

障害者就労継続支援A型事業における課題と解決策

—事業所経営破たんの背景分析と提言—

江本 純子

県立広島大学保健福祉学部人間福祉学科

2020年8月24日受付

2021年1月15日受理

抄 録

2000年代以降、政府は、障害者就労関連制度の拡充を図ってきた。これに伴い、関連事業所が急増した。ただし事業所の運営状況、訓練内容や雇用の実態は、必ずしも明らかでなく、適切な「就労訓練」「雇用」を行わない事業所の存在が問題視された。そこで厚生労働省は、2012年以降、障害者就労継続支援A型事業所の指導を厳格化し、2017年には訓練給付費からの利用者賃金支払を原則禁止した。その後、経営改善計画書提出を求められた就労継続支援A型事業所が7割に上り、中には廃業の上障害者を大量に解雇した事業所も生じた。

しかし、障害者就労継続支援A型事業所は、障害者が保護的な環境で就労したり、訓練を受ける上で重要な役割を担っている。

本稿は、第一に障害者就労継続支援A型事業所の位置づけを明らかにした。第2に経営破綻の要因を障害者政策との関連も含めて検討した。第3に障害者が安心して就労支援を受けるための方策について提言した。

キーワード：障害者雇用政策、障害者就労継続支援A型事業、保護雇用、インクルージョン

1. 問題提起：緒言

1.1 問題の所在：目的・研究対象・研究方法

目的・対象

本稿は、障害者就労継続支援A型事業を対象として、経営破たんの背景を分析した上で、課題を検討し、解決策を提案するものである。

2000年代に入り、障害者が就労するための制度は、拡充が図られてきた。この背景には、一方に、少子高齢化に伴う生産年齢人口の減少及び増大する社会保障費への対策、他方で国際的な潮流である障害者の権利保障がある。こうした中、障害者の就労を支援するための事業所も急増した。本稿では、障害者の就労を支援する事業所のうち、特に労働法の適用をうける雇用型のもの、すなわち障害者就労継続支援A型事業所を扱う。障害者就労継続支援A型事業とは、「通常の事業所に雇用されることが困難であり、雇用契約に基づく就労が可能である者に対して、雇用契約の締結等による就労の機会の提供及び生産活動の機会の提供その他の就労に必要な知識及び能力の向上のために必要な訓練等の支援を行う」事業である。障害者就労継続支援A型事業を行う事業所（以下、「A型事業所」とする¹⁾）は、近年まで、設備・運営の基準はあるものの、指定基準を満たしてさえいれば、具体的な運営状況、就労訓練内容等は問題とされなかった。そこで、事業所の中には、適切な就労訓練や雇用を行っていない事業所があると指摘されていた²⁾。これを受けて、厚生労働省は、2012年以降、事業所経営に特化して指導を強化した。具体的には、利用者賃金は、生産活動に係る事業収入から必要経費を引いた額から支払うこととした。こうした報酬改定や運営基準改正と指導は、A型事業所の7割の事業所に影響を及ぼし、事業を圧迫することになった。この結果、就労継続支援A型事業所の中には、経営破たんの上廃業し、障害者を大量に解雇した事業所も生じ、社会的問題になっている³⁾。

A型事業所は、障害者が支援を受けながら就労したり、訓練を受ける上で重要な役割を持っている。そしてA型事業所が地域の中に存在することは、当該地域にとって「何らかの事情で通常の事業所で働く上で一定の制限を持つ人」の働く場を保証する。つまりA型事業所は、地域社会に希望をもたらし、障害を抱えつつ働くモデルを提供し、多様な生き方・働き方を保証する場でもある。

研究方法

本稿では、第1にA型事業所の位置づけを明らかにするために、障害者の就労関連制度全体の中で、現行制度を分析する。第2に、A型事業所の経営破たんの経緯と背景を明らかにする。この方法として、経緯については、社会運動および厚生労働省の対応を文献

を基に分析する。また背景については、行政主導による報告⁴⁾を基に検討する。第3に、上記の分析を通して、A型事業所が地域の中で機能を十分に発揮し、障害者が安心して就労支援を受けるための解決策を提言する。

なお、本稿の対象とする概念規定は、以下の通りである。障害者は、障害者の雇用の促進等に関する法律（以下、「障害者雇用促進法」とする）に基づき「職業に従事するものとしての自覚を持ち、自ら進んで、その能力の開発及び向上を図り、有為な職業人としての自立するよう努める者」とする。その他の概念については、以下のように規定する。「就労」とは、その形態にかかわらず、一定の制度のもとで労働すること、「雇用（就労）」とは、民法、労働法に基づき、雇用契約を結んで事業所で就労すること、「労働」とは、制度・施策にかかわらず働くこと自体とその理念を含む包括的な概念とする。

1.2 先行研究

障害者の就労に関する制度の進展の経緯のうち労働分野について、江本（2007）は、その時々の経済財政状況と人権運動の成果で進展していることを指摘した。

障害者の就労に関する制度は、労働分野に関する制度と福祉分野に関する制度に2分され、いずれか一方のみを扱う文献が多い。この全体像を示したものとして、江本（2017b）がある。また松井・岩田（2011）は、労働分野と福祉分野にまたがる保護的な環境における就労について、国際的な状況も踏まえて検討している。この中で、障害者の労働能力に応じた賃金補填の必要性を論じている。伊藤（2013）は、保護的な環境における就労のうち、労働分野の特例子会社と福祉分野の障害者就労継続支援A型事業所について、2010年に行った調査をもとに検討している。調査結果から、調査に回答したA型事業所の約4割が赤字経営であるとわかった。そこで伊藤は、企業活動あるいは賃金に対し、公的支援の必要性を論じている。同様の結果は、NPO法人就労継続支援A型事業所全国協議会（通称：全Aネット）（2017）も指摘している。全Aネットは、2016年に全国の全A型事業所3494か所を対象に調査し、回収962票（回収率28.0%）うち有効回答942票を分析した。回答した事業所の平均的事業規模は、6700万円、経常収支額は176万円で、会計全体では赤字であるが、就労支援事業単独では788万円の赤字であると述べている。

障害者就労継続支援A型事業に関し、人権運動・市民運動の立場からの文献としては、特定非営利法人共同連（元「差別とたたかう共同体全国連合」、以下「共同連」と略すの一連の文献がある（共働研究会、2014、2015）、（共同連、2016a、2016b、2016c）。共同

連の活動については3.2でも述べるが、一連の文献は、詳細な事例紹介により以下がわかる。それは、A型事業所の実態や、共同連が運動体として県や厚生労働省とどうかかわってきたか、その活動が実際の厚生労働省の対応、すなわち、A型事業所にかかる報酬改定や指定基準（運営基準）改正にどう反映してきたのかである。

A型事業を中心にした調査報告は、先のNPO法人就労継続支援A型事業所全国協議会（通称：全Aネット）（2017）がある。また塩津（2016a）は、2016年にインタビュー調査を行い、A型事業所における好事例の特徴を指標化した。塩津は、A型事業所のうち市場から自力で収入を得ている割合が多い事業所は、成果指標4点、すなわち月額平均賃金、労働時間、実利用人数、手帳重度割合と相関関係があると指摘した。塩津（2016b）は、塩津（2016a）をもとに障害者就労支援事業所の社会的企業化について言及した。

A型事業所の位置づけに関する文献は、以下がある。上野（2019）は、A型の枠組みを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（以下「障害者総合支援法」とする）から切り離して障害者雇用促進法に制度化する必要性を指摘し、労働法規に関わる補助金などの公的補助のもとで、ILO基準の「保護雇用」として創設することを提案している。また塩津（2019）は、評価研究の立場からA型事業所を検討した。この中で、A型事業所は、制度設計と基盤理論にかなりのあいまいさや欠陥が含まれていること、問題の本質に、A型事業を障害者総合支援法（原文は、「福祉法」）の中に未整理のまま規定し、位置付けていることを指摘した。

A型事業所の経営破たんに至る経緯の分析については、広島県（2018）が詳しい。報告は、全国初の試みとして、行政主導でA型事業所の経営破たんに対する検証を行った。報告書では、事業所の状況、行政の対応等が詳細に分析されており、他に類を見ない唯一無二の貴重な資料である。3では、この資料をもとに経営破たんの実態について考察するが、その前に2で障

害者就労関連体系の中でA型事業所の位置づけを検討する。

2. 障害者の就労関連体系とA型事業所

2.1 障害者が働くための制度の全体像

障害者が働くための制度は、労働分野と福祉分野に分かれて別々に発展してきた。労働分野の根拠法は、障害者雇用促進法であり、福祉分野の根拠法は、障害者総合支援法である。両者は、2006年施行の障害者自立支援法により連続性が図られたが、なお整備が十分とは言えない。障害者が働くための制度の全体像は、図1のように表わされる。

「障害者が一定の支援を受けつつ、保護的な環境のもとで雇用就労する制度」は、労働分野、福祉分野の双方にある⁵⁾。前者に属する制度は、特例子会社制度であり、後者に属する制度がA型事業である。特例子会社は、事業所が障害者の雇用を目的に設立する子会社である。特例子会社で働いている障害者は、親会社で雇用されている者とみなされ、親会社の障害者雇用率（法定雇用率）に算入できる。特例子会社制度は、労働分野単独の制度であり、ここで働く障害者は、労働者として位置づけられる。これに対して、A型事業は、労働分野と福祉分野の双方を兼ねた制度である。このため、障害を持つ労働者は、事業所の労働者であると同時に、障害福祉サービスの利用者でもある。後に述べるが、この特徴がA型事業所経営破たんの背景に関連している。

2.2 A型事業所の位置づけと現状

福祉分野における就労系サービスは、2000年代に入るまで、障害種別に実施されていた。現在のA型事業所の前身は、身体障害者福祉工場（1972年創設）、知的障害者福祉工場（1985年創設）、精神障害者福祉工場（1995年創設）である⁶⁾。これらを3障害共通の制度にしたのは、障害者自立支援法施行（2006年）以降である⁷⁾。

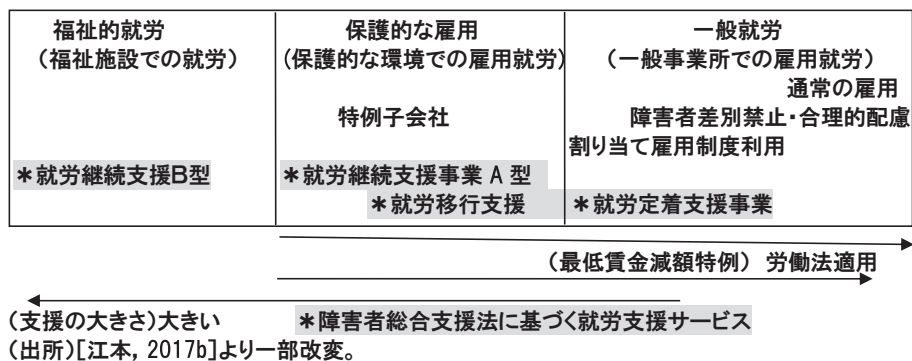


図1 現行法制度下の就労形態（福祉的就労・保護的な雇用・一般就労）

A型事業の法的位置づけは、以下の通りである。事業の対象者は、通常の事業所に雇用されることが困難で、かつ雇用契約に基づく就労は可能な人である。目的は、雇用契約に基づく就労機会の提供と就労に必要な訓練を行うことである。

A型事業所の現状については、厚生労働省の資料、HP及び厚生労働省(2018b, 2018c)をもとに検討する。「平成30年社会福祉施設等調査の概況」(厚生労働省, 2020)によれば、A型事業所は、近年、事業所数、利用者数、総費用額とも急増しており、2018年2月現在の事業所数は、3,839事業所、利用者数は、885,428人である。

また「障害者の就労支援対策の状況」によれば、2018年度におけるA型事業から一般就労への移行率は、4.3% (就労移行支援は、26.4%)、平均賃金は、76,887円(B型事業所の工賃は、16,118円)である(厚生労働省HP)。

以下では「就労継続支援A型の現状や期待すること」(厚生労働省, 2018)を参照する。A型事業所を経営主体別にみると、営利法人58.9%、特定非営利活動法人15.7%、社会福祉法人15.1%である。

障害別利用者割合は、身体障害者20.2%、知的障害者34.4%、精神障害者44.6%となる。就業開始時における就業希望時間は、利用者の9割以上が20時間以上だが、障害別にみると、精神障害者は、20時間未満希望者が7.2%であり、身体障害者4.1%や知的障害者1.8%よりも多い。

A型事業にかかる総費用(2016年)は、920億円で、介護給付・訓練給付総額の4.7%である。

直接処遇職員一人当たりの年間給与(2014年調査)は、常勤で約270万円であり、他の日中活動系サービスである療養介護の常勤340万円、生活介護常勤320万円と比較して低く、就労系サービス全体の平均300万円と比較しても低い傾向にある。

3. A型事業所の経営破たんの背景と経緯

3.1 A型事業所の経営破たんの背景

A型事業所は、労働分野と福祉分野の双方にまたがる制度である。そこで、障害を持つ労働者は、「労働者」でありながら、同時に「障害福祉サービスの利用者」として利用料を支払うなど、制度発足当初から矛盾を抱えていた。それでも、A型事業所は、障害者にとっては、保護的な環境のもとで労働者として働く場であり、働く訓練を受ける場として、一定の役割を担っている。またA型事業所は、就職困難者、すなわち、「一般労働市場で働く上で課題を抱える人」が安心して働くためのシステムを作る上で貴重なモデルとなる。しかし、昨今のようなA型事業所の経営破たんが全国的に波及すると、事業から撤退したり、新規参入を断

念する事業者が増える可能性がある。

経営破たんの直接的なきっかけは、厚生労働省によるA型事業所指定基準改定がある。厚生労働省は、A型事業所の中で、適切な就労訓練や雇用を行っていない所があるとの指摘を受け、2012年以降、厳格な指導等を行ってきた⁸⁾。こうした指導は、厚生労働省が独断ですすめたのではなく、A型事業所自体の社会運動と密接にかかわっている。ただし、経営破たんに至るまでの背景には、A型事業所の持つ根本的な問題がある。

次に、経営破たんに至る経緯を分析し、根本的な問題を解明する。

3.2 経営破たんに至る経緯

ここからは、A型事業所が経営破たんに至る背景について、共同連による社会運動と厚生労働省の対応を中心に検討する。

障害者の就労に関する政策は、その時々を経済財政状況と社会運動(人権運動)との影響で変遷している⁹⁾。就労に関する制度のうち労働分野の制度は、障害者運動および株主を主とする市民運動との関連で変遷した¹⁰⁾。福祉分野においても同様に、政府の財政状況と社会運動との関連で変遷している。とくにA型事業所関連では、共同連を中心とする社会運動との関係が深い。

共同連は、障害者而非障害者が共働で働き、障害者の労働権の確立を目指した事業体であり、1980年代から先駆的な活動をすすめている¹¹⁾。共同連の地道な活動とは別に、障害者自立支援法(2006年)によりA型事業発足後、2008年から営利法人(株式会社)がA型事業に参入し、2010年以降、急増している。共同連は、新規参入した事業所のうち適切な事業を行っていない事業者を「悪しきA型」として問題視した。機関紙れぞみ(2016. 5.16発行)では、「悪しき就労継続支援A型」問題の特集しており、厚生労働省への申し入れ書を資料として記載している。悪しきA型とは、十分な仕事環境・設備を整備せず、わずかな売り上げしか得られない仕事を利用者になせ、給付金・補助金を浮かして金もうけする事業所を指している¹²⁾。

これを受けて厚生労働省は、A型事業所のあり方を検討した。その中で、A型事業所の利用者数、事業者数が増加することで、A型事業所に関する費用が大きく増加したこと、この一方で、活動内容が不適切な事例があることを問題とした。そこで、2012年から障害福祉サービス報酬改定や障害者総合支援法施行規則改正により、A型事業所への指導を強化した。具体的には、2012年に短時間利用者割合が多い場合の減算、2015年には、不適切な事業運営の改善に向けた指導ポイントを明らかにした。厚生労働省は、不適切

表1 A型事業に関する社会運動と厚生労働省の対応

A型事業の状況と社会運動(主として共同連)	厚生労働省の対応
2006 障害福祉サービス実施 2010 株式会社によるA型事業参加が増える。 2011 共同連が中心になり、名古屋市と交渉し、「悪しきA型問題」を取り上げる 2015 共同連が厚生労働省に対し、悪しきA型問題改善要望書提出	2006 障害者自立支援法施行 (2013～障害者総合支援法) (2012 愛知県→職員配置を満たさないA型を告発) 2012 短時間利用者が多い場合の減算制度実施 2015 短時間利用原産を利用者割合から平均利用時間に不適切な事業について指導ポイント明示 2016 不適切な事例について、再指導の実施後報告 2017 指定基準(運営基準)改正・情報公表

(出所)江本作成。

な事業運営として、①生産活動の内容が不適切である場合¹³⁾、②サービス提供形態が不適切な場合¹⁴⁾、③一定期間経過後、事業所を退所させている場合を挙げている。2016年には、不適切事例に対し、再指導後、改善が見られない場合の勧告命令措置を設け、2017年4月より、指定基準を改正した。2017年の指定基準改正は、事業主が利益優先で不適切な事業運営することを抑制する効果はみられた。しかし同時に、障害者の支援のために努力しながらも経営に苦慮する事業主にも、大きな影響を与えている。この2017年の指定基準改正がA型事業経営に大きく影響していることは否めない。

社会運動と厚生労働省の対応との関連は、表1の通りである。

3.3 A型事業指定基準改正と事業の実態

厚生労働省は、A型事業所の一部に法の趣旨、運営基準を満たさず、不適切な支援を行う事業所があることを問題視した。そこで、A型事業所の指定基準を改正し、2017年4月から適用した。改正した基準は、事業収入から必要経費を控除した額に相当する金額を、利用者に支払う賃金以上とし、利用者の賃金及び工賃を訓練給付費から支払うことは原則禁止した。各都道府県は、指定基準改正に基づき、所轄の事業所の経営実態把握を行い、経営改善が必要な場合には、改善計画書の提出を求めた。

しかし、この対応は、良質なA型事業所運営のための最善策とは考えにくい。なぜなら、経営改善計画書の提出状況(2017年末時点)によれば、7割近くの事業所が上記基準を満たしていない。2017年の状況は、全国3831事業所内、実態把握できている事業所は、3036事業所、このうち経営改善計画書提出が必要な事業所は71.0%を占める。

そもそも「通常の事業所で雇用労働が困難な障害者」を対象に訓練をしている事業所でありながら、訓練給

付費を使わず、事業費から賃金を支払うということ自体に過剰な負担がある。そこで、次に根本的な問題を検討する。

問題の検証のため、広島県の報告書を参考資料とする。広島県は、県内のA型事業所の経営破たんによる障害者の大量解雇に関して、2018年に事実関係の調査、問題の整理を行った。検証は、全国初の取り組みであり、報告書は、大変貴重な資料である。報告書の詳細は、以下の通りである。

2017年のA型事業所指定基準(運営基準)改正により、A型事業所の運営について、その指定をする行政側の指導がなされるようになった。しかし、介入後、経営破たんや廃業した事業所について、廃業後は指導対象ではない。このため、破たん後の状況は、通常明らかにならない。これに対し、広島県は、経営破たんに至った事業所の事業所指定から経営破たん発覚までの経緯と発覚後の関係機関の対応までの経緯を、詳細に調査報告している。具体的には、広島県と福山市が保有する事業所指定申請書・指導記録、関係書類を精査し、事業所の全利用者・職員へのアンケート、利用者・職員・支援団体のヒアリングによる事実確認をしたうえで、検証している。こうした行政主導の詳細な検討報告は他になく、唯一無二の貴重な資料である。以下では、報告書等を参考にしながら検討する。

3.4 広島県におけるA型事業所経営破たんに関する検証報告

2017年11月広島県福山市¹⁵⁾に本拠を置く一般社団法人「しあわせの庭」が経営破たんし、経営する2ヶ所のA型事業所利用者106名、職員29名が一斉解雇された。広島県は、これを「障害福祉サービス制度の信頼を揺るがしかねない重大な事態」として受け止め、事実関係調査、課題・問題点を整理の上報告した。

報告書では、検証により明らかになった課題・問題点を列挙している。整理し直すと以下になる。第1に

経営破たんの原因は、自己資金を用意せず、全て借入金で設備投資・運転資金をまかなったこと、また生産活動による収入を確保できず、訓練給付費等に依存したことがある。第2に広島県と福山市の行政機関は、事業所の急増に対応出来ず、審査能力・体制不備だったことがある。第3に事業所運営は、生産活動が極端に低調なこと、職員の入れ替わりが激しい等、運営体制が脆弱で利用者支援が不十分な点がある。第4に利用者は、精神障害者が多い点や、A型利用適性に乏しい利用者¹⁶⁾が在籍した点がある。

広島県は、報告書作成にあたり、2016～2017年の県内全市町、全相談支援事業所にA型事業所に関するアンケート調査および広島県内の障害福祉サービス情報公開制度（2018年から施行）の分析を行い、これらをもとに広島県内のA型事業所に共通する課題・問題点を指摘した。

アンケート結果では、利用者に関する支給決定において、審査が形骸化し、相談支援事業所との連携が不十分である点、事業所運営に関しては、生産活動が低調であり、運営体制が脆弱である点などの指摘がある。アンケート結果からは、経営破たんしていない事業所においても、経営破たんに至った事業所と同様の経営状況の可能性があるとわかる。また利用者の障害種別の内訳は、精神障害が54%、知的障害28%、身体障害18%であり、とくに都市部において精神障害者の占める割合が多いと指摘する。

障害福祉サービス情報公開によれば、県内全83事業所（2017年時点）うち生産活動収益で利用者賃金を賄っていない事業所は、64%（53事業所）を占める。資本金額は、最少10万円、最大1,000万円、平均327万円である。そして、基準を満たさないA型事業所の経営する株式会社のひとつが小規模事業所である。

広島県は、再発防止に向けた取り組みとして以下3点を挙げた。第1に、事業所指定・指導の適正化のため、経営内容や個別支援に踏み込んだ指導や市町との連携を強化すること、第2にA型事業所のあるべき姿を目指した運営底上げをすべく、経営改善を促すこと、第3に利用者が能力を最大限発揮し、安心して働ける場を確保することである。

ここからは、筆者が独自で2006年～2017年度までのA型事業所の実績報告（広島県）等を分析する。この間広島県内で指定を受けた事業所は、109事業所だが、2018年3月までに22事業所がその事業を廃止しており、このうち、9ヵ所は、指定基準見直しがあった2017年以降事業を廃止している¹⁷⁾。事業所指定から廃止までの期間は、2年未満が45%を占め、3年未満で59.1%、2017年以降に廃止した事業所では、89%が5年以上である。このようにA型事業所開設から廃業に至る期間は、全体としては、3年未満の短期の

事業所が多いが、2017年の指定基準改正は、開設から5年以上の実績ある事業所まで影響している可能性が高い。廃業した事業所のすべてが全事業から撤退したわけではなく、類似の事業への転換した事業所もあると考えられる。しかし、いずれにせよ、自立支援給付金に頼らず、自力の運営が可能なA型事業所は3割に過ぎない。2017年の基準改正が事業所経営破たんの主因とまではいえないまでも、さらなる追い打ちをかけることになったことは否定できない。

4. A型事業所における根本問題と解決策：考察

4.1 A型事業所の根本的な問題

厚生労働省令第174号では、A型事業所の運営基準は、雇用契約の締結に関すること（78条）、就労機会の提供に関すること（79条）、賃金に関すること（86条）、実習の実施に関すること（81条）、求職活動の支援に関すること（82条）、職場定着のための支援（83条）が示されている。

2017年の指定基準は、上記の基準のうち、財政問題先行で改正している。つまり、障害者である労働者に適切な訓練、就職支援、良質の仕事を確保できていない主因を、「事業収入から賃金を出していない」として、指導強化した。

たしかに塩津（2016a）が指摘するように、事業経営が良好であれば、上記課題をクリアする可能性が高い¹⁸⁾。ただし、事業収入から賃金を出せないことについて、A型事業所の事業主の放漫経営と断定するには無理がある。伊藤が2010年に実施した調査報告でも、「A型事業所の存続は、直接賃金か企業活動への公的支援がなければ、危機的状況に陥る」と指摘している¹⁹⁾（伊藤，2013）。とくに、全国のA型事業所のうち指定基準を満たす事業所は3割に過ぎず、残りの7割は、指定基準を満たしておらず、経営改善計画書提出が必要なことを鑑みると（厚生労働省，2018a）、現行のしくみ、すなわち「生産活動に係る事業収入から必要経費を差し引いた金額から賃金を支払う」という基準に基づいて、経営状況の実態把握をし、経営改善が必要ならその計画書を提出を求めただけで改善を図ること自体に無理があろう。

そもそもA型事業所は、「通常の事業所に雇用されることが困難な障害者」を対象とした事業所である。現行の基準では、支援者にかかる経費分の給付はするが、経営に関しては「通常の事業所」と同等の収益を上げを求めている。これに困難を伴うことは、容易に予測できる。こうした中で、障害者に良心的な支援を継続してきた事業所までも運営が困難になったり、事業撤退することになれば、結果として当の障害者が支援を受けつつ就労する機会を奪うことになる。

こうした事態は、むしろ、A型事業所のもつ根本的な問題から生じている。

A型事業所の根本的な問題とは、政策のあり方、制度設計にかかる問題である。すなわち、障害者に関わる就労関連制度の体系化が不十分であり、A型事業所の位置づけと対象者が不明瞭なことである。先に述べたようにA型事業は、労働分野と福祉分野の両方の特徴を併せ持つ制度である。障害者を保護的環境で雇用する制度は、労働分野、福祉分野双方にある。労働分野の制度には、特例子会社がある。特例子会社は、労働者である障害者に一定の配慮はするが、基本的には一般の事業所と同じ位置づけである。これに対し、A型事業所は、福祉分野の制度である。特例子会社と同様に、障害者を保護的環境で雇用するが、同時に障害福祉サービスの訓練給付の位置づけでもあり、配慮は手厚い。また同じ福祉分野の制度には、就労継続支援B型事業（以下B型事業とする）があるが、B型事業は、労働法適用外である。このためA型事業は、労働者保護の観点でみると、B型事業より手厚い。

4.2 派生した問題

派生した問題とは、根本的な問題である政策・制度設計の不備が現場レベルで生じた問題である。障害者の就労関連制度は、体系化が不十分なことから、各所に問題が生じている。ここでは、紙面の関係上、経営破たんとの関連を中心に据えて、事業所、利用者、地域の視点で順次検討する。

派生した問題の第1として、事業主の問題がある。A型の事業主は、一定の要件を満たせば、労働分野・福祉分野双方の助成を受けることができ、前者からは特定求職者雇用開発助成金²⁰⁾を、後者から障害福祉サービス給付²¹⁾を受給できる。ただし、障害者である「労働者」を雇用することから、雇用主としての義務を負い、最低賃金を保障しなくてはならない。

しかも、A型事業の対象者は、「通常の事業所に雇用されることが困難」で、「雇用契約の締結等による就労の機会の提供及び生産活動の機会の提供その他の就労に必要な知識及び能力の向上のために必要な訓練等の支援」が必要な障害者である。このためA型事業所は、もともと一般就労が困難な人を受けいれているにもかかわらず、一般の事業所と同等の経営を求められている。

とくにA型事業の利用者の45%は、精神障害者である²²⁾。精神障害者は、他の障害者と比較し、障害に至った背景も多様であり、個々の障害の程度、状態、労働能力とその適性も異なる²³⁾ため、個々の障害者の特性に合わせて、多様な作業を用意する必要がある。つまり、一事業所の作業のみですべての障害者に最適な作業内容を提供するには限界がある。そこで、A型事業所利用者の個々の状況に応じた支援をするために

は、他のA型事業所や一般の事業所で訓練を受けたり、雇用されやすいしくみをつくる必要がある。さらに支援に関しても、労働面だけでなく、医療と地域での生活を含めたネットワークを通じた支援が必要となる。

第2に障害者の問題がある。A型事業所を利用する障害者は、障害福祉サービスのうち訓練等給付の利用者でもある。つまり、障害者は、A型事業所を利用する際に利用料を払う一方、労働者として労働法で守られ、最低賃金も受ける。そこでA型事業所は、特例子会社よりも配慮があり、かつ、B型事業所と違って労働者としての保障があり、最低賃金が保証される。具体的には、A型事業所の平均賃金（B型では「工賃」）はB型事業所とでは比較して月額6万円も高い。しかも、現行制度下では、障害程度や労働能力の基準が不明瞭ななか、十分なアセスメントがない。こうした中で、一般就労可能な障害者がA型事業所を利用したり、逆に雇用による労働が困難で、B型事業所の利用のほうが望ましい利用者がA型を利用するのは、無理からぬことである。同時に事業所にとっては、一般就労可能な障害者を囲い込むことにつながりかねない。

第3に地域社会の問題がある。労働力人口が少ないなど課題を抱える地域社会にとって、A型事業すなわち通常の事業所で就労するのに一定の制限のある人を雇用する事業は、地域の社会的課題の解決になる。A型事業所は、その地域における重要な社会資源である。ところがA型事業所は、社会福祉サービスを提供する事業所でありながら、一般の事業所と同様に一事業所として扱われ、障害者を雇用しながら順調に経営するための〈経営に関する〉支援はない。もしA型事業所を地域の重要資源として位置づけ、収益力向上のための経営支援をすれば、事業経営は変わる可能性がある。

4.3 A型事業所の抱える課題を解決するためのしくみ

これまでA型事業所が抱える課題の根本には、障害者就労関連制度全体の体系化が不十分なこと、A型事業所の位置づけが不明瞭なことがあると指摘した。その上で、A型事業所の就労支援体系の中での位置づけ、事業所、利用者、地域の視点で状況を検討した。以下では、課題解決のためのしくみを、国、地方自治体、地域社会全体、事業所の各レベルで検討する。

国レベルで必要なことは、政策・制度設計の整備により根本的問題を解決し、現場の各所で派生した問題を解消することである。まず、障害者就労関連制度を労働分野と福祉分野をを一体的に体系化し、その中でA型事業所の位置づけを明確にすることである。とくに同じ保護的な環境での雇用である特例子会社との関係、同じ就労継続支援の中に位置づけられるB型事業所²⁴⁾との違い、利用対象者を明確にする。これに

より、先に述べた根本的問題である体系化が不十分であること、対象者が不明瞭であることは解決する。次に、制度整備の際、障害者の労働能力の制限の程度を適切にアセスメントし、制限の程度に応じて訓練給付とは別に賃金補填をする制度が必要である²⁵⁾。これにより、派生する問題として生じたこと、B型事業所利用のほうがふさわしい利用者や、一般就労可能な利用者がA型事業所を利用するという問題は解消できる。

地方自治体レベルで必要なことは、以下である。都道府県、指定都市、中核市は、A型事業所の指定、指導だけでなく、各事業所の実態把握ができる立場にある。そこで派生した問題の第1の事業所の問題および第2の障害者の問題に対応し、A型事業所の利用が適切な利用者を受け入れるように十分審査することが重要である。A型事業所の運営は、その事業内容だけでなく、立地や利用者の特性、関係機関との連携状況、事業への支援の有無が大きな影響を及ぼす。これらを把握した上で、良質な仕事を確保・提供するための支援が必要である。業務の優先調達や、企画・広報、経営・事業運営のための相談援助、職員のための研修、事業所・関係機関のネットワークを充実することである。

地域社会全体レベル、すなわちA型事業所が設置されている市町村の地域レベルで求められることは、以下である。A型事業所の対象は、「通常の事業所で雇用されることが困難な障害者」、事業目的は、「就労の機会の提供及び生産活動の機会の提供その他の就労に必要な知識及び能力の向上のために必要な訓練等の支援を行う」ことである。A型事業所の設置・運営基準によれば「就労継続支援A型事業者は、就労機会の提供に当たっては、地域の実情並びに製品およびサービスの需給状況等を考慮」（厚生労働省第174号、79条）と示している。この意味でA型事業所は、事業所のある地域社会の課題解決のための重要な資源である。そこで、A型事業所が機能を十分に発揮できるような支援が重要である。具体的には、A型事業所の知識と理解のうえで、事業所を利用し、仕事を依頼したり、訓練を受け入れるなどである。

A型事業所に求められることは、A型事業および関係機関のネットワークを通じて連携することが重要である。とくに精神障害者を受け入れる際には、保健医療も含めた専門的な対応が必要になる。また多様な障害者を受け入れる際は、障害者の個々のニーズに適したさまざまな仕事の提供が必要であり、事業所外の活動提供が必要となる。そこで、地域の中でA型事業所の存在や事業内容等を知ってもらうため、広報や積極的な活動努力が必要となる。

5. 結語

社会の中で働くことは、人が生きてゆくうえでとても重要な体験である。しかし、残念ながら、通常の事業所で働くうえで制限を持つ障害者が労働者として働ける場は、十分ではない。A型事業所は、制度発足当初から課題を抱えていたが、一方で、障害者にとって、「保護的な環境の中で労働者として雇用される場」として、一定の役割を担ってきた。また障害者が労働者として活躍するA型事業所は、地域社会にとって、重要な課題解決の資源でもある。ところが、近年、A型事業所の経営破たんが続いている、経営破たんによる廃業が続けば、事業から撤退する事業所が増え、新規参入が減少する可能性がある。

本稿では、A型事業所の経営破たんの背景について、広島県の報告を踏まえて検討した。そして、経営破たんの背景には、A型事業所の根本的な問題があり、中でも、障害者の就労関連制度が十分に体系化されておらず、A型事業所の位置づけがあいまいであることを指摘した。このうえで、A型事業所が地域の中で機能を十分に発揮し、障害者が安心して就労支援を受けるための解決策について、国、都道府県、地域社会、事業所の各レベルで提案した。

就労制度の中でA型事業所の位置づけを検討するとき、同じ保護的な環境下での雇用である特例子会社との関係、また同じ就労継続支援事業であるB型事業との関係の整理は、重要である。しかし今回は紙面の関係上、言及していない。さらに通常の事業所で雇用労働することに一定の制限のある者は、障害者だけではない。障害者の就労支援は、障害者以外の就職困難な者との関連を鑑みる必要がある。これについても今回十分に扱うことができなかった。上記の課題については、今後、検討してゆく所存である。

謝辞

本研究は、2020～2025年度日本学術振興会科学研究費 基盤研究(C) (研究課題/領域番号20K02138)の助成を受けて行った研究の一部です。

文献

- 江本純子：近年における精神障害者労働政策の動向とその課題。社会政策学会、格差社会への視座。京都、法律文化社、159-179、2007
- 江本純子：精神障害者の雇用をめぐる政策課題。社会福祉学、51(2)：17-29、2010
- 江本純子：システムとしての職場における障害者雇用の効用。社会政策、8(3)：92-105、2017a
- 江本純子：障害者の就労を取り巻く最近の変化。職場

の人権, 100:1-7, 2017b

江本純子: 中小企業による障害者雇用調査の分析と考察. 企業環境研究年報, 22:35-47, 2018

江本純子: 近年の障害者雇用政策が中小企業に及ぼす影響と今後の展望. 企業環境研究年報, 23:35-50, 2019

広島県: 平成18~29年度工賃実績報告集計結果. 広島県, (オンライン), 入手先
 <<https://www.pref.hiroshima.lg.jp/soshiki/62/h29kouchinjissekisyukei.html>>, (参照 2020-7-30)

広島県: 検証報告書. 広島県, (オンライン), 入手先
 <https://www.pref.hiroshima.lg.jp/uploaded/life/576949_1749629_misc.pdf>, (参照 2020-7-30)

伊藤修毅: 障害者の就労と福祉的支援. 京都, かもがわ出版, 2013

厚生労働省: 障害者の就労支援対策の状況. 厚生労働省, (オンライン) 入手先
 <https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/shougaihashukushi/service/shurou.html>, (参照 2020-7-30)

厚生労働省: 就労継続支援 A 型事業所の経営改善計画書の提出状況 (2018a). 厚生労働省, (オンライン) 入手先
 <<https://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000196766.html>>, (参照 2020-7-30)

厚生労働省: 就労継続支援 A 型の現状や期待すること (2018 b). 厚生労働省, (オンライン) 入手先
 <<http://zen-a.net/wordpress/wp-content/uploads/2018/07/gyouseisetumei-20180704.pdf>>, (参照 2020-7-30)

厚生労働省: 平成30年度社会福祉施設等調査 (2020). 厚生労働省, (オンライン) 入手先
 <<https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/fukushi/18/dl/press.pdf>>, (参照 2020-7-30)

共働研究会: 社会的に排除された人々との「共働」を拓く.1 (2013年度), 2014

共働研究会: 社会的に排除された人々との「共働」を拓く.2 (2014年度), 2015

共同連: れぞみ.156, 2016a

共同連: れぞみ.157, 2016b

共同連: れぞみ.大会案内号, 2016c

松井亮輔・岩田克彦: 障害者の福祉的就労の現状と展望. 東京, 中央法規, 2011

NPO 法人就労継続支援 A 型事業所全国協議会: 就労継続支援 A 型事業の課題今後のあり方について: 就労継続支援 A 型事業所全国実態調査報告書 (2017). (オンライン) 入手先
 <<http://zen-a.net/wordpress/wp-content/uploads/2017/09/reporh2908.pdf>>
<http://zen-a.net/wordpress/wp-content/>

uploads/2017/09/report.2908.pdf), (参照 2020-7-30)

塩津博康: 就労継続支援 A 型事業所における効果的な実践方法の検討. 社会福祉学, 56 (4): 105-116, 2016a,

塩津博康: 障害者就労支援事業所の社会的企業化. 社会福祉学, 56 (4): 15-25, 2016b,

塩津博康: 評価研究の立場から見た就労継続支援 A 型の問題. 職業リハビリテーション, 32 (2): 14-17, 2019

障害者労働研究会: 障害者の「労働」を拓く. 年報 11 (2012年度), 2012

上野武治: ILO の職業リハビリテーション原則と職業リハビリテーションにおける保護雇用. 職業リハビリテーション, 32 (2): 2-6, 2019

注

- 1) 障害者就労継続支援 A 型事業所には, A 型事業のみを行う事業所と他の事業も併せて行う多機能型の事業所があるが, ここでは, 一括して「A 型事業所」とする。
- 2) 特定非営利法人共同連 (元「差別とたたかう共同体全国連合」, 以下「共同連」と略す) などの指摘がある (共同連: れぞみ.156, 2016a, れぞみ.157, 2016b, れぞみ.大会案内号, 2016c)。共同連の活動と厚生労働省の関係については, 3.2 参照。)
- 3) 2017年9月, 岡山県倉敷市の「あじさいグループ」経営破たんでは, 利用者 283 名が解雇された。その後も愛知県名古屋市の, 2018年広島県福山市の事業所が経営破たんの結果, 廃業している。
- 4) 広島県障害者自立支援協議会の報告 (2018)。
- 5) 厳密に言えば, 上野 (2019) が指摘するように, 現行の A 型事業所は, ILO 基準の「保護雇用」とはいえない。
- 6) 福祉工場の前身は, 障害種別の授産施設であり, 現行の就労継続支援 B 型事業に当たる。
- 7) 身体障害と知的障害の 2 障害は, 2003 年施行の支援費制度で統合されたが, 精神障害を含む 3 障害が一元化されたのは, 障害者自立支援法がはじめてである。
- 8) ただし, 広島県は, 検証報告書の中で, 事業所の経営破たんの理由を経営者の放漫経営とし, 「指定基準改定が原因ではない」と結論付けている。
- 9) (江本, 2007)。
- 10) (江本, 2019)。
- 11) 共同連は, 「様々な困難とたたかう人々 (社会的排除を受ける人々) との連帯による, 労働市場から排除されている人々の社会的事業所作りを提唱し, 社会的事業所の法制化に向けた取り組みを行っている。」 (共同連 HP)

- 12) 共同連「厚生労働大臣に対する申し入れ書」(2015年9月2日)
- 13) 就労機会の提供に当たり、収益の上がない仕事しか提供しておらず、事業収益だけでは、最低賃金を支払うことが困難な事例。
- 14) 利用者の意向や能力等を踏まえた個別支援計画が策定されない事例、利用者を一律に短時間労働にしている事例など。
- 15) 福山市は、人口467,529人(2020年7月)の中核市であり、障害者手帳所持者数は、27,046人(2016年度)である。
- 16) 一般就労が可能な利用者からB型事業の利用が適当と思われる利用者までさまざまな労働能力の障害者が在籍していた。
- 17) 2017年3月31日廃止も含む。この理由は、改正指定基準の適用は、2017年4月からだが、2017年3月31日廃止も基準改正の影響と思われるからである。
- 18) ただし、塩津(2016b)は、A型事業所の好事例における事業計画領域の特徴として、障害福祉サービスとその報酬を事業遂行のための資本調達の一手段とみなしていると指摘した。
- 19) 伊藤の調査では、調査回答事業所の約4割が赤字を出しており、赤字の補てんは、運営母体法人からの持ち出しや借金が中心になっている(伊藤、2013)。
- 20) 特定求職者雇用開発助成金(特定就職困難者コース)は、高齢者や障害者等の就職困難者をハローワーク等の紹介により、継続して雇用する労働者(雇用保険の一般被保険者)として雇い入れる事業主に対して助成される。
- 21) 就労継続支援A型の基本報酬は、定員数、一日平均労働時間に応じて算定される。
- 22) 厚生労働省(2018b)より試算。
- 23) (江本、2010)。
- 24) A型事業の対象は、現行では、「雇用労働が可能な障害者」であるが、本来B型事業の対象である「雇用労働が困難な障害者」が利用している場合もある(広島県、2018)。この背景には、B型事業所の就労支援や、利用者の「労働者」としての保護は、A型事業所に比較して不十分であり、とくに工賃も極めて低いことがある。そこで就労支援体系を整備する際には、B型事業所の整備も含めて検討することが必要である。
- 25) 通常の事業所での雇用に一定の制限がある者は、障害者のみではなく、高齢者、ひとり親家庭の親などがある。このため、賃金補填を制度化する場合には、将来的に多様な就職困難者に対象拡大することが必要である。

Problems and solutions of the continuous employment support type A

— Background analysis of management failure —

Junko EMOTO

Department of Human Welfare, Faculty of Health and Welfare, Prefectural University of Hiroshima

Received 24 August 2020

Accepted 15 January 2021

Abstract

This century the employment support system for people with disabilities has been expanding, accompanied by a sharp increase of employment support offices for people with disabilities. However, the operation of such offices were not necessarily clear. In fact, the existence of offices not providing appropriate training or employment has been pointed out. In response to this situation, the Ministry of Health, Labor and Welfare tightened its supervision of continuous employment support offices for people with disabilities. As a result, some continuous employment support offices have gone out of business, leaving many people unemployed.

However, continuous employment support offices for people with disabilities (offices with employment) have an important role when people with disabilities obtain employment or receive training in protected environments. The closure of continuous employment support offices is a loss not only for people with disabilities, but also for local communities.

This report first examines factors which lead to the bankruptcy of continuous employment support facilities for people with disabilities (facilities with employment), including the association between these factors and policies regarding people with disabilities, and then suggests strategies for ensuring secure and safe employment support for them.

Key words: Employment policies for people with disabilities, Continuous employment support type A, Sheltered employment, Inclusion