害者もまた労働者化していくという動きが現実にも生まれていき、政策的にも促進されてきた。これを一般に、労働力の流動化政策と言う。このような時代を背景に、1960年、身体障害者雇用促進法が制定される（雇用の平等に向けた実質的な配慮の制度上の位置づけがなされた）。

その高度経済成長の中で、一定の経済的な余力が出てくるようになると、精神薄弱者福祉法（1960年制定）のちに名称変更して知的障害者福祉法）が登場してくることになる。また、その余力をもって老人福祉法（1963年）や母子福祉法（1964年）も制定される。

しかし、障害者福祉法制はあくまでも、労働者を供給するためのシステムとしてというよりも、非労働力である者をどうケアするかということを中心に組み立てられていく立法傾向にあった。1949年の身体障害者福祉法とは性格の異なるものと考えられるが、1960年代には身体障害者福祉法が改正され、重度身体障害者への配慮も加えられ、「生活の安定」が目的規定に加えられることとなった。

身体障害者福祉法は、1960年代にその性格を変え、第1条は次のような条文となった。「この法律は、身体障害者の更生を援助し、その更生のために必要な保護を行い、もって身体障害者の生活の安定に寄与する等その福祉の増進を図ることを目的とする。」と。

これらの人権思想上の根拠としては、生存権が頻りに引き合いにだされていた。このことは、高度経済成長に伴う経済的格差・貧富の差の明確化とともに時代の必然として現れた現象といえるだろう。

さらに、高度経済成長期の1つの到達点として、1970年の心身障害者対策基本法が成立するが、これが経済成長期における成果物を網羅的に、あるいは象徴的に示していると思われる。基本法の中でも雇用の促進と、福祉、あるいは医療というのは明確に区別されて、それぞれ別々の権利だというふうに規定されている。これは、障害者だけではなく、日本全体における産業構造、社会構造の大きな変革の

中での1つの場面であったと筆者はとらえている。

●施設整備期から国際障害者年へ

周知のように高度経済成長が、1973年の第1次オイルショックをきっかけにして破綻していくのだが、その前後、わが国では福祉施設の設置・建設が急速に進められ、大規模施設が各地に建てられた。

しかしながら、低成長の時期に入り、新たな経済運営のあり方を日本人全体が模索していくことになるが、そこで登場してくるのが、障害者政策の場面でいえば、1976年の身体障害者雇用促進法の大改正である。ここでは、強制的な法定雇用率制度が導入され、そして納付金制度が導入されたことを強調しておきたい。

雇用率制度が前提としているのは、賃金労働者層が労働力の中でも一定の割合を占める、労働市場が成熟化した社会である。高度経済成長が一定程度達成され、農業などの自営業から企業への労働力流動化政策が効果を上げて、人々の大部分が雇用労働者であるという時代になったときに、彼らを雇っている企業において、その一定割合を障害のある労働者で占めるということが、安定的に確保できることになる。1973年のオイルショック以降の不況の中で、障害者たちが解雇されていったということもあって、そこを国家の力によって強制的に雇用を確保し促進をするという方向を目指さなければならなかった。そこで、76年の法改正が登場してくるのである。このことと同時に、職業・労働の問題が本格的に議論され、働く権利の主張も強まっていく。

さらに、1981年の国際障害者年を契機に、日本の障害者政策が大きな展開をとげたことは良く知られている。

国連障害者の10年の影響もあり、身体障害者雇用促進法もまた変化する。障害者の働き方というのは、正規雇用だけでなく、短時間就労でもいいということが立法の上で承認され、これに対する助成金が給付されるという流れが1980年代後半から生まれていくことになる。象徴的には、1987年の雇用促進の対象を身体障害から知的障害者にも拡大をした障害者雇用促進法であろう。

かような動きのなかで、リハビリテーションの理念も変化をとげ、医学的なりハビリテーションだけでなく、傷痍軍人の更生、授産でもなく、社会的・職業的なりハビリテーションが必要とされるようになってくる。その理論的根拠として、全人間的な復権・人権の回復ということがいわれ、リハビリテーションの理念とされるようになってくる（たとえば、上田敏「リハビリテーション」講談社（1996年）など）。このとき、人権の回復というのは、図1-1で示すような広い範囲のものなのである。

WHOの「国際障害分類」（ICIDH、1980年）という考え方（障害を、機能障害、能力障害、社会的不利という三層に分けて説明しようとした）も、このような動きのなかから生み出されたものである。

●在宅福祉・地域福祉へのシフト

このころから、実は人々の労働に対する意識が変化をみせていく。労働に一定の価値が認められ、人は成人したら働くと、そして賃金を稼いで、それで生活をするということが、当然のこととして承認され、人はそのように育てられてきた。そのことは、1期から3期まで共通していたと思う。しかし、この1980年代後半から1990年代に入って、労働の形態が多様化していくとともに、賃金労働者になることそれ自体に対する疑問が、かなり明確な形で出てきている。特に女性と若年の層に、それが典型的に現れてきているという点に注目すべきだと思う。そのことを労働の相対化と呼ぶこともできる。

障害者についても同じことが言えると考え。障害者も必ずしも雇用・賃労働に関わらない形で働き、地域で暮らすという生き方が、本格的に表面に出てくる。

すでに学習した障害者の自立生活運動は、当事者の自主性・主体性を強調し、人間の生き方の多様性を認めようとするものであり、人権のカタログでは、自由権の復活という側面もあるが、人格権に含まれる自己決定権の論理が強力な武器となっているとすることができるだろう。

なお、この時期、精神病院における精神疾患患者に対する虐待事件（宇都宮病院事件）が発生したことを契機に、精神障害者の人権を確保し、社会復帰を促進するために、精神衛生法が、精神保健法へと改正（1987年）されている。

また、1990年には、老人福祉法を中心とする社会福祉関係八法の改正が行われ、そこでは身体障害者福祉法や精神薄弱者福祉法の改正もふくまれており、在宅福祉サービスを法定化し、地方分権を進める方向が打ち出された。これは老人福祉におけるゴールドプランの影響下にあって改正が行われたともいえるが、人権論とのかかわり言えば、暮らし方・運動の仕方の問題と関係しており、生存権を根拠に施設での生活保障の要求をすることとは違った新たな発想をもたざるをえないことが、明らかになってきた。

このことは、1990年代に入って以降成立した、新しいいくつかの障害に関する法律を一覧しただけでも理解することができる。

この政策動向の中核をなしているのが、障害者基本法（心身障害者対策基本法の改正、1993年）であるが、福祉用具の研究開発及び普及の促進に関する法律：いわゆる福祉用具法（1993年）、身体障害者の利便の増進に資する通信放送身体障害者利用円滑化事業の推進に関する法律：いわゆる通信放送障害者法（1993年）、高齢者、身体障害者等が円滑に利用できる特定建築物の建築の促進に関する法律：いわゆるハートビル法（1994年）、精神保健法を改正した精神保健及び精神障害者福祉に関する法律：いわゆる精神保健福祉法（1995年）などが続々と登場し、地域で暮らす方法を政策も多角的に模索する様子をうかがうことができる。

このようにして、障害に関する思想と理念をふくらませていく基盤の整備が行われるとともに、交通権、情報へのアクセス権など多様な人権論が展開された。

ちなみに、この時点での身体障害者福祉法第1条は下記のとおり、「更生」という用語を用いていない。

「この法律は、身体障害者の自立と社会経済活動への参加を促進するため、身体障害者を援助し、及び必要に応じて保護し、もつて身体障害者の福祉の増進を図ることを目的とする。」

●構造改革期

日本社会の国際化、情報化、高齢化という全体的な動向のなかで福祉法も拡大し変化してきた。そして、2000年の社会福祉関係八法の改定、それに続く支援費支給制度の実施（2003年）、障害者自立支援法制定（2005年、以下、自立支援法ということがある）の動きのなかで、多くの問題をかかえつつも、在宅で自己の選択によって消費生活を送ること、さらに少しでも働きながら地域社会で暮らしていくという姿が多少は展望されるようになってきている。

高齢者、身体障害者等の公共交通機関を利用した移動の円滑化の促進に関する法律：いわゆる交通バリアフリー法（2000年）、身体障害者補助犬法（2002年）、障害者雇用促進法の改正（2002年）、発達障害者支援法（2004年）、バリアフリー新法（2006年、高齢者、身体障害者等の移動等の円滑化

の促進に関する法律：ハートビル法と交通バリアフリー法を統合した）などは、これと連動したものであろう。

しかし、一方で、1990年代後半から、経済・社会全体が、高齢者や障害者を商品の売りこみの対象として市場に取りこんでいくという流れが加速しており、その典型が、介護保険制度（1997年制定）である。公的介護保険という財政的なコントロールを通じて福祉産業に対して、大量の商品需要を作り出していくということが立法意図として目指されていたと思う。その中に高齢者だけでなく障害者も、自立支援法などを通じて取りこまれていくこととなる。

そのように動いていく経済構造の中で、障害のある者の立場は非常に厳しい局面に立たされている。たとえば、財政状況が逼迫する状況でどのように財源調達をするか、効率的に使用するかは障害のある者自身も考えなければならないこととなった。

また労働市場の差別的構造とそこにおける障害者の雇用・就労の悲惨な現状は、アカス紙器事件が明るみに出て（1994年から96年にかけて生じたもの）、われわれを驚愕させたのであり、サン・グループ事件は1990年代前半に起きていて、搾取という言葉がこの現代においても使わざるをえないことを改めて認識させた（第4参照）。

つまり、時代は大きく変化し、ノーマライゼーションの理念、障害者の人権の尊重や自立と社会参加が叫ばれるようになっていたにもかかわらず、福祉施設内部での拘束や虐待事件は頻発しており、企業における労働の現場での悲惨な事例も発生していたのである。

むしろ、ノーマライゼーションの掛け声のもと、地域で普通の人々と同じ暮らしをという方向を追求すればするほど、無防備で自分自身を守るべき武器をもたない障害者は搾取の対象となっていたのである。そのような時代を、それまでとは異なる、戦後第5期と呼ぶことにしたい。

しかし、戦後第5期は、高齢化の進展とともに、多様な構造的問題の影で、障害概念がさらに広がってきた時期でもあり、統計上も、大幅な増加を見せている。

2000年の障害概念に関する新たな国際基準「国際生活機能分類」（ICF、個人と環境との関係性によって障害をとらえる）の登場や、2006年に国連で採択された「障害者権利条約」は、上記のような状況への対抗軸として形成され、理論的な根拠を提供することとなった。

●2011年障害者基本法改正以降

■参考年表：障害者差別解消法制定・施行までの経緯

平成16年6月 「障害者基本法」改正：障害者差別禁止の基本的理念を明示

平成18年12月国連において「権利条約」採択

平成19年9月 「権利条約」を日本政府が署名

平成23年8月 「障害者基本法」改正：障害者差別禁止の基本原則を規定

平成24年10月「障害者虐待防止法」施行

平成25年4月 「障害者総合支援法」施行（一部平成26年4月施行）

平成25年6月 「障害者差別解消法」の制定

平成26年1月 「権利条約」批准

平成28年4月 「障害者差別解消法」の施行

3 現代の人権論からみた障害概念

近代市民社会は、この社会を構成するすべての人間に自由、平等、そして市民としての基本的人権を認め、そのことを前提として国家を形成し、国家に個人の人権を守りまた実現する役割を託したのである。

このことは、障害のあるなしにかかわらずなことではずであり、「障害者」という人間類型をあらかじめ設定し、人権があるとかないとかの議論をすること自体が論理的に矛盾しているわけである。

しかし、近代社会が基本的に資本主義経済体制という経済・社会の構造を選択したとき、経済的合理性、効率性という経済の基本原則と近代の人権思想や理念が衝突せざるを得ない場面がでてくるのは必然であり、現代のわれわれの社会が構造的にかかえる矛盾であると言わざるをえない。

このことに気づいたとき、現代社会において生きるに障壁を持つ人というイメージや害があるとのイメージをもたれやすい、「障害」という用語法もみなおされることとなった。本書のタイトルが「障がい」という言葉を用いているのも、このような反省に立っていることの結果である。ただ、法律用語としては、2008年現在、「障害」という漢字を用いているので、本書では、表記上「障害」ないし「障害者」という文字を使用せざるをえなかった。

以上が、現代社会における障害に関する政策の図式化した整理であるが、いずれにしても、生存権思想のみによって現実を割り切ることはできないし、平等権の主張のみで、すべての問題が解決するわけではない。これからは、一般的に「人権」を語るのではなく、上記に掲げたような多様な人権目録の組み合わせのなかから、目的にふさわしい理論的根拠を探し、議論を練り上げ、バランスの取れた、社会全体の合意を得やすい思想と理念を構築することが必要なのである。

4 まとめ

生活の多くの側面が、良かれ悪しかれ契約によって仕切られ、「自立」の名の下に自己責任が強調される時代になったのであって、障害者福祉もその例外ではないのである。福祉契約においてサービスを提供するのも、現在成長しつつある業界としての福祉産業・生活支援産業である可能性が極めて高くなってきた。この産業は、日常生活の支援だけでなく、福祉用具の提供、住宅の提供、職業能力開発事業、職業紹介の業務、ジョブコーチや社会保険の業務も含めてトータルなサービスを事業化、商品化することを目指しているであろう。

医療がすでに産業化していて、様々な問題が生じているが、福祉もこれから同様の問題が起きてくる可能性がある。経済と福祉が密接に絡んでいくというよりも、むしろ福祉が経済にビルトインされていく状況においては、ノーマライズされていくということは、つまり自らを労働力商品の「売手」として、あるいは企業が作る一般商品の「買手」として、すなわち「商品交換」の主体として取り込まれていくことを意味する。

そのような環境では場合によっては、詐欺、横領、背任、虐待、搾取などの権利侵害にも遭いかねないのである。措置から契約へという掛け声のもと始まった社会福祉基礎構造改革関連立法(2000年6月)のなかで、ノーマライゼーションの思想を実質化し、障害のある者の日常生活、消費生活、職業生活、社会生活を確保し、「個人の尊厳」(2000年6月成立の社会福祉法に明記された)理念を実現していくためには、現在動き始めている、情報の開示と契約の適切な運用、福祉サービス利用援助事業、成年後

見制度、苦情解決システム、サービス評価を普及・定着し活用するとともに、差別禁止を理念で終わらせることなく具体的なものとする仕組みの構築などを考えていかなければならない。障害者権利条約は、このような議論をする際に、大きな手がかりを提供してくれるだろう。

参考文献

- ・各年版障害者白書（内閣府）
- ・各年版厚生労働白書（厚生労働省）

第3 就労の保障

近年、社会福祉は、大きな改革のさなかにあり、とりわけ「障がい」のある方への就労施策は急速に変動しつつある。2000年の「社会福祉基礎構造改革」から、2005年の障害者自立支援法の成立にいたる過程で、社会福祉制度における「就労」政策も、大きく変化した。まず、制度の変容について考える。

1 社会福祉および労働市場の構造改革

本節は、社会福祉の構造改革と労働市場の構造的な変化が障害ある者に与えている影響を論じ、両者の構造的矛盾を明らかにすることを目的としている。

2005年の国会に提出（第162回通常国会）された「障害者自立支援法案」が、紆余曲折の後、10月31日に成立した（第163回特別国会、2005年11月7日公布、法律第123号）。これに関連して、身体障害者福祉法、知的障害者福祉法、精神保健福祉法なども改正されることとなった。今回制定された「障害者自立支援法」（以下、「自立支援法」という、また、これにともない上記の各福祉法を「旧法」と呼ぶことがある）は、上記の福祉各法上の給付を「自立支援給付」を中核に統合しようとするものである。その中でも、従来の授産施設事業に該当するものは、「就労移行支援」と「就労継続支援」の給付であろう。

法律の条文によれば、「就労移行支援」は『就労を希望する障害者につき』対応するものであり、「就労継続支援」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』対応するものであり、従来のいわゆる『福祉的就労』の概念を超えるものではない。「障害者自立支援法」が、社会福祉における構造改革の流れを一層推し進めるものだとすれば、「就労移行支援」と「就労継続支援」は、どこまでいっても福祉サービスとして位置づけられるものであり、自立と社会参加という理念とは裏腹に、障害者は労働の主体ではなく、サービスの対象でしかないということとなる。

一方で、障害者雇用との関係では「障害者雇用促進法改正」（正確には、「障害者の雇用の促進等に関する法律」であるが、通常「障害者雇用促進法」と呼ばれている。）が第162回通常国会に提出され通過している（2005年7月26日法律第87号）。この改定では、精神障害者の雇用率への算入と在宅就業の雇用促進制度への組み込みが中核となっている。しかし、その背景には、日本における行財政改革の推進（小さな政府と民間活力の活用、分権化など）という大きな流れがあり、そこから生ずる職業的な困難を抱える者の増大があると筆者は考えている。また、構造改革に呼応するように展開してきた労働への規制緩和と就業形態の多様化の進展などがあるということも確かだと思われる。本章では、社会福祉構造改革に係る2005年改定を取り挙げ、雇用政策の概観は「第3」において行うこととする。

しかし、福祉政策における「就労移行支援」「就労継続支援」という給付と雇用政策における雇用・就業の範囲の拡大とが、どのような整合性をもってリンクしているのか、必ずしも定かではない。これらの法律は、2005年に改正された新介護保険法とともに、将来的には、2000年の構造改革に続く、2005年改革と呼ばれることとなるであろうが、近年の政治・経済・社会の仕組み全体にかかわる「構造改革」と市場化の論理の中に、社会福祉の構造改革も位置づけられており、また労働市場の構造改革とも結びつけられているのである。そして、引き続き行われていく、改革の一段階である。

2 障害者雇用促進法における就業支援

障害者雇用促進法の2005年改正は、①精神障害者に対する雇用対策の強化、②在宅就業障害者支援制度の創設、③障害者福祉施策との有機的な連携、④助成金制度の拡充という4つの柱からなっている。

(1) 精神障害者に対する雇用対策の強化

1) 精神障害者に対する雇用率制度の適用

精神障害者のうち精神障害者保健福祉手帳を所持する者を、各企業の雇用率に算定できることとなった。また、納付金・調整金・報奨金の算定においても同様の取扱いとなる。20時間以上30時間未満の短時間労働である精神障害者保健福祉手帳所持者についても、0.5人分とカウントし、各企業の雇用率に算定することができる。なお、法定雇用率（民間企業は1.8%）は現行通りである。

2) 精神障害者に対する雇用支援策の充実

2005年10月より、地域障害者職業センターにおいて、新規雇用、復職から雇用継続について総合的な支援を行う「精神障害者総合雇用支援」を実施している。また、ジョブコーチ助成金を創設するとともに、グループ就労訓練助成金を創設した。

(2) 在宅就業障害者支援制度の創設

1) 特例調整金・特例報奨金の支給

在宅就業障害者に仕事を発注する事業主に対して、障害者雇用納付金制度において、特例調整金・特例報奨金を支給する。また、事業主が在宅就業支援団体を介して在宅就業障害者に仕事を発注する場合にも、特例調整金・特例報奨金を支給する。なお、在宅就業支援団体とは、在宅就業障害者に対する支援を行う団体として厚生労働大臣に申請し、登録を受けた法人のことである。

2) 制度の対象となる障害者

障害者雇用率制度、障害者雇用納付金制度の対象者と同様、身体障害者、知的障害者及び精神障害者保健福祉手帳を所持する者が対象となる。ただし、雇用されている者は、制度の対象となる障害者から除かれる。

(3) 障害者福祉施策との有機的な連携

障害保健福祉の分野では、授産施設等の福祉施設や作業所を機能別に再編成することにより、福祉的就労から一般雇用への移行を促進する改革を行うこととしている（自立支援法）。障害者雇用の分野においても、障害保健福祉施策と連携を図りながら就職支援等の支援を行うことにより、一般雇用への移行を促進するための施策を講じることとしている。地域障害者就労支援事業の実施（2005年度より実施）が、その具体例である。

(4) 助成金制度の拡充

1) ジョブコーチ助成金（職場適応援助者助成金）の創設

ジョブコーチ（職場適応援助者）とは、障害者が実際に働く職場において、障害者・事業主・障害者の家族に対して職場定着に向けたきめ細かな人的支援を行う者のことと定義されている。

2) グループ就労訓練助成金の創設

グループ就労訓練とは、障害者のグループが事業所で就労することを通じて常用労働者として雇用されるための訓練のことである。グループ就労訓練助成金では、請負型・雇成型・職場実習型の3類型について、助成金を支給する。

ここで着目すべきは、「雇用」「就業」「就労」という用語の使い分けと混乱である。

(1)は、精神障害者への「雇用」対策である。(2)は、在宅障害者「就業」支援である。(この制度には雇用されている障害者を含まない)。(3)は、福祉施策との連携であるが、自立支援法は、「就労」という言葉を用いるも、「雇用」「就業」という概念を定義してもいないし、使用することを避けているようにさえ見える。(4)の助成金の拡充には、グループ「就労」訓練という表現がなされている。

みなさんは、これらの概念をどのように読み分けるであろうか。

3 障害者自立支援法（総合支援法）における就労支援

自立支援法では、新しいサービスの中に「就労移行支援」と「就労継続支援」が位置づけられており、次のように定義されている。

* 「就労移行支援」とは「一般企業等への就労を希望する人に、一定期間、就労に必要な知識及び能力の向上のために必要な訓練を行うこと」

* 「就労継続支援」とは、「一般企業等での就労が困難な人に、働く場を提供するとともに、知識及び能力の向上のために必要な訓練を行うこと」

ここで、「就労移行」とは「一般企業等への就労」への移行を意味しており、「一般企業等への雇用」とは言っていない。このことの含意は、今後事態が推移するなかで明らかになっていくであろう。

また、「就労継続」は、「働く場の提供」というあいまいな言い方をしており、定義と呼べるようなものではない。実は、「雇成型」は、従来の福祉工場をイメージしたものであり（雇用契約が締結される。したがって、当初は雇成型と言われたが、近時はA型と呼ばれることが多い）、「非雇成型」は、従来の多くの授産施設ないし作業所をイメージしたもの（福祉契約が締結される。したがって、当初は、非雇成型と言われたが、近時はB型と呼ばれることが多い）である。

理論的には、雇用契約と福祉契約は区別して扱われるべき性格をもっているものであるが、これまでの社会福祉法制の枠組みで、「社会福祉事業」として扱われてきた経緯からであろうか、同一類型の給付としてくくられてしまった。ここから、就労概念の混乱が生じてくることとなってしまった。

さらに、これらの給付は、「福祉サービス」として認識され、障害者は、当該サービスの受給者（消費者）と規定される。障害をもつ当事者の意識は、サービスの受給者というよりも、労働者（職業人）であるかもしれないのだが。

消費者か労働者かという問題の基本認識なしに、この法律は、作られてしまったのである。

このことを障害者運動の側も、事業所サイドも、研究者も中心的なテーマとして取り上げようとはしなかった。そのことのつけは、直ちに現実となって前景化してくるであろう。

図（別添）は、厚生労働省が描く、福祉から雇用への移行パターンであるが、就労、就業、雇用、職業という言葉が無秩序に並べられている。障害のある方のうち、どれだけがこの流れに乗ることができるのであろう。チームで支援するためには、まず概念の整理が不可欠となる。

図 障害者就労に向けたハローワークを中心とした「チーム支援」

○地域障害者職業センター

○障害者就業・生活支援センター(※1)

○就労移行支援事業所

○職業能力開発校

○特別支援学校

【24年度実績】

支援対象者数 21,635 人

就職者数 10,636 人

就職率 49.2%

障害者就労支援チーム

(※1) 可能な限り、障害者就業・生活支援センターがチームに参加し、生活面の支援を継続的に実施。

(※2) 支援対象者が医療機関を利用している場合は、医療機関に対してチームへの参加を積極的に依頼。

(出所) 20年版障害者白書 72頁・厚生労働省ホームページにも、同様の図がある

この流れに乗ることができた者は、労働力として経済社会から評価され、乗ることができなかった者は、非労働力として、経済的な評価を得ることができなくなってしまう恐れがある。社会福祉法制は、このような形で、障害者を分断することを認めてしまったのである。つまり、福祉制度の中にも、経済的な価値原理が入り込んでいることを、われわれは、認めざるえない地点に立っている。「第2」で述べたように構造改革路線の反映の結果なのである。いまや、このようなことを踏まえて、法律を解釈し、事業所を運営し、運動を展開していく必要があるのである。

さらに、従来の授産施設や作業所を運営していた事業所は、自立支援法上も、次の三つの選択肢を選ぶことを迫られている。つまり、第一は、法定給付のうち、就労移行支援事業・就労継続支援事業などの訓練等給付に位置づけるか、それとも第二に法定給付のうち、生活介護などの介護給付に位置づけるか、あるいは第三に、市町村の任意事業である「地域生活支援事業」のうち、地域活動支援センターに位置づけるかである。自立支援法においても、階層化されたサービス提供が行われることとなることを認識しておこう。

4 まとめ—構造改革とリハビリテーション—

このような福祉政策と雇用政策の乖離は、今後も相変わらず続いていくこととなり、障害のある人々や支援者は、これまで同様の苦悩を抱えることとなるのだろう。リハビリテーションの実践と研究は、これ

らの矛盾に答えることを求められており、労働市場の構造的な変容と社会福祉政策の構造改革の真実を見つめながら、これからの課題と方法を解き明かしていかなければならない。

「就労」「就業」「雇用」などの概念上の違いについて、ここで解を書き上げることはせず、読者自身に考えていただくこととしよう。

筆者は、放送大学大学院の印刷教材、武川正吾・大曾根寛編著『福祉政策Ⅱ—福祉国家と福祉社会のゆくえ—』放送大学教育振興会（2006年）の第15章「福祉政策と学問」（260頁）で次のような指摘をした。

「資本主義経済体制が、人間を労働力と非労働力に区分し、別異の扱いをする姿勢をもっているのであるから、労働市場への近さ遠さによって、関係者の位置づけが異なってくるのは、必然的な結果なのである。このことは、支援費制度と介護保険の統合をめぐる議論のなかで、授産施設などが論理的に宙に浮いていくという現象として表れ、はっきりと意識されたところであることは記憶に新しい。」

この評価が誤りでなかったことを、自立支援法（総合支援法）の現状が示している。

さて、障害者権利条約との関係で、働くこととそれに向けたリハビリテーションを位置づけるとすれば、同条約の26条、27条が根拠となるであろう。

26条は、「最大限の自立並びに十分な身体的、精神的、社会的及び職業的な能力を達成し、及び維持」できるようにするため、包括的なリハビリテーションサービスやプログラムが必要であるとする。

また、27条は、「障害者が他の者と平等に労働についての権利を有する」としている。このとき、リハビリテーションサービスと労働についての権利は、分断されたものではなく、統合されたプロセスであり、福祉政策の対象と雇用政策の対象を区分するという考え方をとってはいない。そこには、障害福祉サービスという概念も登場しない。そのような概念は必要がないからである。

最後に、放送大学大曾根研究室において実施した調査の問題意識（「障害者自立支援法における「労働」と権利擁護のあり方、放送大学研究年報24号1頁以下」を再確認することによって、本章のまとめとしよう。

2000年の介護保険制度の実施および一連の社会福祉基礎構造改革によって、高齢者や障害者への福祉サービス提供の法的形態が、「措置」制度から「契約」制度に移行した。さらに2005年には、障害者自立支援法が成立すると共に、障害者の雇用の促進等に関する法律および介護保険法も改正された。これらの過程のなかで、福祉分野における契約についての議論が展開されてはきた。しかし、いわゆる「福祉契約」の定義や契約に対する行政責任の範囲、「労働契約」との関係等について、確固たる理論が構築されたとは言い難い。とりわけ、障害者が働く場面における契約関係に関しては、議論が不十分であったと言わざるをえない。新たに成立した障害者自立支援法も、「就労支援」を前面に出した法律であるのにも関わらず、労働をめぐる契約に関する言及はなされていない。

障害のある人が働く場面における法的地位は、これまでもきわめて不明瞭なまま放置されてきた。明確に「雇用」されているとはいえないかもしれないが、様々な場面で「働いている」人びとは確実に存在している。いったい、彼・彼女は、「労働者」なのか、それとも「作業指導（あるいは訓練・教育）」という名の福祉的な支援を受ける「利用者」なのか。

参考文献

- ・『福祉政策Ⅱ—福祉国家と福祉社会のゆくえ—』

(放送大学教育振興会、2006年)

・大曾根寛編「ライフステージ社会福祉法—いまの福祉を批判的に考える—」(法律文化社、2008年)

第4 雇用の促進

ここでは、職業と生活との関係を検討する。まず、障がいのある人にとっての職業の持つ意味を明らかにするとともに、現実の経済社会との関わりでは大きな困難がたちはだかっていることを事例をとおして確かめてみよう。そして、障がいのある人の雇用がどのような現状にあるかを把握し、その上で法的なシステムの仕組みと機能をふまえながら職業リハビリテーションの課題について学ぶ。

1 障害者の職業生活保障の理念

労働条件の基準、労働組合のあり方、雇用政策、社会保障など国際的な標準を定めるILO(国際労働機関)の多くの条約の中で、1983年に採択された「障害者の職業リハビリテーション及び雇用に関する条約」(ILO第159号条約、以下「職業リハビリテーション条約」という)は、障害のある人のための職業生活の質の向上を念頭において策定された。

その第1条では、加盟国が「職業リハビリテーションの目的が、障害者が適当な職業に就き、これを継続し及びその職業において向上することを可能にし、それにより障害者の社会における統合又は再統合の促進を図ることにある」ことを認めると規定している。これが職業リハビリテーションの定義の国際標準だということができよう。つまり、本人にあった職業に就き、それを継続し、向上させること、そのことを通して社会との統合を進めることが目標となっているのである。

さらに、第2条以下では、加盟国は、障害者の職業リハビリテーション及び雇用に関する国の政策を策定し、実施し、定期的に検討することを求め、政策の原則を定めた。

もちろん、これは、1981年の国際障害者年の大きなうねりを背景に登場してきたものと言ってよい。この条約は、職業・雇用の場面での国際規範を定立するものであり、同時に採択された「勧告」(第168号勧告)とともに、その後、この分野で世界的に大きな影響力を持つものであった。

これを受けて、日本の障害者雇用政策も転換することとなり、1960年に制定された身体障害者雇用促進法(雇用率を定めるも強制力のないものであった)が、1976年には身体障害者雇用納付金制度の創設によって、強化され、1984年には障害者の対象範囲を拡大するための改正がおこなわれた。

1987年には法律を大改正し、その対象範囲を拡大し、明確に職業リハビリテーションという理念とそれに向けた政策をうちだすこととなった(障害者の雇用の促進等に関する法律に名称変更、以下「障害者雇用促進法」という)。このとき「身体」という言葉は法律の名称から削除されることとなった。1992年に、わが国も「職業リハビリテーション条約」を批准したわけであるが、それを踏まえてさらに、1992年改正、1997年改正、最近では、2002年、2005年にも改正(2005年の改定内容については、6章で述べた)が行われている。

さらに、「国連障害者の十年」(1983-1992)の成果として、心身障害者対策基本法(1970年制定)を、1993年に障害者基本法として改正し、下記のような職業生活の保障に関する、心身障害者対策法のときよりも、より積極的な規定が挿入されることとなった。

しかし、このような国際障害者年とそれに続く、ノーマライゼーションの理念や動向が本当に、障害

者の労働の現場でも活かされることとなったのか、1990年代に生じた深刻な事件を通して検討してみよう。

・・・コラム・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・

障害者の権利侵害事例

事例1

アカス紙器事件・水戸地方裁判所（2004年3月31日判決）

本件は、水戸市所在の旧商号・有限会社アカス紙器（現商号・有限会社クリーン水戸、以下「アカス紙器」という。）の従業員であった原告らA,B,C3人が、当時同社の代表取締役ないし取締役であった被告z（以下「被告」という。）が、原告らに対し身体的、性的、精神的虐待を行い、また、被告は同社の代表取締役ないし取締役として従業員らの安全かつ平穏な労働環境及び生活環境を確保すべき義務があるのに、原告らに対し、身体的、性的、精神的虐待を行って上記義務を怠った等と主張して、不法行為を理由に、慰謝料の請求をした事案である。

結果は、基本的に原告勝訴となった。

判決文は、「賃金と社会保障」1368号、54頁以下

事例2

サン・グループ事件 大津地方裁判所判決（2003年3月24日）

第二の事案は、雇用する知的障害者に対する虐待（死者も発生）、賃金未払い、障害年金横領等民間事業者の違法行為とこれに対する県と国の不作為違法責任が問われたケースであり、原告18名（女性16名と死亡した男性の遺族2名）による訴訟である。判決は事業者に2億7800万円余の賠償を命じ、そのうち県に3900万円余、国に1億円余を事業者と連帯して支払うよう命じた（国、滋賀県とも控訴せず、国家賠償は確定）。*判決文は、「賃金と社会保障」1357号、36頁以下*

・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・

2 労働市場の構造と雇用の現状

アカス紙器事件は1994年から96年にかけて生じたものであり、サン・グループ事件は1990年代前半に起きていた。

つまり、1で述べたように、時代は大きく変化し障害者の人権の尊重や社会参加が叫ばれるようになっていたにもかかわらず、企業における労働の現場ではこのような事例も発生していたのである。

むしろ、地域で普通の人々と同じ暮らしをというノーマライゼーションの理念を追求すればするほど、障害者は搾取の対象となっていたことは、第1章で述べた通りであるが、これらの事例は典型的なものとなってしまった。

1) 労働市場の構造の特徴

実は障害者が働く場を見つけようとするとき、求職活動から始めるわけだが、企業等による求人ニーズがなければ労働者としての障害をもつ人と企業とのマッチングはありえない。このように、求職と求人が出会う場を労働市場といい、これが、實際上単一ではなく階層的構造をもっているのである。

すなわち、日本の高度経済成長の時代（1960年代から70年代にかけて）に次第に形成されてきた、

次のような日本的雇用の特徴とのかかわりのなかで、障害者の労働も位置づけられていたのである。それは、大企業における閉鎖的な労働市場と中小零細企業における流動性ある労働市場である。大企業では、定年までの終身雇用、年齢や勤続とともに上昇する賃金、企業別に正社員のみによって組織される企業別労働組合、健康保険組合や厚生年金基金を持つ企業内の福利厚生によって特徴づけられる。これに対し、中小零細企業では、一生涯の雇用は必ずしも保障されず、賃金が右肩上がりにも上昇することもルール化されず、労働組合のあるところは少なく、福利厚生施設があったとしても、先ほどの事例に典型的に見られるような寮が存在する程度であった。小さな事業所になればなるほど、健康保険・厚生年金の加入手続きはとられておらず、国民健康保険・国民年金に自身で加入せざるをえないところも多数存在した。賃金に関しても大企業とでは明らかに格差があり、とりわけ、パートタイマー、アルバイトの低賃金労働に依存しつつ、それらが、日本の産業構造全体を支えるという仕組みができあがっていたといえる。

このような労働市場の構造は必ずしも明確に二分化して存在したわけではなく、多重の構造を持っていたというほうが適切かもしれないが、ここでは、障害者の雇用もまた、このような階層性に規定されざるをえなかったのだという点を指摘しておきたい。

別の言い方をすれば、大企業に雇用される障害者は、終身雇用、企業別労働組合、企業内福利の恩典を受けえたかもしれないが、しかし、すべての働く障害者に保障されていたわけではなかったのである。以上と障害者雇用の現実を総合的に勘案してみると、従来の日本的な雇用モデルの典型（終身雇用・年功賃金）と考えられている雇用関係の適用下にある障害者は、障害者の中でもごく一部であることがわかる。

就業状況を調査したデータはいくつかのものがあり、就業する障害者の数は、統計によって差異がでてくるが、いずれにしても雇用率制度における納付金システムの適用対象となっている、常用労働者数百人を超える民間企業に雇われている障害者は障害者全体の中では必ずしも多くはない。

さらに、別途の調査であるが、「知的障害児（者）基礎調査」（厚生労働省）においても、就労する知的障害者の中で、「正規の職員」という立場で働いている者は、就労者の約2割程度にすぎない。

つまり、安定した企業において常用的な雇用関係にある障害者は、きわめて少ない。障害をもちつつ働く者の中で、終身雇用が保障され、賃金が年功的に上昇し、労働組合に守られている者がどれだけいたのであろうか。また、福利厚生のレベルを示すところの健康保険組合、厚生年金基金をもつ企業に雇われている障害者は、どれほど存在したのだろうか。これらの疑問に答える正確なデータを見出すことはできないのであるが、いくつかの統計によれば、多くの障害者が企業社会・産業社会の基幹的部分から疎外されていたと評価することもできるであろう。

2) 企業規模と雇用率制度

このことについては、いわゆる「雇用率制度」の実情を観察してみると、ひとつのヒントがえられるであろう。

我が国においては、「障害者の雇用の促進等に関する法律」に基づき、民間企業、国、地方公共団体は、一定の割合以上、身体に障害のある人または知的障害のある人を雇用しなければならないこととされている。1997年の法改正により、法定雇用率の算定基礎に知的障害のある人が加えられたことから、1998年7月1日から新たな法定雇用率（民間企業では1.8パーセント、次の改定で2%へ）が定め

られている。

この制度において、障害者雇用率の算定に当たっては、雇用されている重度の身体に障害のある人又は重度の知的障害のある人は、その1人をもって身体に障害のある人又は知的障害のある人を2人雇用（これをダブルカウントと呼んでいる）したものと取り扱うこととしている。また、通勤面等の理由から、通常のフルタイム勤務が困難な重度の障害のある人の雇用の促進を図るため、重度の障害のある人であるパートタイマー（短時間労働者）については、その1人をもって1人として雇用率にカウントする。

なお、このテキストの執筆時点においては、精神障害者を雇用率にカウントすることは、2005年の法律を改正によって可能となっている。

障害のある人の雇用の状況については、1人以上の身体に障害のある人または知的障害のある人を雇用する義務のある事業主等（常用労働者56人を雇用している場合、1人の障害者を雇うことで1.8%を充足したことになる）から、毎年6月1日現在における障害のある人の雇用状況の報告を求めており、2007年度までの結果は次のようになっている。

ただし、納付金制度の対象となる企業は、2008年時点で、常用労働者301人以上の企業であって、300人以下の企業の場合は、納付金を納める義務はなく、いわば強制力はないのである。ただ、雇用率を達成した事業主には、超過人数に応じて、調整金（301人以上⇒101人以上）、報奨金（300人以下⇒100人以下）が与えられるのである。

さて、厚生労働省のデータによれば、民間企業における実雇用率は、全体として1.55%であり1.8%には達しておらず、雇用率を達成している企業は約4割強にすぎない。半数以上が法定雇用率未達成企業なのである。

それを、企業規模別に見れば、300人以上の企業は、雇用率が上向き傾向にあるが、300人に満たない企業の場合は、雇用率が低下する傾向にあるのである。

近時の経済情勢における小規模企業の厳しい雇用状況をここでも反映していると読みとることができるだろう。

だが、よく考えてみると、アカス紙器やサン・グループのような企業は、このような制度にのるほどの規模の企業ではなかったのである。しかしながら、多数の障害者を雇用する企業は、小零細企業でも存在するのであり、雇用率制度の対象からまれ、雇用上の統計にもあがってこない事例が多数あることを忘れてはならない。

なお、「特例子会社制度」を活用した雇用の推進制度が用意されており、事業主が障害者の雇用に特別の配慮をした子会社（特例子会社）を設立した場合、一定の要件の下で特例子会社に雇用されている労働者を親会社に雇用されている者とみなして、実雇用率を計算できることとしており、これを特例子会社制度と呼んでいる。特例子会社制度は、障害に配慮された就業機会が拡大する等事業主のみならず障害のある人に対してもメリットがあるなど、障害のある人の雇用の促進に有効な手段とみなされ、2008年4月末現在で234社が認定されている。2002年の制度改正により、特例子会社を持つ親会社については、関係する他の子会社も含め、企業グループでの雇用率算定が可能となったのである。

3 職業リハビリテーション

（1）雇用法と福祉法の分離

1949年に成立した身体障害者福祉法は、当初、障害者（とりわけ第二次世界大戦から復員してきた傷痍軍人、障害のある戦災被災者など）の産業社会への復帰を大きなねらいとしていたが、高度経済成長における労働力不足を背景に、1960年に身体障害者雇用促進法が制定され、1976年改正、84年改正、87年改正、92年改正、97年改正、2002年改正と制度の改定を重ねるにつれ、雇用義務が強化され、その結果として身体障害者福祉法もまた、その性格を変えることとなった。

身体障害者福祉法や知的障害者福祉法の理念としては、広い意味での社会参加・統合にその第一義的目標をおくのであって、賃労働の創出にこだわることはない。むしろ、非労働力たらざるをえない障害者を含め、労働力化の途上にある者の支援をも視野に入れつつ、政策メニューが設定されていくこととなる。その結果、高度経済成長期以降における障害児・者福祉は、労働政策からは分離することとなった。授産施設にしても、「職業を与え、自活させる施設」としての実体をもたないものが増えていった。

なお、精神衛生法が、1987年に精神保健法となり、精神障害者社会復帰施設（生活訓練施設・授産施設）の法的根拠が与えられた。しかし、これらの施設も、前記の福祉法的な本質を継承していた。その後、精神保健法は、「精神保健及び精神障害者福祉に関する法律」となり、さらに福祉的側面を強化していると考えられる。

このような歴史的背景をもちながら、社会福祉における労働と雇用政策における労働がどのような関係を切り結ぶのかが現代的な課題となっている。

福祉制度の中で用意されているものとして、自立支援法施行以前では、授産施設、福祉工場、小規模作業所・共同作業所、職親などが職業リハビリテーション的な機能を果たしうる可能性を秘めていたのであるが、その実態は、旧法から自立支援法への移行の過程でさまざまな変化を見せている。

（2）雇用促進政策の仕組み

一方、雇用政策の側面を見てみよう。障害者雇用政策の全体を示しておこう。

事業主に対する指導・援助としては、雇用率制度、雇用納付金制度、助成金制度など（賃金助成や企業環境の整備を含む）があり、障害者個人にとっては、障害特性を踏まえたきめ細かな職業能力開発、職場や職域拡大・開発、さらには雇用継続の支援がある。

そして、求人と求職を媒介するものとして、公共職業安定所における職業相談、職業紹介が、従来からシステムとして存在するし、障害者職業センターにおける職業評価、ジョブコーチによる職業支援のための人的支援、職業能力開発制度における教育訓練も次第に更新されてきている。

もちろん、産業社会だけでなく、一般市民に向けた啓発活動も政策課題となるだろう。

いまや、トピックな課題となっているのは、生活支援と就労支援をどのように結びつけるかである。この問いに答えるための一つの試みが障害者就業・生活支援センターである。

日常生活の支援と訓練から、就業の安定にいたるまでの就労支援の両方を同時に必要とする障害者に対し、保健・福祉と職業の両面から相談・支援をとれる体制を構築しようとするものである。これは新しい制度であるがこれからの展開に注目しておきたい。

なお、最近の政策の重点的な課題として精神障害者の社会復帰をどのように進めるかということが取り上げられるようになっている。精神疾患で医療を受けている人が、303万人（2005年時点）といわれるなかで、雇用に関わりつく準備体制を整えている病院、社会復帰施設はきわめて限られていると言わ

ざるを得ない。

今後の大きな課題として見守っていただきたい。

4 まとめ—権利条約と働く権利

産業社会は、経済活動を行う力をもつ者だけを取引の主体として認知する。労働力の取引にかかわっては、労働能力と労働意欲をもつ者が労働力として労働市場に登場しうる。そして、産業社会が要求する労働力をもたない者は、労働市場から排除されかねないし、場合によっては事例のように搾取され、人権を侵害されることすら起きかねないのである。障害のある人とその家族が、産業社会にノーマライズされていく過程で何を思い、苦悩し、耐えているかを知るために、(このような事例が蔓延していたわけではなく大多数の企業およびそこで働く従業員は善意を持って対応していることを十分承知の上で)敢えて冒頭の二つの裁判例をあげたわけである。

権利を擁護するためのシステムについて、ここで詳しく述べることはできないが、ここでは、労働者としての権利の侵害(賃金未払い、長時間労働、寮への拘束など)が問題となっているだけでなく、年金権など社会保障の権利が侵害されたり、身体的・性的自由が侵害されたり、人間としての人格が傷つけられたり、市民としての当たり前前持っているはずの権利が侵されていることに留意しておきたい。政策形成も、行政実務も、このことをふまえたうえで実現されるべきであり、中小零細企業を含めた、またパートタイムや派遣労働、在宅就労、さらには起業までも視野に入れながら障害のある人がその持てる力をフルに発揮して社会に参加するとともに、その権利が守られる仕組みを、今後確立しなければならない。障害者権利条約は、このような活動の根拠を与えるものとなった(同条約27条参照)。

参考文献

- ・厚生労働省、高齢・障害者雇用支援機構編「事業主と障害者のための雇用ガイドー障害者の雇用支援のために」(2007年版)
- ・高齢・障害者雇用支援機構編「障害者雇用ガイドブック」(2007年版) 社団法人 雇用問題研究会

第5 虐待防止法・差別解消法

障害者職業総合センター原稿「障害者差別禁止法制と働く権利の保障」(2007年2月11日現在)より

1 障害者の職業生活と人権

1) 現代の問題状況

現代の環境では、場合によっては、労働契約にからんでも、また消費者契約にからんでも、詐欺、横領、背任、虐待、搾取などの権利侵害にも遭いかねないのである。このような刑事法に触れるような事業者の行為は、あってはならないことであるが、事業者の基本的な法的責任として押さえておく必要がある。障害があるがゆえに、このような市民としての権利も守られないという事態は近代社会の名に悖るものであり近代的市民との関係では明らかな差別行為といわざるを得ない。

しかし、さらに時代は進んで、2000年を境に、障害者にとっても、生活の多くの側面が、契約によって仕切られ、「自立」の名の下に自己責任が強調される時代になった。このことは、障害者福祉・障害

者雇用についてもその例外ではないのである。福祉契約によってサービスを提供することは、2000年の社会福祉基礎構造改革と2005年の障害者自立支援法が明確に打ち出したことである。また、2005年改正の障害者雇用促進法も、就業に関する多様な契約の存在を想定している。

現在成長しつつある福祉産業は契約論に依拠しながら、極めて選択的に事業展開をしつつある。ここに、新たな「差別」の契機が潜んでいることを見逃してはならない。また、産業は、日常生活の支援だけでなく、福祉用具の提供、住宅の提供、職業能力開発事業、職業紹介の業務、ジョブコーチや社会保険の業務も含めてトータルなサービスを事業化、商品化することを目指している。企業も、構造改革の流れの中で、障害者を雇用するか否か、労働条件をどうするか、労働契約の解約の正当事由はなどを考え続け、新たな「選別」の契機を探らざるを得ないところに追い込まれている。さて、「選別」が「差別」になることはないか、時代の状況は、極めて辛い選択を関係者に迫っている。

障害者が労働契約に入る場合にも、現代経済に組み込まれていくことを意味するのであって、契約に関する市民法上の一般原則と労働法上の原則が適用されなければならないことを、まず確認しておこう。そして、法学的には、市民法上の契約自由の原則と労働法（障害者雇用促進法をも含む）の間に緊張関係が存在し、多くの論点が未解決のままであることも周知の通りである。このこと前提にしたうえで、差別禁止の問題と解決の方向を議論しなければ研究の現代的な意味はない。

近代市民社会は、この社会を構成するすべての人間に自由、平等、そして市民としての基本的人権を認め、そのことを前提として国家を形成し、国家に個人の人権を守りまた実現する役割を託した。

このことは、障害のあるなしにかかわらずのことであるはずであり、後述するように、第二次大戦後の世界が形成してきた人権思想にもかなうものである。

しかし、近代社会が基本的に資本主義経済体制という経済・社会の構造を選択したとき、経済的合理性、効率性という経済の基本原則と近代の人権思想や理念が衝突せざるを得ない場面ででてくるのは必然であり、現代のわれわれの社会が構造的にかかえる矛盾であると言ってよいだろう。

ここでは、職業と人権の関係について、代表的な人権類型に応じて、若干のコメントを加えていこう。

2) 自由権と働く権利

一般に自由権と呼ばれるのは、日本国憲法上の人権規定では、『奴隷的拘束及び苦役からの自由』（18条）、『思想及び良心の自由』（19条）、『信教の自由』（20条）、『表現の自由』（21条）、『居住移転・職業選択の自由』（22条）、『学問の自由』（23条）、などが典型であり、経済的権利の代表として『財産権』（29条）、もある。また『拷問・残虐な刑罰の禁止』など刑事手続きの保障に関する一連の人権規定（31条—40条）もある。

また、「世界人権宣言」では、第1条（自由平等）～第20条（集会、結社）がほぼ、これに相当する。さらに、「国際人権規約」（1966年採択）では、「市民的及び政治的権利に関する国際規約」が市民的自由権について、詳細に規定している。

これらの位置づけや体系化に関しては、憲法学や国際法学に委ねざるを得ないが、自由権は古典的な人権であるにもかかわらず、従来、障害者の職業リハビリテーションに関しては、あまり強調されなかった人権で、自立生活運動と共に、ようやく意識された人権といってもよいだろう。

これまで、一般的には、自由権の保障は国家と個人の関係において、国家が、個人の精神的、経済的、身体的自由に介入すべきではなく、個人の自由な活動を認めることが、社会を活性化し、豊かになる道

であると考えられてきたように思う。これらの人権が他者によって侵害されるときのみ警察などのかかりによって個人を保護すべきであるとされてきた。

図5-1 職業選択の自由の構造

しかし、自由権のどの類型を取り上げてみても、これまで障害のある人に実質的な自由権が保障されてきたと考える者は少ないだろう。施設への「収容」という一点を見ただけでもそのことは明らかである。拘束や苦役からの自由、居住・移転の自由、財産を管理する自由などどれをとっても、福祉施設や病院のなかでこれらが保障されていたと断言することは難しいだろう。

このことは、実は自由権の性格を国家からの自由と捉えていた従来の法律学の思考の枠組みにも原因がある。家族による扶養の範囲内であるかぎり、それは国家の介入すべき事項ではないと考えられた。また、施設内の処遇として行われるのであれば専門家（医師、リハビリテーション専門職など）の裁量の範囲であり国家の介入すべき事項でもないと考えられた。

しかし、このような通説は、社会福祉の実践を行ってきたものからするとはなはだ現実ばなれしている。家族など共同体からの自由、福祉施設からの自由ということが自由権という人権によって根拠づけられなければならない時代になっている。

さて、職業選択の自由（日本国憲法22条）は、職業リハビリテーションとの関係で、その理論的根拠となることはできるのだろうか。

22条1項は、次のように規定する。

「何人も、公共の福祉に反しない限り、居住、移転及び職業選択の自由を有する」

居住、移転の自由と並んで、職業選択の自由が規定されている点が、本条の特徴を表わしている。国家制度や家族・地域共同体に拘束されて、住まいや仕事をあらかじめ定められてしまうのではなく、個人の選択によって、人間活動の枢要な部分を決められるようにし、それを抑制することは基本的に許されないことだと考えるのである。これがまさに、近代市民法の基本的な態度だといえるだろう。

このことを、障害者雇用についても、障害者福祉についても、障害者関係法制は強く意識しておかなければならない。

それと同時に、企業との関係でも、職業を選択する自由が保障されているのかということを再検討する必要がある。職業を選択する自由という言葉と企業活動の自由はつながりあっており、営業の自由を導き出すことも可能であり、したがって、採用の自由など企業における人事管理の根拠としても活用される規定なのである。いわゆる「起業」の自由や企業との雇用関係を選択しない自由も含まれることとなるであろう。

この問題があるから、従来の学説は、障害者の職業選択の自由を議論することを避け、シビアな緊張関係にたつことを避けてきたのであろうか（図1）。

もちろん、企業活動の自由が、日本国憲法22条に根拠を持つとしても、「公共の福祉」によって制約されていると解釈することができ、むしろ、企業活動の自由を「公共の福祉」によってコントロールする

ことにこそ、本条の意味があるにとらえることもできるのである。このような議論を経ることによって、企業が、雇用率制度を受忍しなければならない根拠を見出すことができるのであり、その理論的根拠を探すのは簡単なことではないのである。

ちなみに、2004年の障害者基本法改正にて、「職業選択の自由」という言葉が挿入されたことを想起されたい(15条)。これは、21世紀に入ってからの大きな転換であり、雇用保障という論点とは、別の課題を提起するものであり、2005年改革の前提ないし根拠となっていることを認識しておくべきである。この自由が、障害の有無や程度によって、左右されてはならないことを確認した規定と読み取ることはできるであろう。いずれにせよ、「職業選択の自由」は、自由権に位置づけられているにもかかわらず、障害者の働く権利の根拠となりうるということである。

3 差別禁止の人権法上の根拠

1) 法の下での平等と働く権利

日本国憲法上、平等権は、次のように規定されている(14条1項)。

「すべて国民は、法の下に平等であって、人種、信条、性別、社会的身分又は門地により、政治的、経済的、又は社会的関係において、差別されない」

さて、国際障害者年(1981年)のスローガンでしばしば語られた「完全参加と平等」という言葉のなかの平等に対する権利というのはどのような意味をもっているのであろうか。平等権への国際的な流れを跡付ければ次のようになる。

「世界人権宣言」は、第一条で次のように一般的な規定を置く。

「すべての人間は、生れながらにして自由であり、かつ、尊厳と権利とについて平等である。人間は、理性と良心とを授けられており、互いに同胞の精神をもって行動しなければならない。」平等という理念は、差別禁止条項に先行して、一般原則として掲げられている。

さらに、第二条は差別の禁止を規定する。

「すべて人は、人種、皮膚の色、性、言語、宗教、政治上その他の意見、国民的若しくは社会的出身、財産、門地その他の地位又はこれに類するいかなる事由による差別をも受けることなく、この宣言に掲げるすべての権利と自由とを享有することができる。」

差別事由として、「人種、皮膚の色、性、言語、宗教、政治上その他の意見、国民的若しくは社会的出身、財産、門地その他の地位」に加えて、「又はこれに類するいかなる事由による差別をも受けることなく」すべての権利と自由とを享有することができるとしている点に歴史的な意義を見出すことができる。なぜなら、「これに類するいかなる事由」の解釈として、「障害」を位置づけることも可能だからである。

「国際人権規約」のうち、「市民的及び政治的権利に関する国際規約」が市民的自由権について規定している差別禁止条項は、下記の通りである。平等原則についての一般的な規定は第26条に見えるが、2条と同趣旨である。

第二条 「この規約の各締約国は、その領域内にあり、かつ、その管轄の下にあるすべての個人に対し、

人種、皮膚の色、性、言語、宗教、政治的意見その他の意見、国民的若しくは社会的出身、財産、出生又は他の地位等によるいかなる差別もなしにこの規約において認められる権利を尊重し及び確保することを約束する。」

「又は他の地位等によるいかなる差別もなしに」という言い回しの中に、世界人権宣言よりは差別事由を縮小する意図が見える。

また、「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約」は、前文に「平等」の文言は見えるものの、平等原則一般については本文では規定せず、第3条で「男女の平等」について規定しているのみである。

第二条2項 「この規約の締約国は、この規約に規定する権利が人種、皮膚の色、性、言語、宗教、政治的意見その他の意見、国民的若しくは社会的出身、財産、出生又は他の地位によるいかなる差別もなしに行行使されることを保障することを約束する。

「又は他の地位によるいかなる差別もなしに」という言い回しの中に、「市民的及び政治的権利に関する国際規約」よりも、差別事由をさらに狭める意図を読み取ることができる。

このように、国際人権法上、しばしば引用される「宣言」「条約」でさえ、平等や差別禁止の扱いについて揺れ動いており、むしろ、「国際人権規約」よりも、「世界人権宣言」のほうが、より明確な意図を感じ取ることができるのである。

日本国憲法の14条の解釈にしても、非常に難しいものがある。

憲法は「障害」による差別を禁止するとは言っていないが、現代的な解釈としては「社会的身分」を広くとらえ、差別の理由としての「障害」を憲法理念から導き出すことは可能であろうが、それは憲法学上の通説とはなっていない。

また、憲法は「法の下での平等」をうたっているが、男女雇用機会均等法のような機会均等の根拠としては、十分活用できる条文であるが、法の内容そのものの平等性については触れていないように読める。しかし、障害年金制度・特別児童扶養手当制度などによって、実質的な所得配分の平等性を確保することは現行制度上すでに行われており、後述する社会権規定(労働権など)による根拠とだきあわせることによって、資源の再配分の実質的な平等の根拠を導き出すことは可能であろう(図2)。

さらに、障害のある人のための雇用率制度は、障害者を労働市場のなかで、いわば特別扱いするものであり、平等原則とは反対の方向を向いているとの評価もないではない。しかし、職業に就くことが困難な障害者について、社会全体が雇用への配慮をすることの合意が形成されている限り、これもまた実質的な雇用の平等を実現するための広い意味での合理的な配慮として許容されるものであろう(合理的な配慮を狭くとらえ、雇用率制度の根拠とはしない学説もある)。

しかし、一方で、今後、労働者としての画一的な職業生活パターンではなくて、様々な働き方を認めるという意味で、個性性が強調されるべきではないかとの議論もある。障害の状態によって、多様な働き方がありうるとの議論である。

こうして個性性を認めるということは、差異を承認するということであり、個性性の尊重が差別につながるかの困難な問いにわれわれは直面していることとなる。

企業の社会的責任としての障害者雇用も、このような平等権の文脈の中で考える必要があるのである。言い換えれば、職業に向けたリハビリテーションは、「平等理念」の実質的・保護的な作用の現れなので

あろうか、それとも「機会の均等」を志向する作用、そのための基盤整備だけをすればいいのであろうか、真摯に考えていかなければならない。

この問題を考えるとき、ILOの「職業リハビリテーション及び雇用（障害者）条約」は十分参照に値する。国際連合総会が1981年を「完全参加と平等」をテーマとする国際障害者年と宣言したこと並びに包括的な障害者に関する世界行動計画が、社会生活及び発展への障害者の「完全参加」と「平等」という目標の実現のため国際的及び国内的に効果的な措置をとるためのものであることを定めた。

これらの進展の結果、すべての種類の障害者が雇用され、かつ、社会において統合されるようにするため、農村及び都市の双方においてこれらの障害者に対して機会及び待遇の均等を確保する必要性を特に勘案したこの問題に関する新たな国際基準を採択することが適当となった。

そこで、ILOは、職業リハビリテーションに関する提案の採択を決定し、その提案が国際条約の形式をとるべきであることを決定して、1983年、障害者の職業リハビリテーション及び雇用に関する条約（第159号条約）（日本は1992年6月12日に批准）を採択した。

これは、条約前文の要旨であるが、「平等理念」による職業リハビリテーションおよび積極的な雇用政策と同一労働に対する「機会・待遇の均等」が意識的に区別して述べられているのである。具体的な条文の中では、さらにこれらが使い分けられることとなる。

2) 機会均等と障害者雇用

問題は、採用における障害ゆえの差別は法律的にどう評価されるのか、障害があるということは解雇における正当事由として認められるか、健常者と比較して賃金に格差はないか、配置転換、昇進・昇格、教育訓練などにおいて障害を理由とした差別が行われていないかなど、男女雇用機会均等法において議論されているような論点と同様の問題点が多数ありうる。

しかし、男女雇用機会均等法は同一価値の労働に対する機会の均等化をめざしているのであって、労働能力が異なる場合の差別に関して基本的に触れてはいない。障害者においても、同一価値の労働力を有する者を理由なく差別せず、均等に扱うようにという論点を立てることは可能である。

図 5-2 平等権の構造

だが、労働契約も契約である以上、取引であり、労働者の能力との関係で、契約を締結するかどうか、どのような職務へ配置するか、賃金をいくら支払うかという問題について、能力評価を前提にしたからといって、直ちに差別というわけにはいかないであろう。

しかしながら、このような近代経済の論理と事情にもかかわらず、産業社会に対し、職業リハビリテーションの必要を訴えていく論理と倫理が求められるのであって、そのためにこそ、障害者基本法をはじめとする関係立法があり、企業への社会連帯責任として、障害者雇用の積極化と不合理な差別を禁止することを要請していくこととなるのであろう。

結論的には、平等原則による実質的な公平の確保も、機会均等に関しても、上記の議論は、障害者の働く権利を保障する理論的な根拠となる。

4 働く権利の再定義

1) 社会権としての働く権利

社会権は、20世紀に入って登場してきた現代的な人権である。

日本国憲法上は、『生存権』（25条）、『教育権』（26条）、『勤労権』（27条）、『勤労者の団結権等』（28条）が規定されている。

ここでは、勤労権(27条)に焦点をあてて説明をしておこう。その1項は次のように規定する。

「すべて国民は勤労の権利を有し、義務を負う」

ここでは、労働という言葉も、雇用という言葉も、就労という言葉も使用していない。1947年の日本国憲法制定直後から、27条は、労働者の生活を守る権利として重要な役割を果たしてきたのであり、これを基礎に労働基準法など最低保障のためのシステムが制定されていることは一般に認められている。さらに、労働組合、企業内福祉、産業衛生の向上・増進などが企業に課される責務とされており、これによって、労働法制が構築されていることも疑いない。しかし、日本国憲法27条は、賃金労働に従事する者の権利のみを保障したのではない。勤労する者すべてのための規定であったのである。すなわち、雇用労働に限らず、自営業なども含めた用語法であったにもかかわらず、賃金労働者層が急激に増大していくという時代背景にあって、これまで労働法の根拠条文として活用されてきたのである。さて、時代をさかのぼって、国際的な人権標準を示した「世界人権宣言」のうち、第23条は、次のように規定する。当時は、「勤労の権利」(the right to work)と訳されている点に着目しておこう。日本国憲法と同じ用例である。

1項 すべて人は、勤労し、職業を自由に選択し、公正かつ有利な勤労条件を確保し、及び失業に対する保護を受ける権利を有する。

2項 すべて人は、いかなる差別をも受けることなく、同等の勤労に対し、同等の報酬を受ける権利を有する。

3項 勤労する者は、すべて、自己及び家族に対して人間の尊厳にふさわしい生活を保障する公正かつ有利な報酬を受け、かつ、必要な場合には、他の社会的保護手段によって補充を受けることができる。

4項 すべて人は、自己の利益を保護するために労働組合を組織し、及びこれに参加する権利を有する。

また、「世界人権宣言」第25条1項は、「すべて人は、衣食住、医療及び必要な社会的施設等により、自己及び家族の健康及び福祉に十分な生活水準を保持する権利並びに失業、疾病、心身障害、配偶者の死亡、老齢その他不可抗力による生活不能の場合は、保障を受ける権利を有する。」

このような「生活保障」の規定を持ち、勤労によって生活することが困難な状態になったとき、「心身障害」による生活不能の場合は、保障の権利を有するとした。ここには、障害という生活困難な状態が具体的にイメージされている。ちなみに、「国際人権規約」は、このような条項を持たず、障害概念に関しては、沈黙を保っていたといつてよい。

「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約」の第六条は次のように規定する。

1項 「この規約の締約国は、労働の権利(the right to work)を認めるものとし、この権利を保障

するため適当な措置をとる。この権利には、すべての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得る権利を含む。」

2 項 「この規約の締約国が 1 の権利の完全な実現を達成するためとる措置には、個人に対して基本的な政治的及び経済的自由を保障する条件の下で着実な経済的、社会的及び文化的発展を実現し並びに完全かつ生産的な雇用を達成するための技術及び職業の指導及び訓練に関する計画、政策及び方法を含む。」

図 5-3 勤労権の構造

しかし、職業リハビリテーションの現実には、「労働権」を基礎に構築された労働法制を充足するものとはなっていないばかりか、より広い「勤労権」という概念を基礎に組み立てられているものでもない。だからこそ、職業リハビリテーションの根拠に「労働権」のみならず「勤労権」をおくことの意義はあるのだと考える(図3)。

2) 人格権と職業生活

最近の学説では、憲法 13 条(一般に幸福追及権と呼ばれる)を根拠に、プライバシーの権利などを含め人格権の存在を主張するものが増えており、判例・学説上も次第に定着しつつある(概念規定、権利保障の範囲については、新しい人権でもあるため、さまざまな学説がある。

すでに、「世界人権宣言」第 22 条は、

「すべて人は、社会の一員として、社会保障を受ける権利を有し、かつ、国家的努力及び国際的協力により、また、各国の組織及び資源に応じて、自己の尊厳と自己の人格の自由な発展とに欠くことのできない経済的、社会的及び文化的権利を実現する権利を有する。」

と規定し、個人の尊厳と人格の自由な発展のために、「経済的、社会的及び文化的権利」を実現する必要があると説いていた。人格権と社会権をむすびつける萌芽をここに見ることができる。

日本では、自己決定に関する議論がこの 20 数年間おこなわれてきて、障害のある人の自己決定権も重要な人権としてさまざまな場面で語られるようになった。この自己決定に関する権利を人格権によって基礎づけられることも可能であり、それは、60 年前の人権宣言に基礎を求めることもできるのである。

ここでは、自己決定にもいくつかのレベルがあり、そのどの部分を論ずるかによって大きな違いが出てくることを指摘しておきたい。(図4)

第一に、基底部に位置する職業的生涯に関する自己決定と障害者雇用には厳しい緊張関係がある。たとえば、福祉施設に一生入所し続けるか、企業への道を目指すかの問題を自己決定しろと言われても実は厳しい問題である。「措置」制度の時代を想起しよう。

第二段階の労働契約に関する自己決定についても、従来、家族および福祉事務所や福祉施設、企業は障害者の人生を実質的に支配する力をもっていたのであり、そのことへの反省からも、ノーマライゼーションや自立生活運動が起こされ、制度上も『自立』概念が登場してくるようになったのである。アカス紙器事件やサン・グループ事件を思い浮かべてみよう。

さらに、第三段階の労働提供過程における自己決定についても、同様のことが言える。個々の事業主との関係で、どのように、いつ労働を提供するかを本人自身が選択することが当然であるとの考え方は

企業内秩序の中では、経営者の労働指揮権とのからみで、やはり単線的に解決できる問題ではない。職業リハビリテーションは、これらの各レベルの問題に対応しきれぬのだろうか。

図 5-4 職業に関する自己決定権

3) 人権相互の関係

以上が、人権の図式化した整理であるが、いずれにしても、社会権思想や労働権思想のみによって、障害者雇用の現実を割り切ることはできないし、平等権の主張のみで、すべての問題が解決するわけではない。また、差別禁止や機会均等のみを、障害者雇用の原理と硬直的に考えることも適当ではない。これからは、一般的に「人権」を語るのではなく、上記に掲げたような多様な人権目録の組み合わせのなかから、目的にふさわしい理論的根拠を探し、議論を練り上げ、バランスの取れた、社会全体の合意を得やすい思想と理念を構築することが必要なのである。

また労働市場の差別的構造とそこにおける障害者の雇用・就労の悲惨な現状は、アカス紙器事件が明るみに出て（1994年から96年にかけて生じたもの）、われわれを驚愕させたのであり、サン・グループ事件は1990年代前半に起きていて、搾取という言葉がこの現代においても使わざるをえないことを改めて認識させた。

つまり、時代は大きく変化し、ノーマライゼーションの理念、障害者の人権の尊重や自立と社会参加が叫ばれるようになっていたにもかかわらず、福祉施設内部での拘束や虐待事件は頻発しており、企業における労働の現場での悲惨な事例も発生していたのである。

5 まとめ—差別禁止法制と企業社会—

生活の多くの側面が、良かれ悪しかれ契約によって仕切られ、「自立」の名の下に自己責任が強調される時代になった。障害者福祉・障害者雇用もその例外ではないことを本章では強調した。

2000年の社会福祉基礎構造改革によって、障害のある人への福祉サービス提供の法的形態が、措置制度から契約制度へと重点を移行し、その結果、契約の書面はどのようなものであるべきか、契約の当事者は誰か、契約の締結を強制できるか、契約の内容はいかなるものか、契約の履行を強制する手段はあるか、契約の代金は適切か、代金支払い方法はいかにあるべきか、契約の解消はどのような理由で正当化されるか、など多くの契約論上の問題点が噴出してきることとなった。

医療がすでに産業化していて、様々な問題が生じているが、社会福祉分野においてもこれから同様の問題が起きてくる可能性がある。経済と福祉が密接に絡んでいくというよりも、むしろ福祉が経済に吸収されていく状況においては、ノーマライゼーションは、つまり自らを労働力商品の「売手」として、あるいは企業が作る一般商品の「買手」として、すなわち「商品交換」の主体として取り込まれていくことを意味する。差別禁止法制は、このような「選別」と「組み込み」との関係で緊張関係に立つ。

つまり、障害のある人が労働契約に入る場合にも、現代経済に組み込まれていくことを意味するのであって、契約の市民法における一般原則が適用されなければならない、契約自由の原則のことを、まず確認

しておく必要がある。契約の相手方を選ぶこと、契約内容の交渉をすることは、市民法レベルでは当然のことであり、自由権を保障するものでありこそすれ、直ちに人権侵害とはいいいにくいのである。

先ほどから述べてするような現代の環境では、場合によっては、労働契約にからんでも、詐欺、横領、背任、虐待、搾取などの権利侵害にも遭いかねないのである。このような刑事法に触れるような事業者の行為は、あってはならないことであるが、

障害があるがゆえに、このような市民としての権利も守られないという事態は近代社会の名に悖るものであり近代的市民との関係では明らかな差別行為といわざるをえない。

さらに、労働契約であれば、労働基準法その他の労働関係法規が遵守されなければならないが、労働市場の構造的な変動の中で、労働者派遣事業法、短時間労働法、社会保険法などとの関係についても注意が払われなければならない。一般の労働者には、これらの法律を守りながら、障害者については別異に扱うというのであれば、これもまた、「法の下での平等」に反するとのそしりを免れない。

そのためには、福祉基礎構造改革関連立法（2000年6月）や障害者自立支援法（2005年10月）のなかで語られた、自立と社会参加を保障するという理念が、社会を構成する企業にも適用されており、障害のある者の日常生活、消費生活、職業生活、社会生活を確保し、「個人の尊厳」（2000年6月成立の社会福祉法に明記された）理念を実現していくための、企業社会は、上記の関連法規によってもコントロールされているのであり、各種の人権規定が求めていると表現することもできよう。

そのような考え方を実現するために、国連で議論されている「障害者権利条約草案」にならって、日本においても立法化する必要は高いと考えられる。

*本稿は、労働政策研究・研修機構変「CSR経営と雇用～障害者雇用を例として～」(2005年)に寄稿した拙稿「第5章 障害者の雇用関連法制の現状と課題」に大幅な加筆・修正をして作成したものである。

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9月号 原稿(8月18日)より

2010年9月号の特集、依頼テーマ「推進会議と新たな障害者政策の方向」

「障害者権利条約と制度改革推進の基本的な方向」

より

1 はじめに

本稿は、2010年1月にスタートした「障がい者制度改革推進会議」が、本年6月に取りまとめた「障害者制度改革の推進のための基本的な方向」(第一次意見書、以下、意見書という)を、「障害者権利条約」(以下、条約という)の視点から評価し、今後の課題を示すことを目的とする。

さて、この条約は国際連合の活動のあらゆる領域で人権の視点を強化するという考え方(人権の主流化 Mainstreaming)を基礎にしている。2000年前後からの国連改革の一環として行われた、「国連人権理事会」の創設、国連人権高等弁務官事務所の機能強化、人権のための各種国連基金の設立など様々な取組と連動しながら、形成されてきたものである。

その背景には、1990年前後における「冷戦構造」の終結が、労働、資本、情報のグローバル化の徹底が、人を効率優先の経済に適合させようとする市場原理主義との関係で再度「障害」概念の問い直しが行われたことがある。また各地の紛争・戦争の勃発は、これに関連して生ずる障害を意識させることと

なった。

このような世界的な構造変動に対し、社会・経済の側と個人との相互作用から生み出されるところの障害について、人間の固有の尊厳という視点から、条約は人権の存在を国際文書で再確認するものとして登場した。ここでは、この条約の視点から、我が国の政策動向を評価し、今後の課題を明らかにするためには、まず、このことを踏まえておく必要がある。

2 条約と第一次意見書

まず、意見書に示される「基本的考え方」が、条約にもとづくものであることに異議はない。

しかし、1990年代から進められてきた、日本の構造改革（社会福祉基礎構造改革を含む）が、障害のある方にどのような影響を与えてきたか、とりわけ2000年以降障害者自立支援法実施にいたる経過のなかで、いかなる状況におかれてきたかの分析はない。

したがって、前述のようなグローバリゼーションと市場化との関係で、障害概念が変質してこざるを得なかったこと（社会モデルの必要）や人権を国際的なレベルにおいて確認しなければバランスのとれた「共生社会」を実現する目処さえつかなかったこと（人権条約の必要）、そして我が国も、このような世界的な潮流の中に置かれていることを確認することができなかったようである。

だから、「横断的課題における改革の基本的方向性」に関しても、従来の障害者基本法が、どれだけの機能を果たしてきたのか、どこに限界があったのかが見えていない。そもそも、契約によるサービス供給費用の一定割合を補填するという姿勢の障害者自立支援法を作り出すことに対する抵抗の拠点とはなり得なかったことの総括が求められていたのではないか。

つまり、構造改革以降の歴史認識が欠けている状態では、本質的な改革の基本的方向を描くことはできず、条約の文言を写しかえるだけの作文に終わり、実際に出来上がってくる各種の法令は、当初立案に熱心に関係している人々が考えているようになるとは限らない。その実例が、介護保険法であり、障害者自立支援法だったのではないだろうか。

また、差別禁止法の制定が必要であることは言うまでもないが、その内容が、形式的な機会均等にとどまるのであれば、ほとんど意味をもたないであろう。そのためには、平等概念と非差別の関係、差別禁止の対象（直接差別、間接差別）、さらには合理的配慮について、時間をかけた検討が必要になるのであろうが、2013年の法案提出では遅すぎる。なぜなら、この法案の骨子をもとに個別分野における法改正の規定が起案されるはずだからである。少なくとも、総合福祉法も含め、個別分野の法案作成と同時並行である必要がある。

また、障害者自立支援法を廃止して、総合福祉法を制定することについても、方向性としては了解できる。しかし、その本質が、介護保険制度モデルを受け継いだ自立支援法の考え方に依拠しているとすれば、応益負担を応能負担に改めたところで、問題の本質的な解決にはならない。サービスを商品としてとらえ、取引の対象とする思想、それらを活用して生活することが自立支援だという発想そのものへの問い返しが必要なのである。ちなみに、条約は、社会サービスという文言を使っているが、福祉サービスという用語は使用していない。

また、条約の中に、2006年の自立支援法施行時に多用された、3障害などという言葉を見ることはない。3障害という限定された言い回しそれ自体が、差別的だったのである。意見書に、そのことへの反省はない。

その結果、身体障害者福祉法、知的障害者福祉法、精神保健福祉法の3法を廃止して、平等に扱おうとする立案は出てこないのである。各法に個別に規定されている各更生相談所、精神保健福祉センターは、統合されてしかるべきであるし、手帳制度も統合しうるのに、いつまでもこれを存続しておこうとするのであろうか。もちろん、旧身体障害者福祉法、知的障害者福祉法等における「措置制度」を残す必要はあるのであるが、それらは、新たな総合福祉法に統合されることとなるのであろう。

3 第二次意見書に向けた課題

次に、第二次意見書に向けた課題について個別領域を大ぐりにまとめながら、指摘しておこう。

第一に、労働と雇用に関しては、従来の就労継続支援と就労移行支援の位置づけをどうするかが問題となろう。条約27条は、障害者を福祉法における利用者というよりも、労働法・雇用法上の労働者性に力点をおいているように見えるが、いかがであろうか。

第二に、インクルーシブな教育(24条)を意見書が取り入れていることは理解できるが、一人の子どもを中心に考えたとき、学校教育と福祉法制における障害児支援が一貫性をもったものとして意識されているとはいいがたい。

第三に、所得保障と住宅保障に関しては、条約上の地域生活の支援(19条)、プライバシーの尊重(22条)、家庭及び家族の尊重(23条)を連動して考える姿勢が意見書には欠けている。

第四に、生命(10条)、健康とリハビリ(25条-26条)、そして、インテグリティ(人格的統合性)への権利(17条)含めて、人間としての個体の尊厳性を確保するための法制(精神科強制入院の廃止など)が必要となるだろう。

第五に、虐待防止法は喫緊の課題である(14条-17条参照)。2009年の通常国会において、法案は提出されていたのであるから、制定までに多くの時間を必要とすることはないだろう(⇒障害者基本法には規定されなかった)。

第六に、アクセスビリティ(9条、18-20条)の課題

も経済生活分野、社会生活分野だけでなく、司法手続(13条)、政治参加(21条、29条)の場面でも考慮されなければならない。

第七に、法的能力に関する条文(12条)との関係では、

現行の成年後見の見直しも必要とされるだろう。なぜなら、法定後見における類型的な対応と制度の施行実態は、かなり人権制限的に機能するおそれがあるからである。

第八に、国際協力と国内人権機関の創設、国際人権機関(32条-39条、および選択議定書)との関係は、実は一体的にとらえる必要があるものではないだろうか。つまり、国内実施と国際モニタリング、国際協力は連動していると考えられるからである。

4 まとめ

日本は、この条約の成立過程から、「自国のことのみに専念して」はならないことを学習した。常に国際的な人権条約の潮流を意識しながら、これまでの議論を進めていくとすれば、他の人権条約の批准についても目配りをしながら、本条約の批准と履行を考えていくべきであろう。たとえば、国連の「移住労働者権利条約」(1990年採択、2003年発効)を、日本国は、署名も批准もしていないわけであるが、移住労働者の人権を確保するための国内委員会の設定と、障害に関し人権を確保するための国内人権機

関の設定とは、連動しているはずである。この場合、具体的な共通の論点としては、企業と個人の関係に人権機関が直接的に介入できるような制度的保障が考案されねばならないことをあげておこう。本当の人権保障は、他への配慮を抜きには実現しうるはずがないからである。周辺化されつつも、当該社会を底辺から支え、根源的な問いを投げかけ続ける人々の眼差しを感じることも人権尊重の第一歩であるはずである。

参考文献

- 遠藤比呂通『不平等の謎』2010年（法律文化社）
- 大曾根寛編著『社会福祉における権利擁護』放送大学教育振興会（2008年）
- 大曾根寛編著『現代の福祉政策－担い手の役割と責任』（放送大学教育振興会（2010年）
- 河野正輝編著『障がいと共に暮らす－自立と社会連帯』、放送大学教育振興会（2009年）
- 松井亮輔・川島聡編『概説 障害者権利条約』法律文化社（2010年）
- 渡部茂巳『国際人権法』2009年（国際書院）
- Wolfgang Benedek 編、中坂恵美子・徳川信治編訳『ワークアウト 国際人権法』2010年（東信堂）
- 法律時報 2009年4月号、81巻4号、通巻1007号：特集 障害者権利条約と日本（日本評論社）
- 季刊福祉労働 2009年秋号、124号：特集 障害者権利条約から地域生活を検証する（現代書館）
- 松井芳郎ほか編『国際人権条約・宣言集』（第3版）2005年（東信堂）

第6 むすびにかえて

[社会福祉研究第124号（2015年10月）書評原稿]

書評対象図書：菊池馨実・中川純・川島聡編著『障害法』（成文堂、2015年）

評者：放送大学教授 大曾根寛

書評タイトル：法律家の視点から障害法制を見る

「障害法」と題し、障害に関する法制一般を論ずる図書は、日本で初めてであろう。また、その題目が「障害者法」ではなく、「障害法」というのも卓見である。そもそも「障害者」という人間類型を想定し、障害者と非障害者という区分をするという観念は本来的に存在していたわけではない。近代社会が形成されるとともに、法的・行政的・規範的に意図して作りだされてきた概念であろう。だから「障害者」という類型が存在することを所与の条件とする「障害者法」という書名は付けにくかったのであろう。この点が、本書の基本的な特徴である。

本書の著者たちは、いずれも法学者・法律専門家であるが、他の学問の成果・知見も取り入れつつ、この数年間、学際的な研究を行ってきた。それ以前、実はすでに河野正輝編『障がいと共に暮らす』（放送大学教育振興会、2009）において、法学者5人によって「障がい法」の構築が目指されてはいた。しかし、その後の立法や政策の大きな変化があり、再構成される必要があった。本書は、2010年以降の法令の改革をしっかりとつかみ、法的体系化の試みをしている点、きわめて高く評価することができる。とりわけ、総論の第1章「障害法の基本理念」、第2章「日本の障害法」、第3章「国連と障害法」は、

法律家にとっても、また社会福祉研究者やソーシャルワーカーなどにとっても、断片的に知っていた従来の情報・知識を整理するには大変役に立つであろう。そこでは、「公法」「私法」「社会法」の古典的な法体系の枠組みを超えつつ、「障害」という概念を軸にしながら実定法を分析しようとする姿勢があり本書の全体を貫いている。

ただ、本書各論の主な内容は、ほぼ従来の法学分野に対応し依拠している。すなわち、「障害と憲法」（第4章）、「障害と民法」（第5章）、「障害と労働法」（第7章）、「障害と教育法」（第8章）、「障害と社会保障法」（第9章）、「障害と刑事司法」（第10章）がそれぞれである。唯一の例外は、「障害と差別禁止法」（第6章）であるが、この章こそが本書の中核となるべき部分であり目玉となる。いずれにしても、各章のタイトルを「障害者と〇〇法」でなく、「障害と〇〇法」としているのは評者にも共感できる。

さて本書の法学的な特徴は、全章にわたって、できる限り多くの人権類型を根拠にしようとする努力の跡を随所に感じ取ることができる点である。換言すれば、「生存権」にのみ依拠する「障害法」ではなく、あらゆる人権のカatalog（平等権、自由権、社会権、参政権など）を動員し、各種の人権類型の総合化をしようとしていることである。このことは、障害者権利条約の趣旨および構造に沿っているし、また人権類型総体の活用に関して論じた評者の論稿、『社会福祉における権利擁護』（放送大学教育振興会、2008）、『社会福祉と権利擁護』（同左、2012）が裏付けている。

最後に、本書では残されている課題を3点だけ、あげておこう。

第一は、障害法の方法論である。第1章に「法解釈アプローチ」「法政策アプローチ」「比較法アプローチ」の3点が挙げられている。この方法論はもちろん必要であるが、しかし、もう一つのアプローチとして、「歴史研究」という方法がある。歴史認識は、この分野においても必要であり、国民優生法、らい予防法など障害法の負の側面を書き残し、かつ徴兵制や軍人恩給など戦争と障害の関係性を記述することは現代的な意義を有すると考える。

第二は、人間のライフステージとの関係であり、まだまだ未開拓の論点は多数ある。たとえば障害のある子どもの出産・育児・保育にかかわる課題、障害のある方が高齢になった場合、および高齢期になってから障害を有することとなった方の場合に生じる各種制度の適用の課題などである。

第三は、労働災害、公害・薬害、大災害などによって障害を負った方への広義のリハビリテーション（住居支援等を含む）、雇用・職業に向けたリハビリテーション、精神科を含む医療的リハビリテーションなどの法的な位置づけをどうするかに関する問題点も残されている。具体的には、2013年12月に成立した「アルコール健康障害対策基本法」を、「障害法」に位置付けることができるかどうか。評者から執筆者たちへの問題提起として本稿の結びとしたい。

以上

参考：大曾根 寛 業績一覧（2006年～2015年）

2015年以降

1. 大曾根寛「フランスにおける障害者の権利に関する新しい法律（2005年法）と障害者のための労働政策」『放送大学研究年報』第32号（放送大学）、P1-13、2015年3月
2. 大曾根寛「書評タイトル：法律家の視点から障害法制を見る」社会福祉研究 第124号（2015年10月）書評原稿、書評対象図書：菊池馨実・中川純・川島聡編著 『障害法』（成文堂、2015年）
3. 大曾根寛編『社会福祉と法』（放送大学学部総合科目教材）放送大学教育振興会、2016年2月、大曾根寛担当章：第1章「社会福祉と法の歴史」（P10-30）、第2章「社会福祉への法的なアプローチ」

(P31-50)、第 15 章「法の変化と今後の展望」(P272-284)、放送大学教育振興会、2016 年 2 月
4. 大曾根寛[図書紹介]図書名：三富紀敬(みとみ きよし)著『介護支援政策の国際比較—多様なニーズに対応する支援の実態—』(ミネルヴァ書房・社会福祉叢書シリーズ)、鉄道身体障害者福祉協会『リハビリテーション』2017 年 1 月号

2014 年

1. 大曾根寛編『福祉政策の課題—人権保障への道』(放送大学大学院科目教材)
大曾根寛担当章、第 1 章「福祉政策と人権保障」(P9-31)、第 2 章「人権理念の歴史的発展」(P31-51)、
第 14 章「人権のための連帯」(金川めぐみと共著、P230-245)、第 15 章「総合福祉政策の形成」
(P246-259)、放送大学教育振興会、2014 年 3 月
2. 大曾根寛「最近の立法・政策動向と平成 26 年度予算」『ノーマライゼーション』2014 年 3 月号(日本障害者リハビリテーション協会)、P40-41、2014 年 3 月
3. 大曾根寛「フランスにおける障害者の雇用・就労事情」『すべての人の社会』34 巻 7 号(日本障害者協議会)、P4-5、2014 年 10 月
4. 大曾根寛 [書評]対象図書：菅富美枝編著『成年後見制度の新たなグランド・デザイン』(大原社会問題研究所叢書)、発行所：法政大学出版局、大原社会問題研究所雑誌 673 号、P87-90、2014 年 11 月号

2013 年

1. 吉川雅博・朝日雅也編『障がいのある生活を支援する』(放送大学学部専門科目教材)、大曾根寛担当章、第 4 章「制度の歴史的発展」(P66-88)、第 9 章「生活支援を担う人々」(P153-174)、放送大学教育振興会、2014 年 3 月
2. 久塚純一、金川めぐみ、森田慎二郎編著『チャレンジ 現代社会と福祉—〈社会福祉原論〉を現場から学ぶ』、大曾根寛担当章：第 7 章「福祉政策の課題 I—国際動向と日本の法律」、7 章のうち、1 節(P98-101)、4 節(P109-112)、法律文化社、2013 年 5 月
3. 大曾根寛「法学者から見たアルコール健康障害対策基本法」、『日本アルコール関連問題学会雑誌』第 15 巻第 2 号(日本アルコール関連問題学会)、P2-9、2013 年 3 月

2012 年

1. 大曾根寛編『社会福祉と権利擁護』(放送大学学部総合科目教材)、大曾根寛担当章：第 1 章「基本的人権と社会福祉」(P9-26)、第 4 章「社会福祉の構造改革と契約」(P55-71)、第 5 章「成年後見制度」(P72-88)、第 6 章「社会的後見」(P89-107)、第 15 章「権利擁護の担い手」(P260-279)、放送大学教育振興会、2012 年 3 月
2. 大曾根寛、河野正輝、本澤巳代子編『地域生活を支える社会福祉』新講座社会保障法第 2 巻、序章「本巻の課題意識と構成」(P1-7)を執筆担当、法律文化社、2012 年 7 月
3. 大曾根寛「ソーシャル・インクルージョンと職業リハビリテーションの方向—障害者権利条約と制度改革の議論を踏まえて—」、日本職業リハビリテーション学会学会誌『職業リハビリテーション』第

25 卷第 2 号（日本職業リハビリテーション学会）、P44-53、2012 年 3 月

4. 大曾根寛「障害者権利条約と制度改革推進の基本的方向」『ノーマライゼーション』2012 年 9 月号、P18-19、日本障害者リハビリテーション協会、2012 年 9 月

2011 年

1. 大曾根寛、水戸川真子「精神保健福祉法上の強制入院における精神障害者の権利擁護」『放送大学研究年報』第 28 号（放送大学）、P1-19、2011 年 3 月

2. 金川めぐみ、大曾根寛「障害者への自立支援給付に関する義務付け判決の意義と課題」『賃金と社会保障』1537 号（旬報社）、P4-12、2011 年 5 月

3. 大曾根寛「障害者基本法改正に対する原理的評価」『ノーマライゼーション』2011 年 9 月号（日本障害者リハビリテーション協会）、P26-27、2011 年 9 月

4. 大曾根寛「フランスにおける精神障害者への職業支援－アソシアシオンの活動を中心に－」日本職業リハビリテーション学会学会誌『職業リハビリテーション』第 25 巻第 1 号（日本職業リハビリテーション学会）、P65-69、2011 年 10 月

2010 年

1. 大曾根寛編著『現代の福祉政策－担い手の役割と責任』（放送大学大学院科目教材）、大曾根寛担当章：第 1 章「社会福祉の構造と担い手」（P9-24）、第 3 章「国家の変容と担い手の多様性」（P43-62）、第 14 章「社会福祉におけるトラブルと責任」（P221-240）、第 15 章「専門家と市民の成長」（P241-256）、放送大学教育振興会、2010 年 3 月

2. 大曾根寛「生活支援と職業支援」『障害者自立支援をめぐる法的課題－障害者権利条約を契機として－』、日本社会保障法学会編『社会保障法』25 号、P35-48、法律文化社、2010 年 5 月

3. 大曾根寛「障害者権利条約と制度改革推進の基本的方向」『ノーマライゼーション』2010 年 9 月号、日本障害者リハビリテーション協会、P18-19、2010 年 9 月

4. 大曾根寛「成年後見制度における市町村の役割－社会保障法の視点から－」『実践成年後見』35 号、民事法研究会、P74-85、2010 年 10 月

2009 年

1. 厚生労働省平成 20 年度障害者保健福祉推進事業『障害者の福祉サービスの利用の仕組みに係る国際比較に関する調査研究事業報告書』、大曾根担当部分：第 4 節「フランス」、日本障害者リハビリテーション協会、2009 年

2. 河野正輝編著『障がいと共に暮らす－自立と社会連帯』（放送大学教材）、大曾根担当章：第 1 章「現代社会における障害」（P9-25）、第 6 章「就労の保障」（P81-90）、第 7 章「雇用の促進」（P91-103）、放送大学教育振興会、2009 年 3 月

3. 『現代社会と福祉』、大曾根担当部分：第 9 章 4 節「雇用と福祉政策」（後藤玲子と共著、P211-215）中央法規出版、2009 年 3 月

2008年

1. 大曾根寛編著『社会福祉における権利擁護』（放送大学教材）、大曾根担当章：第1章「社会福祉と基本的人権」（P11-28）、第2章「現代社会にみる権利侵害の実態」（P29-50、三好禎之と共著）、第3章「社会・経済の構造変動と権利擁護」（P51-69、三好禎之と共著）、第5章「福祉契約」（P86-103）、第6章「社会的後見」（P104-123）、第15章「課題と展望」（P258-274）、放送大学教育振興会、2008年3月
2. 大曾根寛編著『ライフステージ社会福祉法—いまの福祉を批判的に考える』、大曾根担当部分：「プロローグ：社会福祉法制へのいざない」（P1-5）、「エピローグ：社会のなかで生きる権利」（P231-236）、法律文化社、2008年6月
3. 大曾根寛ほか編著『社会保障法のプロブレマティク—対立軸と展望』、大曾根担当章：「社会保障の理念と実態—小泉政権期における社会保障実態の崩壊過程」、P3-25、法律文化社、2008年9月

2007年

1. 大曾根寛「フランスにおける障害者施策の現状と課題」、『諸外国における障害者雇用政策の動向』（障害者職業総合センター）所収、2007年3月
2. 大曾根寛・奥貫妃文著「障害者自立支援法における「労働」と権利擁護の在り方—「福祉」と「労働」の狭間の法理論形成に向けて」、放送大学研究年報24号、P1-16、2007年3月
3. 井上英夫・高野範城編著『実務社会保障法講義』、大曾根担当部分：「社会保障と権利擁護システムⅠ、Ⅱ、Ⅲ」、P452-457、2007年5月
4. 大曾根寛「フランスの新しい障害者所得保障政策」『ノーマライゼーション』2007年4月号、P16-17、日本障害者リハビリテーション協会、2007年4月

2006年

1. 大曾根寛「フランスの新しい障害者政策」『手をつなぐ』第611号、P46-47、全日本手をつなぐ育成会、2007年1月
2. 武川正吾・大曾根寛編著『福祉政策Ⅱ—福祉国家と福祉社会のゆくえ—』（放送大学大学院教材）、大曾根担当章：第3章「人権と福祉政策」（P35-52）、第4章「立法の構造と動向」、第5章「法と行政の実務」（P53-68）、第6章「権利擁護システム」、（P93-110）、第15章「福祉政策と学問」（P243-265）、放送大学教育振興会、2006年3月
3. 大曾根寛・奥貫妃文共著「障害者をめぐる福祉契約と権利擁護の課題—行政機関：障害者施設等を対象とした調査を通して—」放送大学研究年報23号、P1-18、2006年3月
4. 松為信雄、菊池恵美子編著『職業リハビリテーション学』、大曾根担当部分：第Ⅰ部「就労支援の知識」、第4章「就労支援の歴史と展開」のうち、第4節「職業リハビリテーション関連法制」、P110-115、協同医書出版社、2006年10月

2 ユニバーサル就労システム高度化事業の報告会 資料

■資料 5 発表資料

■資料 6 (仮称) 富士市ユニバーサル就労の推進に関する条例 (案)

先駆的事例調査研究 報告

①「地域共生型障害者就労支援」調査報告

デイサービス

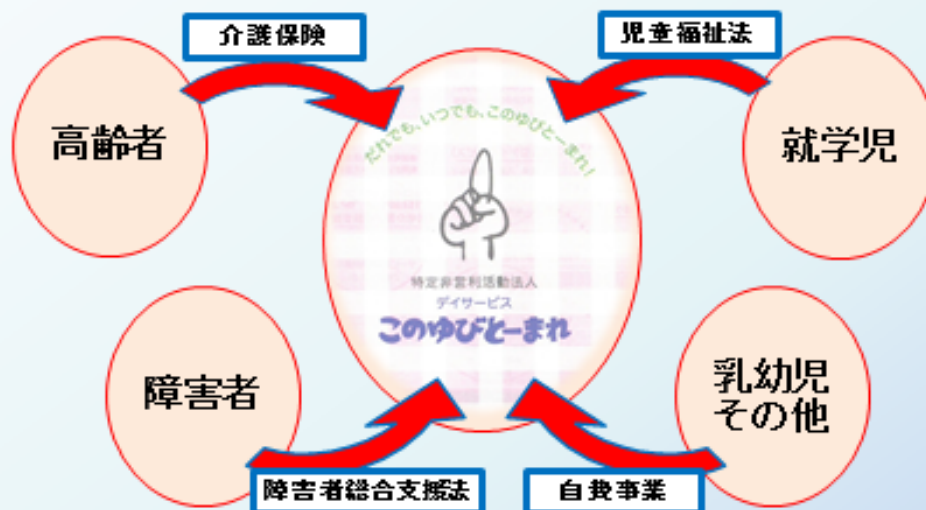
このゆびとーまれ(富山型デイサービス)

就労継続支援B型事業所 はたらくわ

社会福祉法人生活クラブ 重心通所さくら 竹内 耕

富山型デイサービス

制度上、提供サービスが区切られている人たちが、
地域にある一つの建物(デイサービス)を一緒に通所利用する



富山型デイサービス

- ・「だれでも、いつでも」という基本理念
- ・現在、富山県内に105か所ほど
- ・全国に1400か所以上へと広がってきている



地域共生型障害者就労支援事業

県内各地で行われていた富山型デイサービスでの就労支援を事業化する試み

有償ボランティアとして
各富山型デイサービスで働いていた障害者



就労継続B型の利用者となることで、施設外就労として
その場で働くことができるようにする

- ・工賃を支給
- ・就労継続B型の職員が各施設を巡回して支援

地域共生型障害者就労支援事業



地域共生型障害者就労支援事業

「とやま地域共生型福祉推進特区」特例措置

就労継続B型施設における施設外就労の基準の緩和

①施設外就労の受け入れ人数の緩和

受け入れ事業所(1ユニット)に3名以上
→1名から可能

②施設外就労する利用者人数割合の緩和

施設外就労できる者は施設利用定員の100分の70まで
→100%(全員が施設外)でも可能

地域共生型障害者就労支援事業

成果（聞き取りによる）

- ・受け入れ事業所に1名からでも可能となったため、働く場所が広がった
現在、7事業所で19名が働いている
- ・工賃を支給できるようになった
現在、平均工賃は月4万円程度
- ・一般就労等へのステップとしての機能も果たしている
これまでに一般就労や就労移行支援事業所へ移った利用者もいる

地域共生型障害者就労支援事業

課題（聞き取りによる）

- ・受け入れ事業所が県内に散らばっているので巡回に時間がかかる
- ・受け入れ事業所は富山型サービスであるため、職種が限られる
一般の店や企業での受け入れへと広げていきたい
- ・工賃設定の基準のようなものがあるとよい
工賃は事業所との話し合いで決めており、利用者、事業所ごとに違いがある

この事例から応用できそうなこと

就労継続B型の施設外就労(基準緩和)については、現在ユニバーサル就労でコンピューターとして留まっている人たちを雇用につなげる方法の一つとなり得るのではないか。

社会的な位置づけ

工賃の支払い

就労支援する職員の確保

「共生型福祉施設における就労支援」・ 「起業型緊急雇用創出事業」調査報告

特定非営利活動法人ユニバーサル就労ネットワークちば
事務局長 岩永牧人

ワーカーズコープ「3つの協同」

心がけている3つの協同

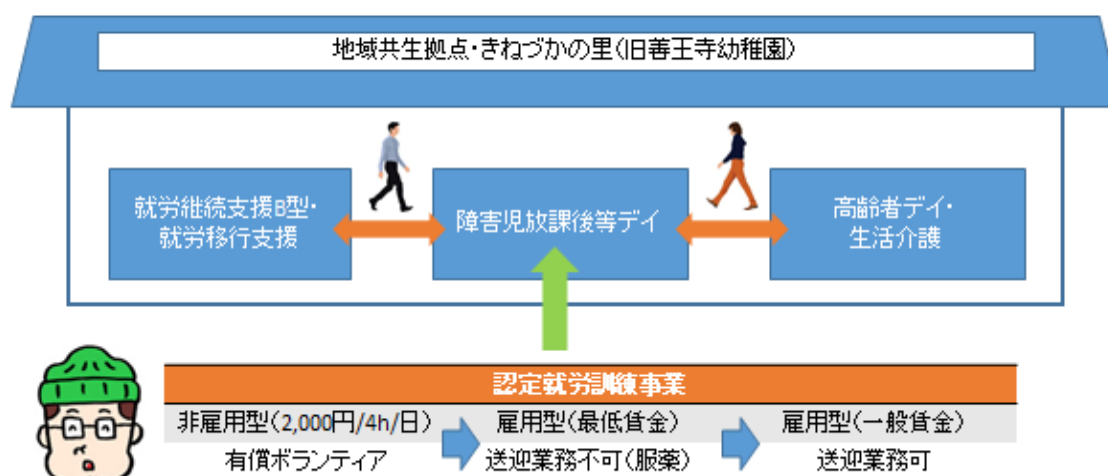


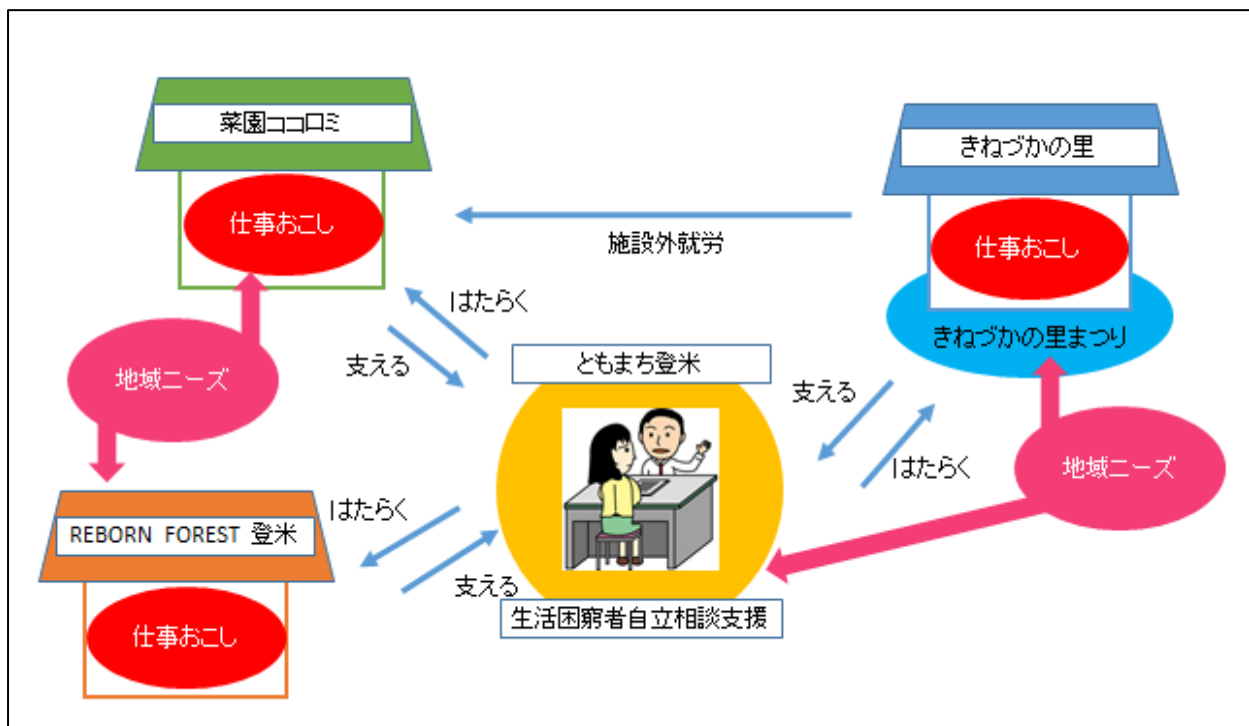
制度事業も行っているものの、いわゆる「支援する人」と「支援される人」の関係にはならない

登米地域「共生型・起業型」

	事業所名	事業内容	開設年月
共生型	はっぴいデイ	高齢者デイ 生活介護	2013年1月 2016年8月
	心りっぶる	障害者就労継続支援B型・移行支援	2014年1月
	ぼっかぼか	放課後等デイサービス	2014年3月
起業型	REBORN FOREST 登米	林業 過疎地域集落ネットワーク圏形成 支援事業	2014年10月 2016年6月
	菜園ココロミ	農カフェ	2016年1月
	たすくる	訪問介護 障害者居宅介護	2016年1月 2016年7月
	くらし・しごと相談センター ともまち登米	生活困窮者自立支援事業 就労準備支援事業 被保護者就労支援事業	2015年4月 2016年4月

登米地域「共生型」





登米地域

【特徴】

- ・1つの建物の中に多事業が共生しているだけに留まらず、登米地域全体として福祉、食、農林業、生活支援事業等が共生・連携をしているのが最大の特徴である。
- ・地域の特性や地域ニーズをきちんと把握した上で仕事おこしに挑戦している。
- ・働いている方一人ひとりが受動的ではなく、自らが立ち上げに関わった経緯もあることから主体的に活動に参画している。

【就労支援】

- ・事業の担い手が震災を境にしてさまざまな背景や事情を抱えており、これまでお互いの違いを認め合いながら働き続けてきている。まずは一緒に働いて、うまくいかないことが起これば一旦立ち止まり、そして理解合ってまた一緒に働くということが無理なく、自然と行われている。

先駆的事例調査研究 ③

協同労働を利用した地域住民主体の仕事おこし

ワーカーズコープ広島地域福祉事業所
協同労働プラットフォーム（らぼーろひろしま）

日本ファンドレイジング協会 事務局長
鴨崎貴泰

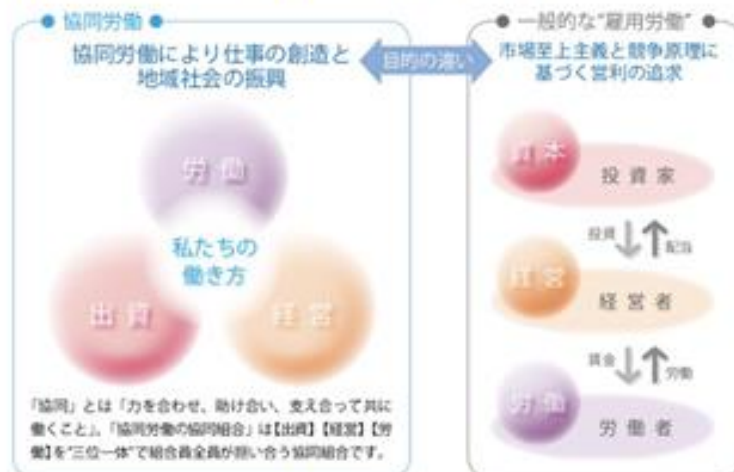


■ 事業概要

高齢者が「協同労働」の仕組みを使って地域課題を解決する起業を支援する事業。

広島市が推進している事業（自治体が協同労働による起業を支援するのは全国初）で、市からワーカーズコープが受託。

2014年度から市が60歳以上のメンバーが半数以上であることを条件に、設立経費の2分の1（上限100万円）を補助している。



出典：ワーカーズコープWebサイトより

■ 事業内容

- ① 協同労働についてのシンポジウム、勉強会の開催
(2014,2015年度に計24回開催)
- ② 個別プロジェクトに寄り添った立ち上げ支援
地域課題、ニーズの抽出等の聞き取りをしながら事業内容の検討を行い、意欲、思いの強い人に関して具体的な支援を実施
- ③ 事業立ち上げ後の定着支援 会計、広報の支援、助成金情報の提供など



■ 実際に地域住民が協同労働で立ち上げたグループ

立ち上がった事業は、交流サロン運営が多く、その他買い物、家の掃除など生活上での困り事支援、耕作放棄地での菊の生産・販売、広島土砂災害の被災地で被災者たちが憩う施設運営などがある。

団体名（実施場所）	事業内容	備考
河津川プロジェクト (安佐北区白木町)	・菊、ニンニク、コンニャク等の農業 ・宝船、しめ飾りづくりの菓細工技術の習得・継承・生産販売 ・地元の名水の水汲み場の設置、宣伝	構成員9人 (60歳以上7人)
ひねもすようこそ (安佐北区白木町)	・障がい児者支援事業 ・地域サロン事業 ・地域の困りごと支え合い事業	構成員6人 (60歳以上3人)
ケサラ (安佐北区可部町)	・多世代サロン事業 ・生活総合支援事業 ・地域活動スペース提供事業	構成員5人 (60歳以上4人)
タンポポのわたげ (安佐北区亀崎)	・おうちサロン事業 ・総合生活支援事業 ・空き家管理事業	構成員10人 (60歳以上10人)

出典：NPO法人コーカスコープ監修資料より

■ 成果

- ・ 7団体が発足。その他20箇所でも事業計画の立案などで助言している。
(発足団体は黒字経営を続けている)
- ・ 高齢者がやりがいをもって社会参加している「いきがい労働」
コンセプトは「年金+a」(時給200~300円)
- ・ 斜面住宅地「団地」の活性化に効果が出ている。

■ 課題(起業した団体の課題)

- ・ (高齢者主体の団体なので)庭木の剪定、草刈りなど60歳以上だと体力的に
厳しいこともあり、若い担い手が欲しい。
- ・ 全員の合意で事業を進める必要があり、合意形成が難しい。

■ 課題(協同労働を広げていく観点)

- ・ 協同労働そのものの認知度が低い。
- ・ 法整備がなされておらず、今は任意団体という扱い。法人格がないために出
来ない事業もある。
- ・ 協同労働を全国に展開したいが、行政からの支援があるのは、全国でも広島
市と恵庭市のみ。地域に協同労働プラットフォームの設置も必要。
- ・ 市の中心部(中区/ビルや高層マンションが多い地域)ではなかなか協同労
働が進まない。中心部は、地域課題が見えにくいことが原因。

4

■ ユニバーサル就労に応用が可能だと思われる点

高齢者が自ら運営し、地域の課題解決を行う手法として「協同労働」
は有効である。

たとえ高齢となっても役割を持ち地域で活躍することが生きがいにつ
ながると同時に地域の活性化にも一役買っている。

団体立ち上げ時のメンバー構成は、半数以上が60歳以上であることが
条件だが、それ以外は誰でも参加することができるため、例えばサポ
ステ等で支援しているひきこもりの若者等の社会参加や中間的就労の
場としても活用できるのではないか。

■ 今後予想される課題

年金が充実している現シニア世代は「年金+aの収入」で満足出来てい
るが、将来のシニア層の雇用の受け皿として考えた場合、収益性(事
業性)が今後の課題になるだろう。

5

「社会的企業における地域づくり」調査報告

大里綜合管理株式会社の取組み ～地域づくりを通して仕事をつくる～

柏市地域生活支援センターあいネット
白田 東吾

大里綜合管理株式会社



事業概要・特徴

- 不動産の維持管理・売買・賃貸借仲介。
- 木造住宅の設計・施工管理および付帯サービス。
- 雑工事の施工管理。損害保険。
- ギャラリー・カルチャー。
- 地域環境整備に関するボランティア活動。



1日1時間の清掃
⇒気付く訓練

300種類の地域貢献活動(地域づくり)
⇒就労困難者(母子、刑余者、高齢者、障害のある方等)のボランティアや働く機会を生み出した。

地域活動の例

- ・みんなあつまれ大里塾
(小1年～中3で学校に行けていない人が対象)
- ・学童保育(月、火、木、金 下校～19時)
- ・海岸・駅前清掃
- ・カルチャー大里(ヨガ、書道、太極拳・・・等)
- ・コンサート・イベントの開催
- ・コミュニティ・レストラン事業

みんな集まれ!
おおさと塾

"勉強ができるようになりたい子"
"学校に行けてない子"
自分のペースで学びを楽しみましょう!

日時：毎週月・火・木・金曜日 18:30～20:00
対象：小学校1年～中学校3年 (先生も募集します)
教科：5教科可
費用：1回500円(応相談)
主催：大里綜合管理株式会社(大里白里市みまこ野2-3-1)
Tel. 0475-72-3473 担当：谷川(かにがわ)

みなさんのまわりで引きこもってる子、
学校に行ってない子がいませんか？
どうか、おおさと塾を知らせて下さい。

白里海岸清掃



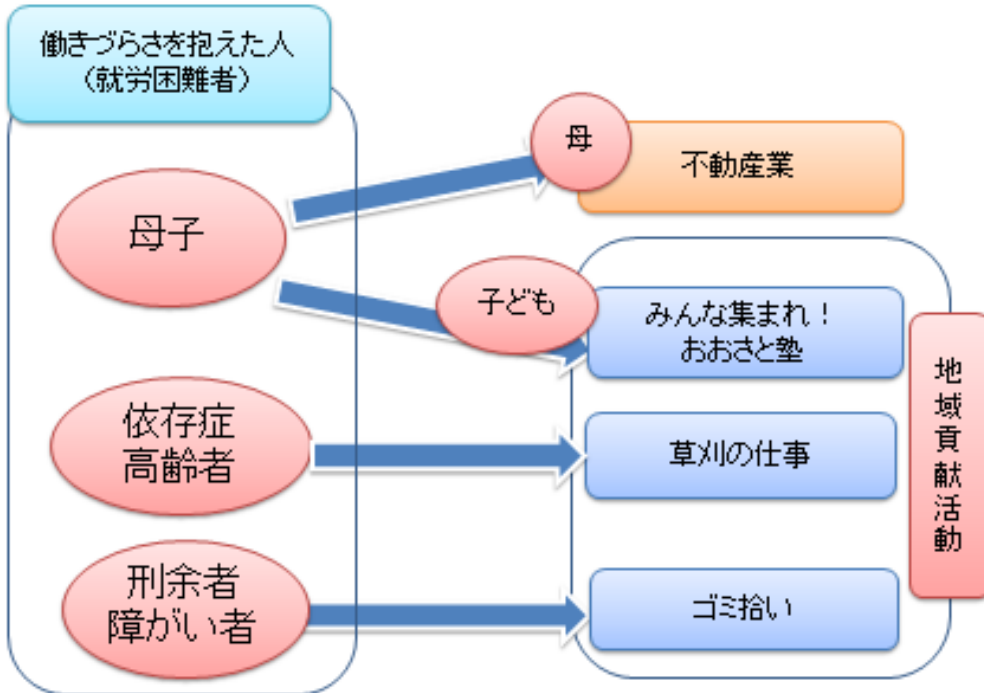
カルチャー大里



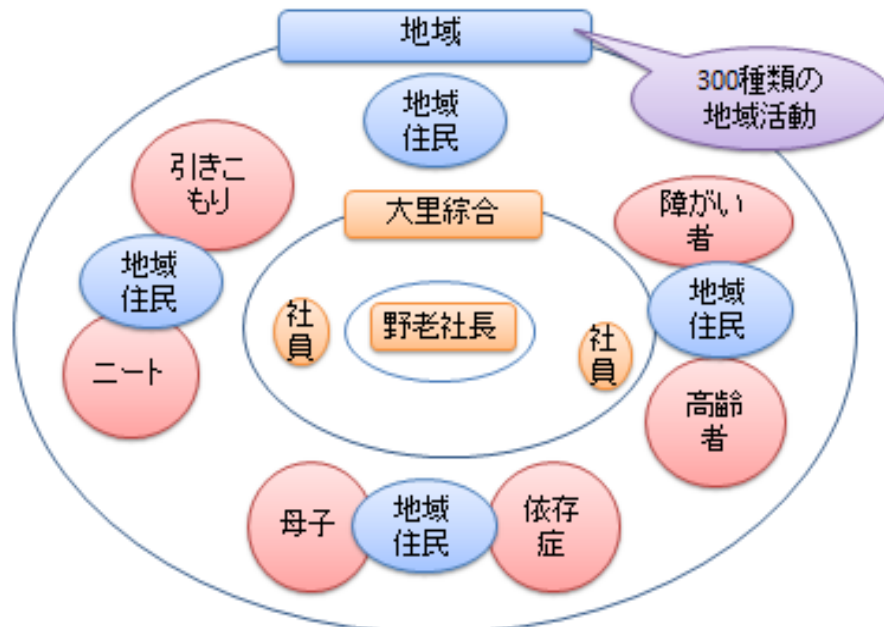
コンサートの開催



事例



地域づくりを通して仕事をつくる

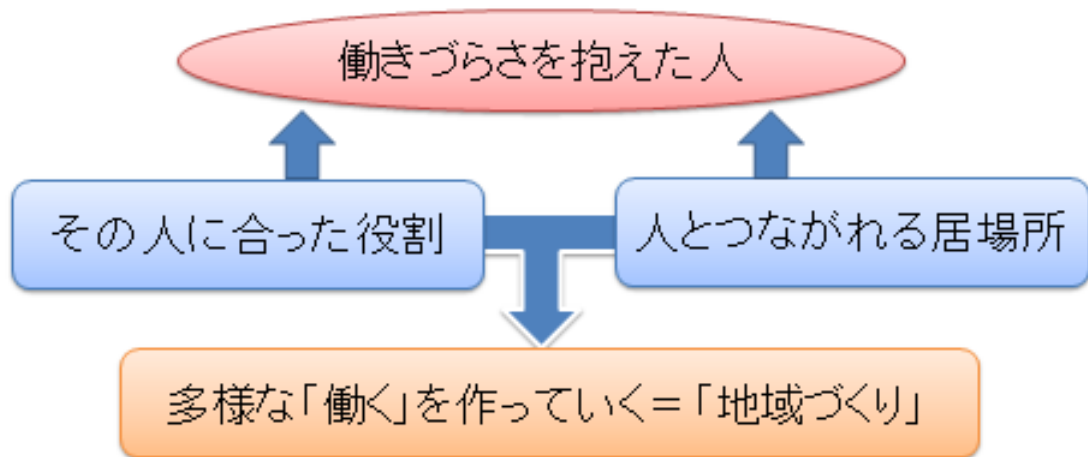


地域活動の広がり→地域で暮らす人たちが地域活動に参加する機会が増える
→孤立しがちな人たちのボランティアや働く機会を生む

家庭的な風土（楽器の練習風景）



ユニバーサル就労への応用



新たなユニバーサル就労システムについて（未定稿）

文責：社会福祉法人生活クラブ風の村 理事長 池田 徹

1. はじめに

- ユニバーサル就労の究極の目標：「すべての人が働きやすい」職場づくり
- ①普通の職場＝会社で「はたらく」
 - ②働きづらさをかかえたすべての人を対象とする
 - ③一法人で支えるのではなく地域全体で支える
 - ④無償コミューターから一般賃金に至る4つの働き方を用意し、その間の流れをスムーズにする。

①無償コミューター（報酬なし、交通費支給の働き方）
②有償コミューター（一定報酬、交通費支給の働き方）
③最低賃金以上での雇用 ④一般の賃金体系での雇用

障害者就労支援制度、生活困窮者自立支援制度等、既存制度の積極的利用とそれらの改善、改革提案。

2. 普通の会社で「はたらく」

▶ (1) 福祉的就労も働く場の選択肢の一つ

生活クラブ風の村の経験では、通勤からステップアップが難しいのは、障害者手帳を所持している人の場合が多い。⇒より専門性の高い福祉的就労の事業所への転職も選択肢の一つ。

(2) 福祉的就労を「普通の会社」でおこなう

「とやま地域共生型福祉推進特区」における「地域共生型障害者就労支援事業」を全国展開へ。

- ・ 就労継続支援A型においても制度化を！
- ・ 障がい者以外の働きづらさをかかえる人の受け入れも
- ・ 施設外就労・施設外支援の有効性

2. 普通の会社で「はたらく」

▶ (3) 多様な「普通の会社」をつくる。

- ・ 「社会的企業型」生活困窮者自立支援事業における中間的就労の場（認定就労訓練事業所等）
- ・ ソーシャルファーム
- ・ 「協同労働型」ワーカーズコープ・ワーカーズコレクティブ「雇われない働き方」
- ・ ローカル企業における地域貢献と人材開発

2. 普通の会社で「はたらく」

■ (4) デンマークのフレックスジョブ

対象：職業リハビリテーションサービスを受けても通常の就労条件で職を得られない、65歳未満の永続的で重度な障がい者。

使用者・障がい者本人・自治体の三者合意に基づき、公的負担による所得保障を提供しながら、柔軟な就労条件（短時間就労・調整された就労条件・限定された職務要件等）で仕事を提供する。

3. 働きづらさをかかえたすべての人を対象とする。

■ (1) 就労困難という「障がい」

①障害者基本法・②障害者の雇用の促進等に関する法律における障害者の定義

⇒①「障害及び社会的障壁により継続的に日常生活又は社会生活に相当な制限を受ける状態にあるもの」

②「長期にわたり、職業生活に相当の制限を受け、又は職業生活を営むことが著しく困難な者」

障害の規定と生活・雇用等の支援策の逆転の発想

3. 働きづらさをかかえたすべての人を対象とする。

■ (2) デンマークの例

- ・「障がい者」という定義がなく、「就労可能性」の度合いを判定することで就労支援、所得保障を行なう。

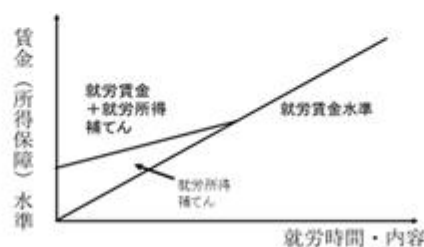
(3) 雇用、就労における「障がい者」の定義を「就労可能性」で判定する。

- ・「長期にわたり、職業生活に相当の制限を受け、又は職業生活を営むことが著しく困難な者」を雇用促進法や就労支援制度における障がい者の定義に！
- ・法定雇用率のカウント対象に週10時間以上週20時間未満の労働時間を加える！

3. 働きづらさをかかえたすべての人を対象とする。

- (4) 長期にわたり、職業生活に相当の制限を受け、又は職業生活を営むことが著しく困難な人（=新たな就労障がい者）への所得保障

図 就労と所得保障の望ましい関係



(注1) 事業主でなく、個人に支給する「就労所得ほてん」(一時的な雇用助成金は除く。)が望ましい。障害年金は、諸外国に合わせ、就業能力評価と連動。
(注2) 多くの国で、税と社会保障給付を組み合わせる「給付付き税額控除」を活用。算出された税額が控除額より多い場合は納税、少ない場合は給付を受ける。

4. 一法人で支えるのではなく地域全体で支える

■ (1) 一法人完結型から多法人連携型へ

自法人完結型の仕組み⇒他法人への転職支援等当事者の最善のはたらき方を一緒に考える。

(2) 外部就労支援機関との連携強化

- ・ インテーク・一次アセスメント＝外部支援機関（障害者就業・生活支援センター、生活困窮者自立支援機関、若者サポートステーション等）
- ・ 本部ユニバーサル就労支援室員（兼務）が外部機関との一次窓口。

4. 一法人で支えるのではなく地域全体で支える

■ (3) 企業支援の強化

- ・ 特定求職者雇用開発助成金、難治性疾患患者雇用開発助成金等の金銭面での支援
- ・ 受け入れ、定着のための技術的な支援（障害者就業・生活支援センター、生活困窮者自立相談支援機関・同就労準備支援機関、地域若者サポートステーション等）

5. 無償コミューターから一般賃金に至る4つの働き方を用意し、その間の流れをスムーズにする。

■ (1) コミューターに留まる期間に制限を設ける

コミューター＝「非雇用」労働関係法の適用を受けれない。

無償コミューター半年、有償コミューター1年程度

(2) A型等における減額特例制度の積極利用

- ・最低賃金の減額特例制度を例外な措置に位置づけることなく、積極的に利用することで労働関係法が適用される人を増やすことができるか？
- ・減額特例の悪用を防ぐ仕組み（就労訓練制度の認定制度など）
- ・コミューターのための補償内容が充実した保険の設計

5. 無償コミューターから一般賃金に至る4つの働き方を用意し、その間の流れをスムーズにする。

■ (3) コミューターの報酬を2段階にする。

- ・現行一律500円/時間⇒第一段階300円/時間
第二段階600円/時間

(4) 有償コミューターの労働能力を統一の評価指標で測り、それに基づいた個別支援計画を作成する。

6. おわりに

▶ (1) 自治体に「支援付き就労地域づくりセンター」(仮称)の設置を

- ・ 就労支援が必要な人≡障がい者ではなく「就労障がい者」への就労支援を一元化する「支援付き就労地域づくりセンター」(仮称)を基礎自治体へ設置することが求められている。

先進例：豊中市「地域就労支援センター」

弘前市「就労自立支援室」

6. おわりに

▶ (2) 生活困窮者自立支援制度見直しに向けた提案

- ア 「生活困窮者」の範囲の見直し
- イ 就労準備支援事業を必須事業に
 - ① 企業開拓型
 - ② 社会的企業型・協同労働型
 - ③ 広域連携型
- ウ 就労訓練事業非雇用型の最長期間を設定する。
- エ 就労準備支援事業の通勤費等実費支給が可能な制度改定を。

富士市 ユニバーサル就労推進条例(案)について

ユニバーサル就労の役割 - 国際動向との関連を中心に -

岩田克彦

年金シニア総合研究機構客員研究員
(前国立教育政策研究所フェロー、
前職業能力開発総合大学校教授)

(gantasan1281@gmail.com)

1

お話したいこと

1. 働きたいのに働けない者の増加の背景
2. 障害者以外の多様な者へのソーシャル・インクルージョンの模索
3. 障害者の一般就労促進要請の高まり
4. 国際動向(国連障害者権利条約やEUのソーシャル・インクルージョンの強調等)への対応
5. 財政制約
6. ユニバーサル就労は、世界の流れの集約形

2

ソーシャル・インクルージョン

1. 社会的排除の背景

- (1) 家族・親族、地域社会、企業のサポート機能の低下
- (2) 所得格差の拡大、貧困者の増大
- (3) 情報化社会の進展 ⇒ 対面活動の低下

2. 社会的包摂政策の登場

- (1) 欧州でも共通の背景あり。特に、1990年代以降、失業者、障害者、貧困者、移民・外国人に対し、社会的排除が発生。
- (2) EUが音頭を取り、欧州各国は「ソーシャル・インクルージョン(社会的包摂政策)」を推進。

3

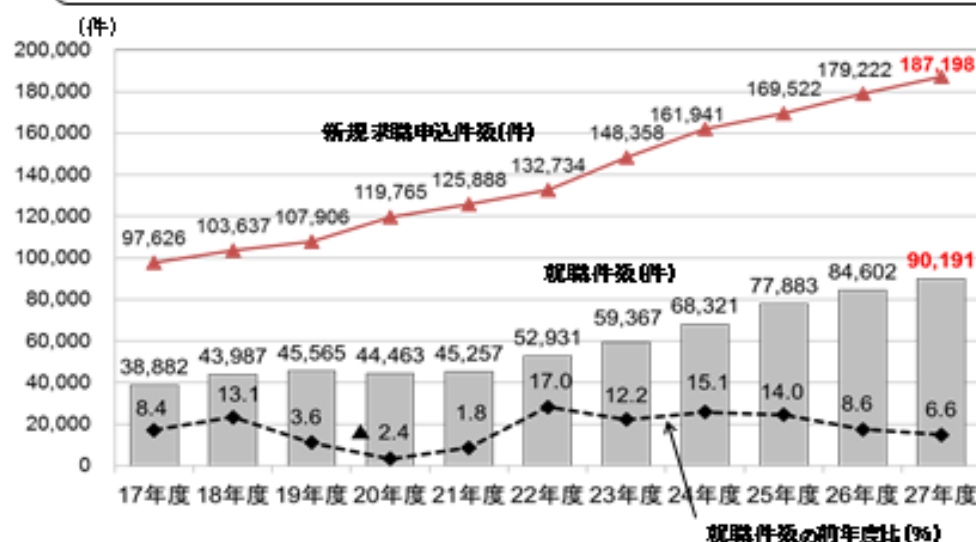
対象者が限定された「障害者就労」からの脱却

- 世界の動きは、「保護就労」を縮小し、「サポート付きの一般就労」(支援付き就労)、それも障害者だけでなく障害者以外の「働きたいのに働けない多くの者」を広く受け入れるシステムがより評価されるように。
- 特に、ソーシャルファームを奨励する国が増加。

4

ハローワークにおける障害者の職業紹介状況

- 平成27年度の就職件数・新規求職者数は、**前年度から更に増加。**
- 特に、就職件数は90,191件と**6年連続で過去最高を更新。**



(出所)厚生労働省障害者雇用対策課資料

5

国連「障害者の権利に関する条約」 (国連障害者権利条約)

- 2006年12月採択、2008年5月発効。
- 日本は、2014年1月批准。2016年6月、国連障害者権利委員会に政府報告を提出、4-5年後、日本政府に勧告が予定される。
- 我々のことを我々抜きで勝手に決めるな (Nothing about us without us!)
- 第26条 ハビリテーション(適応のための技術の習得)とリハビリテーション
締結国は、生活のあらゆる場面での可能な限り最高の自立と身体的、精神的、社会的そして職業的能力の獲得と維持のため、とりわけ健康、雇用、教育、社会的サービスの分野で包括的なハビリテーション(社会参加に必要な能力の習得)とリハビリテーションのサービスとプログラムを構成し、強化させる。
- 第27条 仕事と雇用
障害のある人の、仕事への権利を認め、あらゆる形態の雇用にかかる全ての事項に関して障害を理由とする差別を禁止する。…合理的配慮が障害のある人に提供されること。障害のある人が奴隷の状態や隷属状態に置かれること及び、他の者と平等に強制労働から保護されることを保証する。
- 第28条 相当な生活水準及び社会的な保障

6

各国での保護就労見直し

○英国

レンプロイ(最盛期は約100事業所、1万人障害者就労)は、1945年政府運営保護就労施設として設立。独立企業(米企業 Maximus70%,従業員基金30%)運営or一般企業へ売却or閉鎖(2013年10月閉鎖)。政府はソーシャル・ファームを奨励。

○ドイツ

国連障害者権利委員会は、障害者作業所(一般労働市場との距離は、日本のA型とB型の間?)は一般労働市場への移行ができていない、と段階的な廃止を、2015年5月ドイツ政府に勧告。(ドイツ政府は、ソーシャル・ファームを奨励。日本のB型事業所は、将来同様勧告を受ける可能性大。A型は微妙。)

7

オランダの障害者就労制度の見直し(2015年1月施行)

1. 一般労働市場での雇用拡大(政労使のトップで合意)
 - 2026年までに、重度障害者向けに12万5千人分の雇用の場を創出。(年次目標設定)
 - 年次目標未達成の場合、雇用割当(雇用率)制度の導入。
2. 35の専門の地域ジョブセンターを設立し、このセンターが障害者の一般労働市場での就労を支援するとともに、使用者と協議して、労働協約に応じた、大正労働者の賃金レートを定める。
3. 使用者は、雇用障害者に対し、上記賃金を支払い、最低賃金との差額(上乗せ分)を、「賃金コスト手当」として受け取る(使用者は、最賃分のみ負担)。
4. 保護就労作業所の利用は、一般就労ができない重度障害者(最低賃金の20%も稼げない)に限定し、また、「若年者のための障害保険制度」(障害年金)は、全く働けない者のみに適用。

(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)

- 企業等で(「合理的配慮」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)

- 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)を伴う就労。

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

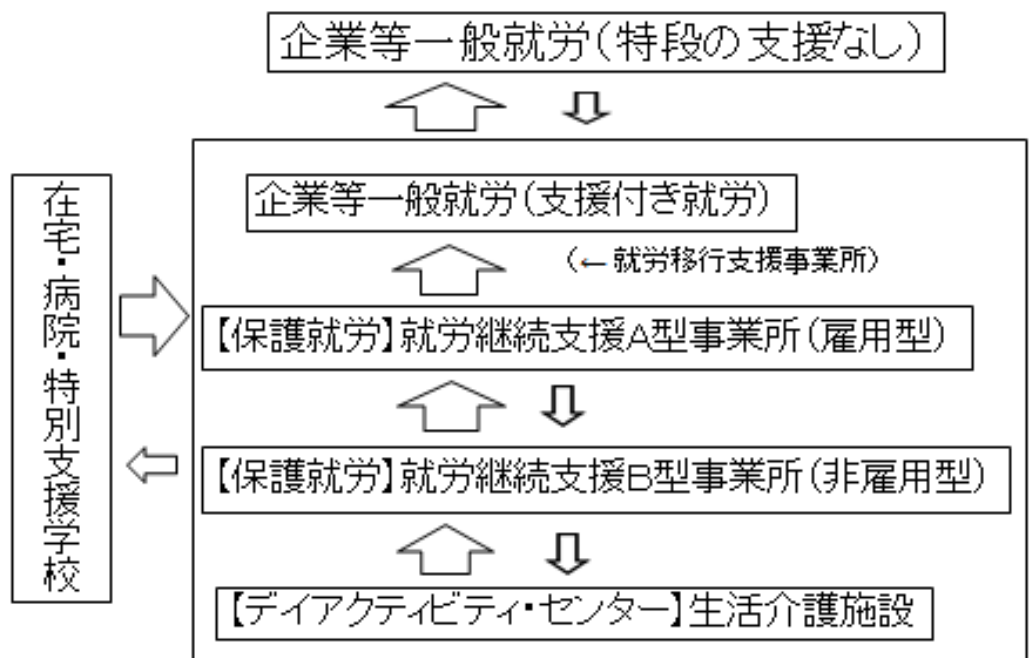
- 一般労働市場での就業が難しい者に、保護的環境の下、リハビリテーション・プログラムと就労/就労関連活動を提供。

4. デイアクティビティ・センター

- 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。

9

日本における障害者の就労制度間での移行 (概念図 by 岩田)



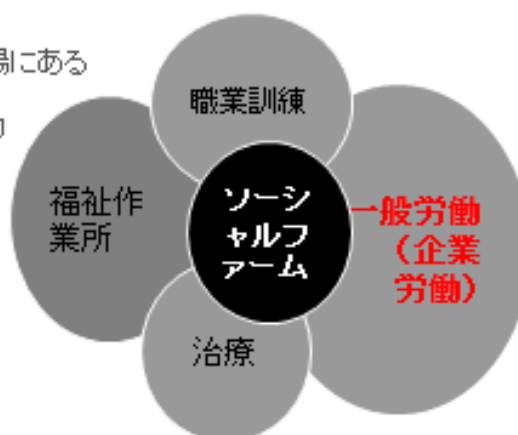
10

注目すべき動き2:ソーシャルファーム

ソーシャルファームの定義

- * 就労困難者の雇用の場
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（従業員の一定数以上が、障害者など労働市場で不利な条件を抱えている人により構成）
- * 一般市場で売れる商品・サービスの提供
市場指向型の製品、サービスの生産を通じて社会的使命を果たすビジネス
- * 生きがいのある仕事
全ての従業員に対して、仕事に応じた適切な賃金が支払われる
- * すべての労働者は同等の権利と義務を持つ
障害のあるなしにかかわらず機会均等が保証され、全ての従業員が同等の権利と義務を有する

Social Firm



(出所) (社福) 共生シンフォニー 常務理事中崎ひとみ氏提供資料

17

注目すべき動き3:デンマークのフレックスジョブ

- 通常の就労条件では職を得られない、65歳未満の永続的で重度な障害者（「特殊な社会問題を抱える者」を含む。）が対象。
- 使用者、障害者、自治体の三者合意に基づき、公的負担による所得補填を提供しながら、個人状況に合わせた柔軟な就労条件（短時間就労、限定された仕事内容等）で、「普通の職場」で仕事を提供。
- 使用者は実質労働時間に相当する賃金を支払う。
- 標準生活水準を保障するための所得補てんは、自治体から障害者個人に支給される。労働能力が最も低い者に最大の所得ほてん。
- 労働時間が短い者（週5時間程度の者）も対象で、労働時間を増やせば総所得も増える仕組み。
- 40歳未満の者は、1回措置は最高5年の期間制限（更新あり）。
- 約5万人（就業者の約2%）が就労。約6割民間部門で、約4割公的部門。
- 障害年金は、フレックスジョブでも就労できない者が対象で、40歳未満障害者については、2013年年初の新規給付対象者から原則不支給。
- 個人収入：一般就労>フレックス・ジョブ>障害年金
- 中央政府は、自治体支出額に対する中央政府補てん割合で、政策誘導障害年金35%、疾病給付・社会支援サービス50%、フレックスジョブ65%（見直し中）

14

注目すべき動き4:

専門職(専門機関)の連携による総合的取組み

- 総合的なリハビリテーションの重要性
- WHO(世界保健機構)やRI (リハビリテーション・インターナショナル)の活発な動き
- 専門職間連携の重要度の高まり
- (日本でも)
 - ・地域包括ケアシステムの整備
 - ・「我が事・丸ごと」地域共生社会の検討で、医療・福祉分野における専門人材の共同活用・育成の動き。

13

【デンマーク】 リソースプロセスによる総合的取組み

(1)リソース・プロセス

各人が保有する労働能力等の資源とニーズに基づき、対象となる個別障害者(「特殊な社会問題を抱える者」を含む。)ごとに雇用、社会福祉、保健、医療等の分野を横断した一連の支援方策。

(2)リハビリテーション・チーム

全コムーネ(基礎自治体)に、雇用部門、保健・医療部門、社会福祉部門、教育部門の代表者のチームを設置(複数自治体でのチームもあり)。18歳~40歳の者で、フレックスジョブや障害年金を受給する可能性が高いと評価される者に対し、一般労働市場により近い形での参画を目指し、チームでリハビリテーション・プランを作成する。

(3)リハビリテーション・プランとリソース・プロセスの提供

第1段階・・・(準備予備調査)当事者参加の下、①これまでの就業経験、②利用した公的サービス、③健康に関する情報(医師の診断書等)をデータ化。

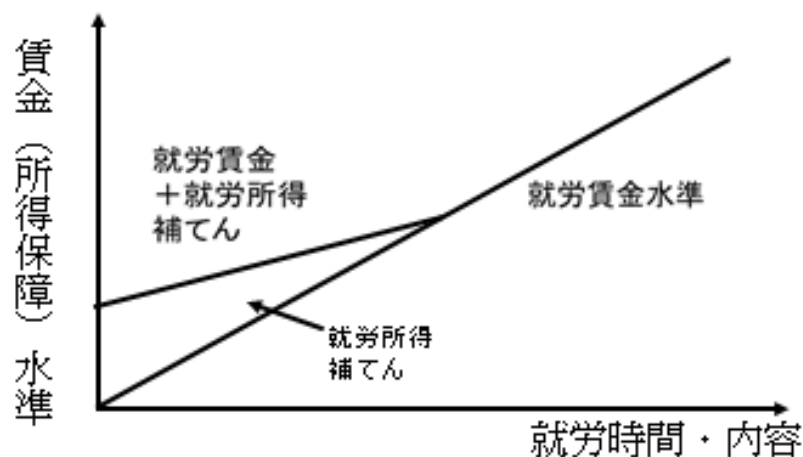
⇒(コースの判断)①一般労働市場での本格就労を目指す、②フレックスジョブを目指す、③(就労困難故)障害年金受給、④その他の選択

(それを裏付ける必要性の特定)①就業面での留意の必要性、②健康面での留意の必要性、③メンターの支援の必要性等。

第2段階・・・①最終達成目標、②中途達成目標、③次の6カ月間の具体的行動計画、④その次の6カ月の「可能性のある」計画、からなるリハビリテーション・プランを作成、関係当局に提案。プランに基づき、コムーネが決定したリソースプランの提供。

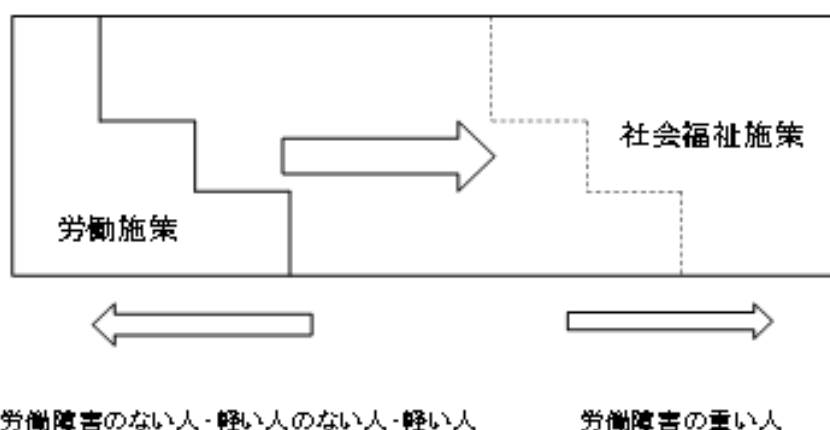
15

注目すべき動き5: 就労水準に応じ所得額が上昇
(障害者や生活困窮者の就労と所得保障の望ましい関係)



- (注1)事業主でなく、個人に支給する「就労所得までん」(一時的な雇用助成金は除く。)が望ましい。障害年金は、諸外国に合わせ、就業能力評価と連動。
(注2)多くの国で、税と社会保障給付を現金給付を組み合わせる「給付付き税額控除」を活用。算出された税額が控除額より多い場合は納税、少ない場合は給付を受ける。

注目すべき動き6: 障害者就労面における
労働施策担当領域の拡大



ユニバーサル就労は、世界の流れの集約形

1. 対象

障害者手帳の有無に関わらず、障がいがあったり、生活困窮状態にあるなど、さまざまな理由ではたらきづらい状態にある方を迎え入れ、ともにはたらくことをめざす。

2. 形態

現在の雇用形態にはなじみづらい方であっても、短時間や週1回からなど、個性や事情に合わせた多様なはたらき方の創出

雇用につながる人

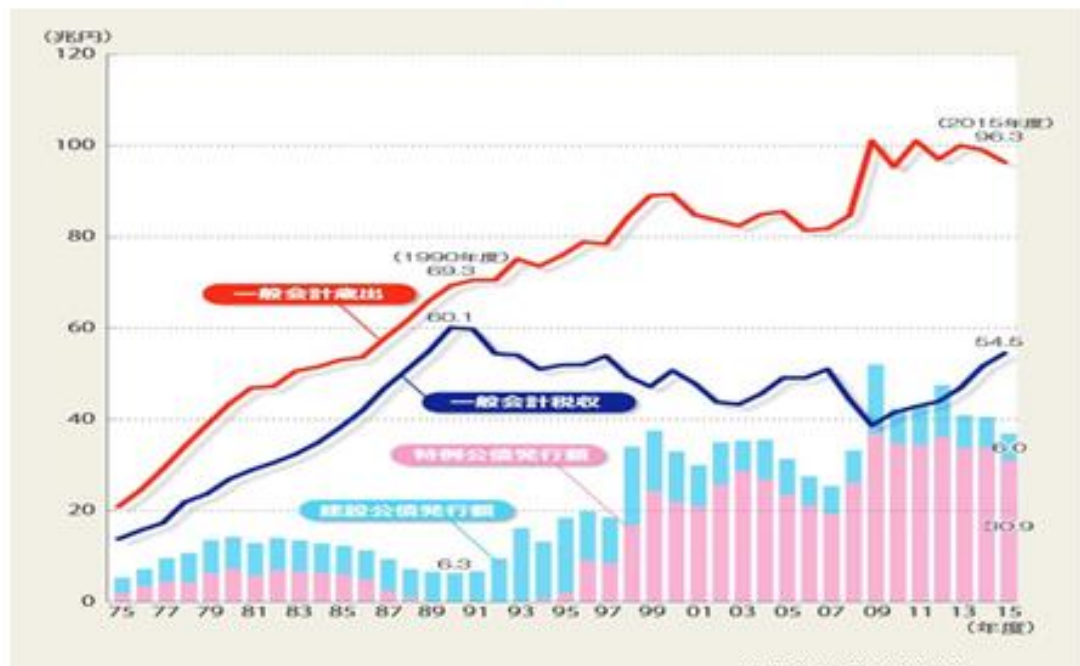
通勤者として、居場所や生きがいに結び付く人

3. 今後の展開

世界の流れ（①より一般労働市場に近い形での就労、②多様な働きづらい者の受け入れ、③雇用しながらの訓練、④多様な専門職（専門機関）の連携による総合的取り組み、⑤多様な働き方の提供による、就労水準のステップアップの促進など）を踏まえた事業の高度化。

19

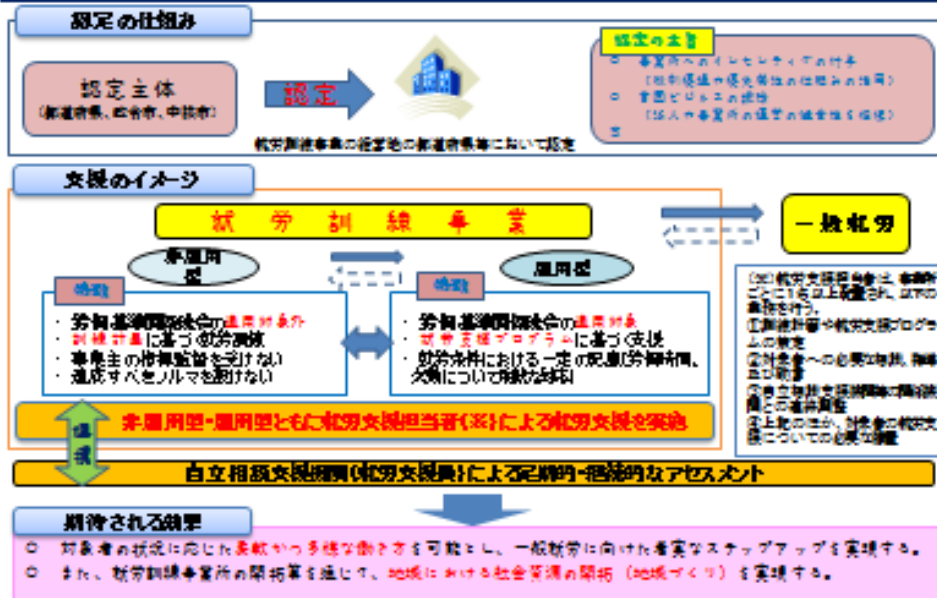
日本国の歳出と税収の推移 → 社会福祉支出増には限界



(出所)財務省資料

20

生活困窮者「中間的就労」－認定就労訓練事業



21

(出所)厚生労働省生活困窮者自立支援室作成資料

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	就労を希望する障害者の障害者で、通常の事業所に雇用されることが困難と見込まれる者に対して、①生産活動、職業訓練等の就労の機会を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就業活動に関する支援、③その他適性に応じた関係機関、団体の活用等による支援を行う。 (何回期間:2社) ※ 業務内容等の適当性を認め、必要に応じて労務支援員を派遣する事業所あり	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て、雇用契約の締結等による就労の機会を提供及び生産活動の機会を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。 (何回期間: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な者に対して、就労の機会を提供及び生産活動の機会を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。 (何回期間: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、企業等の雇用にはつかなかった者 ② 特別支援学校を卒業して就職活動を行ったが、企業等の雇用にはつかなかった者 ③ 企業等を就職した企業等就労継続のある場合、現在雇用関係の状態にかかわらず	① 就労継続がある者であって、就労が体力の著しい企業に雇用されることが困難な者 ② 50歳に達している者又は障害者基本法1条(受給者) ③ ①及び②に該当しない者で、就労移行支援事業等によるアセスメントにより、就労等に関する措置等の措置が行われている者
報酬単価	711単位(平成27年4月ー) ※ 利用定員が20人以上20人以下の場合	519単位(平成27年4月ー) ※ 利用定員が20人以上20人以下の場合	519単位(平成27年4月ー) ※ 利用定員が20人以上20人以下の場合
事業所数	3,120事業所 (平成27年1-3月)	3,109事業所 (平成27年1-3月)	9,892事業所 (平成27年1-3月)
利用者数	30,376人 (平成27年1-3月)	55,735人 (平成27年1-3月)	205,837人 (平成27年1-3月)

22

障害者の就労形態

○ 障害者の就労形態としては、一般就労以外にも、自営や障害福祉サービスでの就労がある。

	一般就労	就労継続支援A型	就労継続支援B型	自営
障害者の位置付け	労働者	労働者かつ利用者	利用者	－
就労者(利用者)数	約63.1万人 (内訳) 身体:43.3万人 知的:15.0万人 精神:4.8万人	約5.5万人 (内訳) 身体:11,376人 知的:19,185人 精神:23,653人	約20.6万人 (内訳) 身体:26,220人 知的:113,262人 精神:66,116人	－
平均月額賃金(工賃)	身体:約22.3万円 知的:約10.8万円 精神:約15.9万円	約6.6万円	約1.5万円	－
労働関係法令の適用	あり	あり	なし	なし

(注1)「一般就労」の就労者数及び平均賃金月額は、常用労働者5人以上を雇用する民営事業所の状況。

(注2)就労継続支援A型・B型の就労者(利用者)数は、平成26年11月時点の状況。

【出典】平成25年度障害者雇用実態調査、国保連データ等

(出所)厚生労働省障害福祉課資料

23

障害者に対する就労支援の活用について

特定非営利活動法人ワークス未来千葉
千葉障害者キャリアセンター
センター長 藤尾 健二

充実している障害者支援

障害福祉サービスの活用

- 就労継続支援事業A型
- 就労継続支援事業B型
- 就労移行支援事業 等

就業支援機関の活用

- ハローワーク専門援助窓口(障害者求人)
- 地域障害者職業センター
- 障害者就業・生活支援センター

障害者就業・生活支援センター

対象者は「手帳所持者」ではない

- 多くのセンターに「手帳を持たない」対象者が相談に
- センターでの相談がきっかけで手帳取得に至るケースも
- 「障害」の捉え方、自身の困難さの受け入れがポイントに

就職活動においては・・・

- 「障害者求人」「一般求人」どちらも選択可能
- 応募する求人により「支援」の範囲・内容が変わる

利用可能な資源の把握・検討

利用可能な資源とのネットワーク構築

- 障害者支援機関とのネットワーク構築を

「働くうえでの困難さ」をどう伝えるか

- 障害という言葉ではなく、当面は「働くうえでの困難さ」の共有がポイントに

障害者雇用のメリットを共有

- 受けられるサポートを理解し、本人がメリットを感じられるか

新たなユニバーサル就労システムについて～生活困窮者自立支援制度からの考察～

NPO 法人ユニバーサル就労ネットワークちば 平田 智子

1. いままでのユニバーサル就労（以下 UW）システムについて

- ・障害者だけではない目の前のはたらきづらい人をどう受け入れるか。
＝制度のはざままで支援を受けられない就労困難者の存在を認識
- ・受け入れながらルールを考える
- ・実践したことを言語化、社会化するためにシステム作り、理念づくりを実施
⇒ユニバーサル就労システム作りワークショップ第1期、第2期
成果物：UW システムの構築と UWN ちば設立へ
- ・生困：中間的就労のモデル、就労支援の一つのあり方・考え方の提案
＝就労体験、コンピューター、業務分解、ストレングス志向（裏面詳細具体例）
※平成 23 年辺りから厚生労働省等からの視察、様々なヒアリングをうけ、資料提供などをする
平成 26 年就労訓練事業（中間的就労）のガイドラインでユニバーサル就労の考え方、ツールが反映
 - ・実際の就労訓練に入る前に施行期間を提案←UW の実習
 - ・就労支援担当者の配置←ユニバーサル就労支援室
 - ・就労訓練事業の非雇用型でもインセンティブを高めるために工賃は重要←有償コンピューターの報酬
 - ・就労訓練事業の非雇用型には、確認書が必要←コンピューター確認書
 - ・非雇用型就労支援計画書＝ユニバーサル就労個別支援計画書①長期目標②短期目標
 - ・雇用型人事考課表＝ユニバーサル就労最賃保障職員人事考課表、自己点検表、自己点検表（フリガナ付）

2. 今回の高度化の経過とあらまし

- ・先駆的な多くの実績を踏まえ、問題点の洗い出し
- ・一般化する際の課題の検証（支援人数、支援期間、人件費を含む経費、支援スキル）
⇒理念を再確認し、今後の広がりや展望を視野にした改訂

3. 生活困窮者自立支援制度からの考察と就労支援の考え方の整理

就労支援に関わる現場相談員のモヤモヤを解決

- ・障害者の定義を就労可能性で判定する…画期的な提案…うすうす気づいている事
⇒何時出来るかが課題
- ・短時間（10 時間～20 時間）を法定雇用率に算定する…企業メリット
⇒何時出来るかが課題
- ・外部支援機関の中での医療機関の重要性（ステップダウン、定着支援）
- ・仕事を継続するという視点での定着支援は、転職支援でもある。
- ・インテークの外部化は生困では自立相談事業で有用性を実証済み
- ・就労訓練の非雇用型の期間の考え方…そのままにすることの本人ニーズとリスクを体験したからわかる支援計画の必要性…支援の専門性…個別支援計画

- ・非雇用型の保険の必要性…多様な職種に対応できていない現状…様々な相談者のニーズ

4. 生活困窮者自立支援制度見直しへの提案を含む到達点として

- ・支援付き就労（ユニバーサル就労）地域づくりセンター
- ・就労準備支援と中間的就労の必要性からの必須事業への提案
- ・就労準備支援事業の交通費等の必要経費についての問題提起
⇒チャンス応援ファンドを実証実験し、その先へ



「ユニバーサル就労≒支援付就労 をどう進めるか？」

社会資源の開発や就労支援ネット ワークの構築とユニバーサル就労

ワーカーズコープ
東京東部事業本部
高成田健

 特定非営利活動法人ワーカーズコープ



ワーカーズコープとは

～安心して暮らせる協同のまちづくり～

地域の課題を住民主体で解決！



 特定非営利活動法人ワーカーズコープ



協同労働の協同組合とは



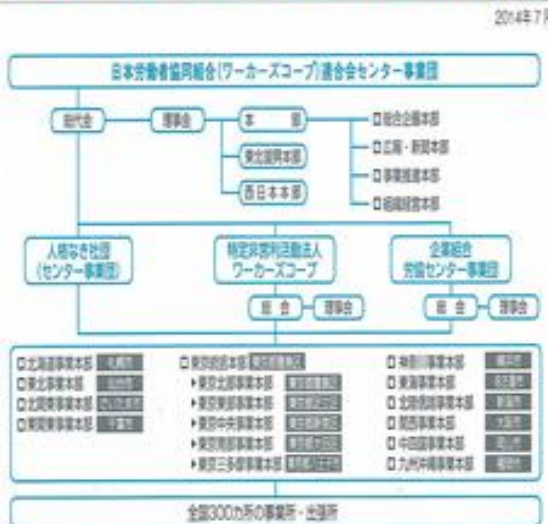
特定非営利活動法人ワーカーズコープ



事業分野

日本労働者協同組合(ワーカーズコープ)連合会センター事業団 組織図

事業分野別事業高 (2013年度実績 / 単位百万円)



特定非営利活動法人ワーカーズコープ

※事業高は企業組合、NPO、人権なき社団の台算です。



ワーカーズコープ東京東部の実績

- | | | | |
|---|---|---|---|
| <p>【認証保育園】
 亀戸のびっこ保育園
 新大橋のびっこ保育園</p> <p>【親子店場、親子カフェ】
 足立区サロン(2ヶ所)
 葛飾区いろは、アリス
 新小岩りぼん</p> <p>【小規模保育園、定期利用】
 新小岩結
 墨田区立花こたち
 墨田区はなみずき保育室</p> <p>【ホームサポート事業】
 足立おひさまのいえ</p> <p>【学習支援事業】
 江東区まなびサポート</p> | <p>【総合施設】
 尾久ふれあい館
 峽田ふれあい館</p> <p>【児童館】
 墨田区立川児童館
 墨田区立花児童館
 八広はなみずき児童館
 江東区平野児童館</p> <p>【高齢者事業】
 足立よつば(訪問・通所)
 パル墨田(訪問)
 あゆみケア(訪問・通所)
 あゆみの舎(小規模多機能)</p> | <p>【学童クラブ】
 足立わくわくクラブ(8ヶ所)
 尾久ふれあい学童クラブ
 峽田ふれあい学童クラブ
 墨田立川学童クラブ(4ヶ所)
 墨田立花学童クラブ(3ヶ所)
 はなみずき学童クラブ(2ヶ所)
 台東平原こどもクラブ
 墨田別三丁目学童クラブ
 浅間堅川学童クラブ
 平野学童クラブ</p> <p>【放課後子ども教室】
 荒川尾久にっここスクール
 荒川大塚にっここスクール
 墨田緑小フレンズみどり
 江東きっずクラブ墨北
 江東きっずクラブ三六
 江東きっずクラブ浅堅</p> | <p>【高齢者施設】
 墨田いきいきプラザ
 深川ふれあいセンター
 森下分館
 西尾久みどりふれあい館
 おーぶんはうす金町(自前)</p> <p>【障がい者児事業】
 辰巳 大夢(放課後等デイ)
 ワーカーズ青井(就労B型)</p> <p>【清掃事業】
 東卸1(駅前、マンション清掃)
 東卸2(除草、清掃、ゴミ回収)</p> <p>【地域循環事業】
 ハニービープロジェクト
 足立区小学生ごみ回収</p> |
|---|---|---|---|



F (フード) E (エネルギー) C (ケア) 自給を目指した循環型社会へ





荒川区峡田・尾久ふれあい館の実践



 特定非営利活動法人ワークスコープ



乳幼児活動



小学生活動



中高生活動



高齢者活動

特定非営利活動法人ワークスコープ



多世代交流を通して、相互に支えあい必要とされる存在へ

☆学童の子どもたちがボラポイント活動を通じて、親子ひろばで読み聞かせ。乳幼児のお母さんは、もう少し大きくなるとこんなお兄さんになると希望を持つ。やんちゃだった小学1年生は、乳幼児親子の前でお兄さん役となり成長

☆吹き矢サークルの高齢者は、子どもたちに教えることでより元気になる。おじいちゃんたちと生活したことがない子どもたちは、高齢者を敬うようになる

☆自治会が高齢化するなかで、スタッフが地域の活動を支援し信頼を得る。生活保護受給者の意欲喚起で、自治会館の清掃ボランティアから有償の資源ゴミ回収を担えるように

 特定非営利活動法人ワーカーズコープ



地域の一員として認められる

～地域活動に子どもや若者と参加し、餅つきの復活など必要な存在に～



居場所
遊び・相談

地域活動
自己肯定感

イベント要員
地域貢献



困難を乗り越え共に働く仲間となる

～居場所と出番と包摂する仲間が居ることで、特技を活かし働く～



尾久ふれあい館



味田ふれあい館

- ・Mくん：母子家庭、ADHD、中学から児童館に、ボランティアから非常勤3日/週
- ・Nくん：母が児童館ボランティアから相談、キンボールで活動、専門学校に通う
- ・Dくん：母子家庭、優秀、大学入学前にアルバイトで来る
- ・Kくん：児童館利用、父が倒れ生活保護、世帯分離し荒川寮、アルバイトから非常勤

ボラン
ティア

アルバ
イト

組合員
就労

～段階的就労～



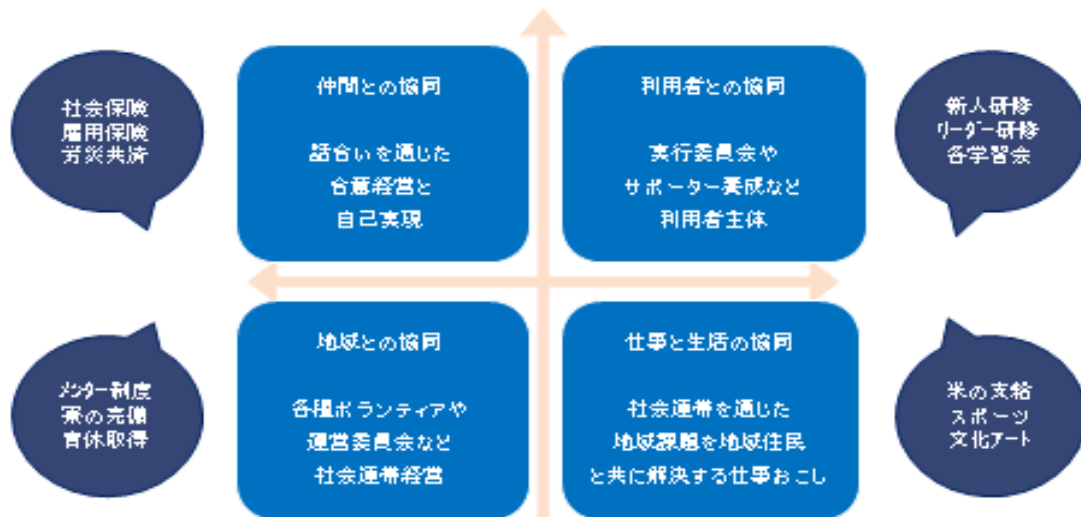
社会連帯活動

～キャンプ、米づくり、ハロウィン、運動会～





多様な仲間が働きやすい職場へ



 特定非営利活動法人ワーカーズコープ



地域の課題に応える仕事おこし



子ども食堂
貧困等子どもや地域の
高齢者の居場所
や食事の提供を自治
会など地域の多様な
方と実行委員会方式



放課後等デイサービス
学童クラブの親から
子どもが増える中で、
障がい児の居場所が
欲しいと、親や地域
の協力の下で立ち上
げる

おーぶんはうす 2

- 放課後等デイサービス
- パーティールーム
- 学童クラブ
- 大規模教室
- ソーイングサークル
- おいしい料理を共に地域交流会

元気高齢者居場所
介護予防教室の修
了者など元気な高齢
者が主体となり自主
サークルを立ち上げ
事業活動もおこない
生きがい活動に

(仮称) 富士市ユニバーサル就労の推進に関する条例 (案)

平成 年 月 日
()

条 例 第 号

私たちのまち富士市は、豊富な地下水と豊かな自然に恵まれ、紙・パルプ産業などの製造業を中心に、農林業や水産業など、様々な産業が成長し、発展してきた。

人々が多様な産業に携わり豊かな市民生活を築いてきた反面、障害のある人をはじめ、就労意欲がありながら様々な理由により働きたくても働くことができない状態にある人たちは、自らの能力を発揮するため働く場を求めてきたが、こうした人たちに就労の機会が十分に提供されているとは言えない。

市民の誰もが社会を構成する一員として活躍し、自立した生活を送ることができる社会を実現するためには、就労意欲のある全ての人に就労の機会が提供されるよう、環境を整備していかなければならない。

このような認識の下、行政はもとより事業者、事業者団体及び市民一人ひとりが相互に協力し、ユニバーサル就労を推進することにより、市民がそれぞれ生きがいを持ち、働くことができる住みやすい地域社会を創造するため、それぞれの責務を果たすことを決意し、この条例を制定する。

(目的)

第1条 この条例は、ユニバーサル就労の推進に関する基本理念を定め、市、市民、事業者及び事業者団体の果たすべき責務を明らかにするとともに、市の施策の基本となる事項を定めることにより、全ての市民が生きがいを感じながら安心して暮らすことのできる地域社会の実現に寄与することを目的とする。

(定義)

第2条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

- (1) ユニバーサル就労 様々な理由により働きたくても働くことができない状態にある全ての人
が自ら選択した仕事に従事することをいう。
- (2) 市民 市内に在住し、在勤し、又は在学する者をいう。
- (3) 事業者 市内で事業活動を行う個人及び法人その他の団体をいう。
- (4) 事業者団体 事業者の共通の利益の増進のため、事業者により組織された団体をいう。

(基本理念)

第3条 ユニバーサル就労は、様々な理由により働きたくても働くことができない状態にある全ての人がその個性や意欲に応じて能力を発揮し、社会を構成する一員として社会経済活動に参加す

ることを基本とし、市、市民、事業者及び事業者団体の協働により推進されなければならない。

(市の責務)

第4条 市は、基本理念にのっとり、総合的かつ計画的にユニバーサル就労の推進に関する施策を講ずる責務を有する。

(市民の責務)

第5条 市民は、基本理念にのっとり、ユニバーサル就労に関する理解を深めるとともに、市が実施する施策に協力するよう努めるものとする。

(事業者の責務)

第6条 事業者は、基本理念にのっとり、ユニバーサル就労の推進のために雇用の創出及び拡大を図るとともに、一人ひとりの個性に配慮しながら働きやすい職場環境を整備し、及び市が実施する施策に協力するよう努めるものとする。

(事業者団体の責務)

第7条 事業者団体は、基本理念にのっとり、その構成員である事業者に対し、ユニバーサル就労の推進のために必要な情報の提供及び助言に努めるとともに、市が実施する施策に協力するよう努めるものとする。

(財政上の措置)

第8条 市は、ユニバーサル就労の推進に関する施策の実施に必要となる財政上の措置を講ずるものとする。

(推進体制の整備)

第9条 市は、市民、事業者及び事業者団体と協力し、ユニバーサル就労を推進するために必要な体制を整備するよう努めるものとする。

(関係行政機関との連携)

第10条 市は、ユニバーサル就労の推進に関する施策を総合的かつ計画的に実施するため、関係行政機関との連携を図るものとする。

(顕彰)

第11条 市は、ユニバーサル就労の推進に著しく貢献したものを顕彰するものとする。

(委任)

第12条 この条例の施行に関し必要な事項は、市長が別に定める。

附 則

この条例は、平成29年 月 日から施行する。

(仮称) 富士市ユニバーサル就労の推進に関する条例 (案)

前文

私たちのまち富士市は、豊富な地下水と豊かな自然に恵まれ、紙・パルプ産業などの製造業を中心に、農林業や水産業など、様々な産業が成長し、発展してきた。

人々が多様な産業に携わり豊かな市民生活を築いてきた反面、障害のある人をはじめ、就労意欲がありながら様々な理由により働きたくても働くことができない状態にある人たちは、自らの能力を発揮するため働く場を求めてきたが、こうした人たちに就労の機会が十分に提供されているとは言えない。

市民の誰もが社会を構成する一員として活躍し、自立した生活を送ることができる社会を実現するためには、就労意欲のある全ての人に就労の機会が提供されるよう、環境を整備していかなければならない。

このような認識の下、行政はもとより事業者、事業者団体及び市民一人ひとりが相互に協力し、ユニバーサル就労を推進することにより、市民がそれぞれ生きがいを持ち、働くことができる住みやすい地域社会を創造するため、それぞれの責務を果たすことを決意し、この条例を制定する。

【解 説】

前文の前半では、富士山のふもとの恵みを活かし、今日まで多様な産業文化都市として発展してきた本市の状況と、他方で様々な理由により働きたくても働くことができない方々の就労環境に課題があるという現状を述べています。

後半では、就労が困難な方にも就労機会が提供される環境を整えていく必要性と、行政、事業者、事業者団体及び市民が一体となってユニバーサル就労を推進していくために条例を制定する決意を述べています。

第1条 目的

(目的)

第1条 この条例は、ユニバーサル就労の推進に関する基本理念を定め、市、市民、事業者及び事業者団体の果たすべき責務を明らかにするとともに、市の施策の基本となる事項を定めることにより、全ての市民が生きがいを感じながら安心して暮らすことのできる地域社会の実現に寄与することを目的とする。

【解 説】

第1条は、条例の目的について定めています。

ユニバーサル就労を推進するために、市、市民、事業者及び事業者団体の責務を明らかにし、市の施策を定め、誰もが自立した生活を送ることができる地域社会の実現を目指すという本条例の目的について示しています。

第2条 定義

(定義)

第2条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

- (1) ユニバーサル就労 様々な理由により働きたくても働くことができない状態にある全ての人々が自ら選択した仕事に従事することをいう。
- (2) 市民 市内に在住し、在勤し、又は在学する者をいう。
- (3) 事業者 市内で事業活動を行う個人及び法人その他の団体をいう。
- (4) 事業者団体 事業者の共通の利益の増進のため、事業者により組織された団体をいう。

【解説】

第2条は、この条例で使用する主な用語について、その意味するところを定めています。

第3条 基本理念

(基本理念)

第3条 ユニバーサル就労は、様々な理由により働きたくても働くことができない状態にある全ての人々がその個性や意欲に応じて能力を発揮し、社会を構成する一員として社会経済活動に参加することを基本とし、市、市民、事業者及び事業者団体の協働により推進されなければならない。

【解説】

第3条は、基本理念を定めています。

市民や様々な組織との協働により、働きたくても働くことのできない全ての人々が、その個性や意欲に応じて少しずつでも能力を発揮して、社会に参加していくというユニバーサル就労の基本的な考え方を示しています。

第4条 市の責務

(市の責務)

第4条 市は、基本理念にのっとり、総合的かつ計画的にユニバーサル就労の推進に関する施策を講ずる責務を有する。

【解説】

第4条は、市の責務を定めています。

第5条 市民の責務

(市民の責務)

第5条 市民は、基本理念にのっとり、ユニバーサル就労に関する理解を深めるとともに、市が実施する施策に協力するよう努めるものとする。

【解説】

第5条は、市民の責務を定めています。

ユニバーサル就労の実現のためには、市民の積極的な協力が不可欠です。市民一人ひとりが、自分の事として捉え、主体的に協力するよう努めることを示しています。

第6条 事業者の責務

(事業者の責務)

第6条 事業者は、基本理念にのっとり、ユニバーサル就労の推進のために雇用の創出及び拡大を図るとともに、一人ひとりの個性に配慮しながら働きやすい職場環境を整備し、及び市が実施する施策に協力するよう努めるものとする。

【解説】

第6条は、事業者の責務を定めています。

ユニバーサル就労推進のためには、仕事場における創意工夫による配慮が必要です。一例として、仕事を細かく切り分けるなど、就労に困難を感じている人が、一人ひとりの個性を生かして働くことができる環境を整備していくことなどが考えられます。

第7条 事業者団体の責務

(事業者団体の責務)

第7条 事業者団体は、基本理念にのっとり、その構成員である事業者に対し、ユニバーサル就労の推進のために必要な情報の提供及び助言に努めるとともに、市が実施する施策に協力するよう努めるものとする。

【解説】

第7条は、事業者団体の責務を定めています。

ユニバーサル就労の推進のためには、商工会議所、商工会などの各事業者団体による情報提供や助言が必要であり、市の施策にも協力するよう努めることを示しています。

第8条 財政上の措置

(財政上の措置)

第8条 市は、ユニバーサル就労の推進に関する施策の実施に必要な財政上の措置を講ずるものとする。

【解説】

第8条は、財政上の措置を定めています。

市はユニバーサル就労の推進に関する施策を実施するために、必要な予算の確保に係る財政上の措置を講じていくことを示しています。

第9条 推進体制の整備

(推進体制の整備)

第9条 市は、市民、事業者及び事業者団体と協力し、ユニバーサル就労を推進するために必要な体制を整備するよう努めるものとする。

【解説】

第9条は、ユニバーサル就労を推進するために必要な体制の整備について定めています。

市は、市民、事業者及び事業者団体の協力を得て、ユニバーサル就労相談窓口の設置やユニバーサル就労推進協議会の設立等、必要な推進体制を整備していくことなどが考えられます。

第10条 関係行政機関との連携

(関係行政機関との連携)

第10条 市は、ユニバーサル就労の推進に関する施策を総合的かつ計画的に実施するため、関係行政機関との連携を図るものとする。

【解説】

第10条は、関係行政機関との連携について定めています。

市は、ユニバーサル就労の推進に関する施策を総合的かつ計画的に実施するために、国、県及び周辺市町と連携を図っていくことを示しています。

第 11 条 顕彰

(顕彰)

第 11 条 市は、ユニバーサル就労の推進に著しく貢献したものを顕彰するものとする。

【解 説】

第 11 条は、顕彰について定めています。

市は、ユニバーサル就労に積極的に取り組んでいる、もしくは、市が実施する施策に協力した事業者や団体、個人を広く顕彰することを示しています。

第 12 条 委任

(委任)

第 12 条 この条例の施行に関し必要な事項は、市長が別に定める。

【解 説】

第 12 条は、この条例を施行するために必要な事項は市長が別に定めることを示しています。

平成 28 年度 生活困窮者就労準備支援事業費等補助金 社会福祉推進事業

ユニバーサル就労システムの高度化事業 報告書

平成 29 (2017) 年 3 月

発行 社会福祉法人生活クラブ

〒285-0837 千葉県佐倉市王子台 1-28-8 ちばぎん臼井ビル 4 階

電話 043-309-5811 (代表) FAX 043-460-8844

URL <http://kazenomura.jp/>