

令和 5 年 6 月 25 日現在

機関番号：22401

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2019～2022

課題番号：19K02211

研究課題名（和文）障害者雇用と福祉的就労の統合に向けた「みなし雇用」の検証

研究課題名（英文）Verification of "deemed employment" for the integration of employment of persons with disabilities and welfare employment

研究代表者

朝日 雅也（Asahi, Masaya）

埼玉県立大学・保健医療福祉学部・教授

研究者番号：30315717

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 1,900,000円

研究成果の概要（和文）：企業等の事業所が障害者を直接雇用するのではなく、例えば福祉的就労系の事業所に発注した仕事量に応じて障害者を雇用したとみなす、いわゆる「みなし雇用」についてはその是非を中心に長年にわたり議論されてきた。近年インクルーシブな働き方の希求や雇用とみなすことに繋がる可能性がある多様な状況等が出現する中で、改めてその概念を再検討するとともに、今日的な意義と課題を提示、確認する必要がある。そこで、今後の障害者雇用と福祉的就労を統合する観点から、従来の「みなし雇用」の検討経過を踏まえ、障害当事者の意識にも着目しながら多様な関係資料等の分析をもとにその理念的、実践的、政策的な枠組みについて分類・整理した。

研究成果の学術的意義や社会的意義

「みなし雇用」に関する協議過程等、多様な既存資料についての情報収集・整理と分析を行い、わが国における障害者雇用率制度の発展過程について「みなし雇用」に対する見解の変遷等の視点から検証を進めるとともに、障害者雇用率制度に依拠せず、雇用と福祉を統合する視点からの企業における就労状況の把握方法と、近年進展している「みなし」に準ずる形態とも言える障害者雇用の「外注」についても検討することができた。「みなし」をめぐる障害者の働き方における権利擁護の観点を提示できたことと「みなし雇用」と類似概念を整理・分析したことで今後の雇用と福祉の統合を検討する上での視座を提供できたと考えられる。

研究成果の概要（英文）：The pros and cons of so-called "deemed employment," in which establishments such as companies do not employ persons with disabilities directly, but rather employ persons with disabilities according to the amount of work ordered to work support centers in the welfare basis, for example. It has been the subject of much debate for many years. In recent years, various situations have emerged that may lead to the desire for inclusive work styles and employment. Therefore, from the perspective of integrating the future employment of persons with disabilities and work support centers in the welfare basis, based on the progress of the examination of conventional "deemed employment", this study will focus on the awareness of persons with disabilities and based on the analysis of various related materials. The philosophical, practical, and policy frameworks are classified and organized.

研究分野：職業リハビリテーション

キーワード：障害者雇用 みなし雇用 障害者雇用企業 障害者就労継続支援事業 障害者就労継続支援事業 障害者就労 福祉的就労 雇用と福祉の統合

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属します。

様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19 (共通) MS 明朝 10 ポイント

1. 研究開始当初の背景

障害者雇用を促進していく上で、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)に基づく法定雇用率制度は重要な役割を果たしている。一方、障害者の就労を広く捉えたとき、障害者雇用促進制度に代表される企業等での一般雇用のみならず、障害者総合支援法に基づく福祉分野の就労系サービス、特に就労継続支援事業等のいわゆる福祉的就労も認識する必要がある。だが、両者は根拠法が異なるため、有効な施策によって統合化されているとは言えず、その結果、障害者の就労機会は雇用と福祉の二分法的に分断されている。例えば、障害者雇用については年々改善傾向にあるが、民間企業における法定雇用率の達成割合は半分に満たず、また、福祉的就労の平均工賃額は就労継続支援事業 B 型では月額 16,000 円程度に留まるなど、それぞれに課題が山積している。

そこで、両者を有効に結びつける方法として、企業が直接に障害者を雇用する代わりに、福祉的就労の事業所に発注した際等に、その発注額等に応じて障害者雇用に算定する、いわゆる「みなし雇用」がある。日本では現時点で制度化されていないこの「みなし雇用」については、企業等での障害者雇用のための努力を阻害するのではないかと、福祉的支援が不可欠な障害者の工賃水準の向上などにおいては効果的方策ではないかと、といった議論が続けられてきた。しかしながら、その制度化の可能性について明確なエビデンスに基づく検証に至っていなかった。特に、「みなし雇用」における障害者雇用率、発注金額と障害者雇用納付金等とのバランスといった「数的」側面のみ議論に留まり、当該障害者や企業や福祉サービス事業所の意識や、実践上の課題等を踏まえた包括的な観点からの検討は不十分であった。

2. 研究の目的

「みなし雇用」について、障害者法定雇用率の対象となる企業、就労継続支援事業所など福祉的就労を担う事業所並びに対象となる障害者の意識等の観点から総合的に検証を行ない、その制度化の可能性と課題を理論的に提示することを目的とした。「みなし雇用」の是非を検証するのではなく、そもそもの「みなし雇用」の概念について多面的な視点を提供し、今後の議論の基盤を提示することを意図した。

3. 研究の方法

「みなし雇用」の検討の経過を踏まえ、今日的な概念について検討を進めた。国内外の障害者雇用・就労に関する先行文献、行政発表資料、国会答弁等における「みなし雇用」に関する協議過程等、多様な既存資料についての情報収集・整理と分析を行い、わが国における障害者雇用率制度の発展過程について「みなし雇用」に対する見解の変遷等の視点から検証を進めた。

併せて、障害者雇用率制度に依拠せず、雇用と福祉を統合する視点からの企業における就労状況の把握方法のあり方について検討した。

さらに、近年、障害者法定雇用率の向上の流れの中で、展開しているいわゆる「障害者雇用の外注」についても「みなし」に準ずる形態という認識から検討した。

「みなし雇用」に対する企業並びに障害者就労事業所(担当者と障害当事者)の意識についての調査は、新型コロナウイルス感染拡大の影響を受け、事前の訪問調査等も含めて実施できなかった。その点については、関係団体や障害当事者団体等の見解を対象に、障害者の就労が「みなされる」ことについての意識や考え方に関連する「当事者観」の視点からの把握を基盤とした分析データを得ることとした。

4. 研究成果

前述のとおり本来であれば、丹念なインタビュー調査や質問紙によって、「雇用すること」・「雇用されること」についての障害当事者や事業所・支援者等関係者の意識のレベルで把握することをめざしたが、かなわなかった。しかしながら、理論的側面、実践的側面、政策的側面それぞれのドメインについて概念整理を行い「みなし雇用」の今日的な概念について枠組みを示した。その上で、「みなし雇用」を基軸に、今後の障害者雇用と福祉的就労を統合する理論的枠組みの基盤を提示した。

以下、研究成果について柱に従って概説する。

(1) みなし雇用の概念枠組みをめぐる整理

従来から「みなし雇用」は、「障害者の直接雇用ではなく、『発注ベース』の場合も発注企業の雇用率に加算する」制度として認識されてきた。前述のとおり、障害者雇用率制度を前提に、雇用障害者数、障害者雇用納付金額、特例調整金額・特例報奨金額(在宅就業障害者支援制度)発注額等を巡る「数的」な側面を中心に議論されてきた経過がある。

1960 年にスタートしたわが国の障害者雇用率制度において、少なくとも発注額を雇用率としてみなすものとしては制度化されてこなかった。既存の制度における数的な側面に関する解釈であることは、議論の基盤となってきた。障害者が働くことについて「数的」に判断することや、そもそも働くことを(あるいはその状態)を数値によって判断することの是非、あるいは「みなし雇用」が障害者雇用・就労支援施策にどのような影響を及ぼすかについての見解もエビデンスに基づいたものではなかった。

本研究では、国内外の障害者雇用・就労に関する先行文献、行政発表資料、国会答弁等における「みなし雇用」に関する協議過程等、多様な既存資料についての情報収集・整理と分析を行い以下に示す概念整理を行った。

「みなし雇用」は制度論的には「数」に基づく概念であることを踏まえながら、障害者雇用の質の保障への転換が求められる中、その概念の質的な側面を見出すことは、障害者雇用・就労の可能性を拡大する手立てになるものである。

「みなし雇用」の概念について、その効果的側面と阻害的側面の観点から分類整理したのが下表である。

表.「みなし雇用」の概念分析

概念のドメイン	効果的側面（積極的側面）	阻害的側面（消極的側面）
障害者の雇用・就労をめぐる理念（そもそも「働くこと」を秤量することについての考え方）	・障害者の就労・雇用の価値の均質化	・雇用に見なすこと、見なされることが生み出すネガティブな反応 ・インクルーシブな就労環境の構築を阻害 ・雇用に見なされない就労の価値の相対的低減化
実践的な場面	・多様な働き方の実現 ・障害者雇用率以外の方法論の採用 ・就労継続支援事業所の生産性の向上 ・企業が直接雇用に伴う労務管理から解放 ・直接的な福祉的支援を受けながらの就労継続 ・直接雇用における「仕事切り出し型」「内部取り込み型」の限界 ¹⁾	・雇用率と発注を代替する基準設定の不透明さ（雇用率相当の発注量と労働の質の評価が難しい）
政策的な場面	・就労継続支援事業所における工賃の向上（職業的重度障害者の就労支援策の向上）	・障害者雇用促進制度における「抜け道」機能の提供（障害者雇用への積極的・自立的な関与の制限 ・福祉から雇用への移行政策の阻害

この枠組みで「みなし雇用」を改めて捉えなおすと、単純に「障害者を直接雇用する代わりに、障害者就労継続支援事業所に発注する」という性格付けから離れて、実効性を高めていくための多様なアプローチとなる可能性を帯びていることわかる。そうすると「みなし雇用は事業主の障害者雇用の取組みを抑制する」「福祉から雇用への移行を阻害する」といった政策的な判断に留まらず、デメリットとして抽出した観点についても、解決・解消に向けたアプローチの可能性を見出すことになり、少なくとも今後の議論に向けた視座を提供することとなった。

（２）みなし雇用の議論に向けての多面的視点の検討

本研究では、「みなし雇用」が従来の概念認識のままでは、事業所の障害者雇用への取組みを阻害する可能性があることを踏まえている。その上で、「みなし雇用」が、現実的な、少なくとも当面の福祉的就労と雇用とを統合する観点からは実効性を伴うアプローチであることを前提に、今後の議論における従来の認識に留まらない、複合的かつ多面的な視点を導くことができた。以下、それぞれの視点について提示する。

障害者の雇用・就労をめぐる理念の再確認

障害者が就労することについて、それが一般就労の枠組みか、いわゆる福祉的就労の枠組みかを問わず、当事者の受け止め方を考慮することなく、制度側の都合で一方向的に「みなす」ことについて十分な検討と説明が必要である。その際には、現行の障害者雇用率制度においても便宜的に用いられている雇用率算定時の重度障害者の「ダブルカウント」、短時間労働者の「ハーフカウント」等、障害者の「労働」を一定の基準があるとは言え「数量」で秤量することについて十分な検討と説明が求められること。特に障害の「社会モデル」に立脚した就労の環境によって、働き方やその結果が変わりうることを前提に「みなす」ことについてはこうした秤量の仕組みを検証していくことが必要である。対象となる障害者の労働能力や、職業面における障害の「重度さ」を踏まえて、雇用と福祉を包含するアセスメント手法が構築されないと「みなし」が、金銭的な側面のみで依拠することにとどまることになる。

国連障害者権利条約の第1回日本政府報告に対する総括報告(2022年9月)では、「低賃金で、開かれた労働市場への移行機会が限定的な作業所及び雇用に関連した福祉サービスにおける、障害者、特に知的障害者及び精神障害者の分離」についての懸念が示され、福祉から雇用への一層の移行促進を求めている。「みなし雇用」については、現行の概念のみでは国際基準に適合し

ない。ここからも「みなし雇用」理念の再構築の必要性が示唆されるが、「みなし雇用」において、国際基準でもあるインクルーシブな働き方をどのように担保していくかが鍵を握る。

②実践的側面

企業の立場で「みなし雇用」の実現を、少なくとも表向きに求めるような動きは見当たらない。企業では、コンプライアンスまたはCSRの観点からの法定雇用率への取組みが中核であり、その状況下では、障害者優先調達推進法の対象となるいわゆる官公需を除くと、企業から就労継続支援事業A型・B型の事業所への発注促進の枠組みは脆弱であり、雇用率を基盤とした発注促進の仕組みとして整備していくことには一定の効果が見込まれる。

同時に、障害者雇用率のみならず、こうした企業の発注の取組を包含した企業の「障害者雇用・就労」への努力を評価する仕組みも重要であり、三重県の独自モデルにおいて提示されている「インクルーシブ就労率」による評価尺度も一つの指標になり得る²⁾。もともとは、施設外就労の促進を目的に、実際に障害者と障害のない者が、雇用か発注かの壁を越え、インクルーシブな就労環境になっているかを測る指標である。発注元と切り離され、就労継続支援事業所での自己完結の作業をそのまま評価する訳にはいかないが、制度として機能しないまでも、発注分を雇用みなした結果を、雇用率としてではなく、「インクルーシブ就労率」という形で評価することを企業にとってのインセンティブにしていくことは可能である。

政策的側面

国は、国会答弁等を通じて「みなし雇用」は事業所の障害者雇用への取組みを阻害するという基本的なスタンスに立っている。

一方、在宅就業障害者支援制度においては、同支援を実施する団体に対して発注をすることについて、障害者雇用率をみなす枠組みではないが「特例調整金・特例報奨金」を支給するインセンティブを導入したスキームは構築されている。障害者雇用率の「みなし」ではないが、実質的に「みなし雇用」にあたるのではないかという見方もある。

また、近年、障害者雇用率を巡る動きの中で、議論の渦中にあるいわゆる障害者雇用の代行ビジネスについては、当該障害労働者は親会社に雇用されているが、直接の「雇用管理」の対象ではなく、農園作業などを中心とした代行者による指揮命令系統のもとでの従事が、いわば親会社等での就労とみなすスキームであるとも考えられる。親会社に「直接雇用」されないことについて、障害者雇用促進法が規定する事業所の障害のある従業員への「適正な雇用管理に努める」規定との関連が注視されるが、「雇用」の枠組みの中で実質的な就労と「みなすこと」については、前述の「障害者雇用における「質」もつなげる課題である。

さらに「みなし雇用」を雇用(労働)と福祉の制度間の政策としてみると、そもそも雇用(労働)と福祉が分断された中で、自己完結型の支援の枠組みを統合するための手掛かりになる可能性を帯びているとも考えられる。現在「福祉から雇用」への移行促進が重点に置かれているが、統合化、すなわち雇用(労働)においても、福祉においてもそれぞれの最適化された政策成果を達成する側面がある。障害者を雇用、福祉のいずれにおいても「共に働く仲間」として位置づけるには「法制度の抜本的改革が必要」²⁾なのである。

(3)「みなし雇用」の統合型概念モデルの提示

「みなし雇用」を巡る以上の多面的な視点とそれぞれにおける課題を認識しながら、下図に示す

「統合型概念モデル」を提示するに至った。

図は、現実的に障害者雇用・就労の双方を促進していくために「みなし雇用」がその役割を果たす際の、理念、実践、政策の課題を包括しつつ、あるべき方向性を検討する際の概念モデルを示している。その特徴は以下のとおりである。

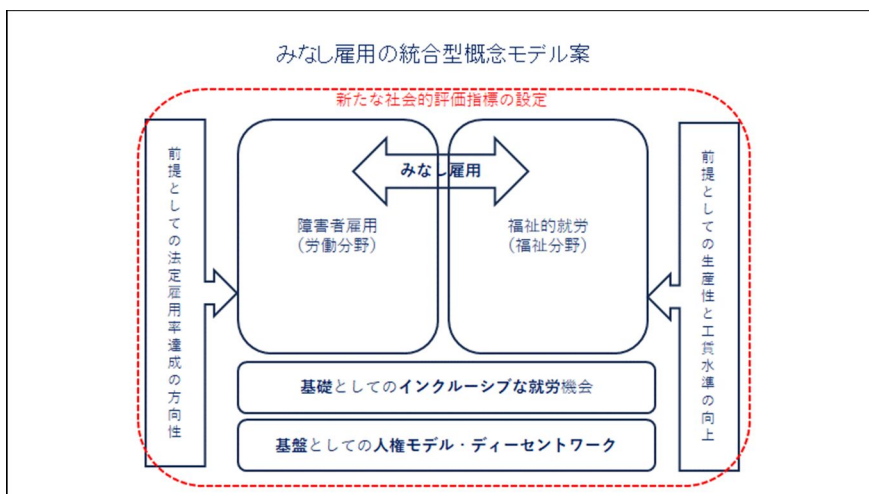
障害者の雇用・就労を促進する上で、国連の障害者権利条約の基調ともいえる「人権モデル」と、国際労働機関が唱える「働きがいのある人間的な仕事」とされる「ディーセントワーク」を、理念的な基盤とした。

②その上で、雇用、福祉のいずれの分野においても「インクルーシブな働き方」を基礎として、それぞれいかなる雇用事情・就労環境にあっても、障害のない人々と働くことを共有する機会や取組みがないと「みなし雇用」は成立しないことを意味する。障害者を特定の環境において固定的に就労させるようなこと、消費者との直接・間接の関係性の構築を阻害するような雇用・就労の設定は、そもそも基礎になりえないことになる。

インクルーシブな働き方を保障していくための有効な手段としては、就労継続支援事業における「施設外就労」を実際の企業(この場合、「みなし雇用」を実施する企業)において展開すること(かつ、障害者のみの作業グループを構成しないこと)が考えられる。

雇用分野については、「みなし雇用」の仕組みが取り入れられたとしても、障害者雇用促進法に基づく法定雇用率の達成は引き続き要請されること。(適用にあたって、一定の法定雇用率を達成していることを「みなし雇用」の条件とする政策的判断は可能であると考えられる)

福祉分野については、就労継続支援事業A型・B型の事業所において、生産性の向上と工賃水



図．みなし雇用の統合型概念モデル案

準の向上への取組みを前提に「みなし雇用」に相当する発注を受け入れていくことが前提となる。

こうした条件を前提に「みなし雇用」が展開することになり、かつ、「みなし雇用」が永続的な状況に留まることなく、常に直接雇用への転換による雇用率の向上と、企業からの発注を雇用みなししていくことによる高い生産の維持・拡大につなげていくようなベクトルを相互に発するものでなければならない。

政策的には、障害者雇用促進法に基づく障害者雇用率制度は、「実雇用率」という尺度によってのみ評価されがちであり、障害者総合支援法に基づく就労継続支援事業は、工賃水準や平均労働時間等の評価ポイントによる報酬単価（加算は除く）が設定されており、その根拠となる工賃水準や評価ポイントがいわば「評価」の視点になっている。障害者雇用促進制度においては、法定雇用率の達成割合が民間企業では半分に満たないこと、工賃水準も障害者自立支援法制定当時の月額平均 12,000 円（2006 年）から今日の 16,000 円まで上昇しているものの、従来から求められてきた「工賃倍増」にはなおほど遠い状況であることを踏まえると、それぞれの評価の視点を維持しつつも自己完結の枠組みの中では、政策目標の達成が困難であると考えられる。その際にはそれぞれの分野の改善に向けた雇用（労働）と福祉を統合する取組みによる、後押しが政策的にも有効であると考えられる。

実践面では、障害者雇用率制度において、障害者の障害程度についてはダブルカウントや短時間労働の際のハーフカウントの仕組みが用いられているが、「みなし雇用」相当分の「発注」についても、障害者就労継続支援事業所の利用者の障害状況について、少なくとも同様の配慮を求める可能性もある。

直接雇用と発注量の擦り合わせにかかるコストが「みなし雇用」の効果を超えるような制度設計であると、社会的コストを増大させる可能性がある。

（４）まとめ

「みなし雇用」における、特にそもそもの障害者が働くことに関する理念的な側面に重要な影響を与えると思われる企業関係者並びに障害者就労事業所（担当者と障害当事者）の意識についての調査は、新型コロナウイルス感染拡大の影響を受け、訪問調査等も含めて実施できなかった。その部分については、関係団体や障害当事者団体において、障害者の就労が雇用率に「みなされる」ことについての見解の整理のレベルにとどまった。しかしながら、効果的側面と阻害的側面を踏まえた「みなし雇用」の概念分析と、理念、実践、政策それぞれのドメインにおける課題の検討を通じ、「みなし雇用」の統合型概念モデルを提示するに至った。「みなし雇用」の制度化の是非については直ちに言及できないが、今後の議論の道筋を明示することにつながった。

参考文献

1. 中島隆信．「みなし雇用制度」の導入提言．出縄貴史・吉田岳史編．在宅就業支援制度の活用と事例（全 235 頁）．日本法令．2019 年．pp.210-215
2. 朝日雅也．障害者就労における「施設外就労」の検証と提言 - 三重モデル構築に向けて - ．社会福祉法人維雅幸育会．施設外就労「M.I.E モデル」【報告書】（全 154 頁）．2021 年 3 月．pp.18-34
3. 大谷恭子．共生社会へのリーガルベース．現代書館．2014 年．p.73

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計0件

〔学会発表〕 計1件（うち招待講演 0件 / うち国際学会 0件）

1. 発表者名 朝日雅也
2. 発表標題 「みなし雇用」概念の再検討と今日的意義の確認
3. 学会等名 日本職業リハビリテーション学会第50回大会
4. 発表年 2023年

〔図書〕 計0件

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------