

合同作業チーム（就労（労働及び雇用））議事要旨（10月26日分）

1. 日時：平成22年10月26日（火）14：00～17：00
2. 場所：厚生労働省低層棟2階講堂
3. 出席者

松井座長、駒村副座長、伊東委員、勝又委員、倉田委員、近藤委員、斎藤委員、新谷委員、竹下委員

4. 議事要旨

（論点1（「障害の種別・程度によって雇用義務の有無、さらには雇用の機会等に格差があるなど」（「第一次意見」第3-4-1）の現状の改善、および障害者の労働者性や権利性の確保との関連でどのような基本理念を盛り込む必要があるか。）について）

- ・ 労働権を中心に、障害者がどのような生活をするのが幸せなのかという点を念頭に議論すべき。
- ・ 「労働」「就労」「仕事」「働く」といった言葉が、それぞれ何を意味するのか。
- ・ 「労働権」とは、「働く機会」のことなのか、「労働三法など働く上での権利」のことなのかについて共通認識を持った上で議論すべき。
- ・ 「福祉的就労」と「保護雇用」の言葉のイメージも、はっきりさせないといけない。
- ・ 労働法を全面適用すべきと考えるが、一気に実現するのは難しいので、賃金補填や社会的事業所が必要となる。
- ・ 障害者権利条約第27条の理念にいかになづくかがポイント。
- ・ 障害者の労働については、ただ労働法規の保護下に置けばいいというものではない。様々な支援を組み合わせる必要がある。
- ・ 障害者は誰でも「労働する権利」を持っているとうたうことが重要。障害者の労働権が保護されていない現状を具体的に示さないと、基本法に障害者の労働権を書くことはできない。
- ・ 障害者の労働には社会参加という面もあり、他者と関わりながら賃金を得るものとして重要。
- ・ 「働く」ことを「社会参加」としてしまうと、意味があいまいになる。労働とは有償労働であることを明らかにして、権利性をはっきりさせるべき。
- ・ 憲法では、障害者も含めたみんなの権利として定められているが、障害者以外についても「働く権利」も法律には定められていない。あえて障害者の働く権利だけを法律に書くのであれば、相応の裏付けが必要である。「権利」の裏には「義務」があることも意識すべき。
- ・ 障害者の労働権を基本法に書く方向で。「働きたい人が働ける場の確保」「あらゆる働き方の保障」「障害者が対等に働けるための条件整備」についても、基本法で対応する方向で。
- ・ 障害者は労働能力がないのではなく、労働できる状態までにする教育、医療等の支援が

行われていないだけ。あらゆる障害者の可能性を引き出して労働につなげていくという視点が必要。

(論点2 (障害者の労働者性の保護と福祉的就労から一般雇用への移行をすすめる上で、どのような見直しが必要と考えるか。)) について)

- ・ 福祉的就労と一般就労の間を埋める仕組みが必要。箕面市で取り組んでいる「社会的雇用」では国の制度にないものとして賃金補填が最も特徴的。
- ・ 「社会的事業所」は仕事を確保し、障害者が労働して賃金をもらう仕組み。賃金補填は絶対ではない。イタリアでは公的機関が優先的に仕事を発注するなど、金を補助するのではなく、仕事を融通する仕組みとなっている。
- ・ 賃金補填、人的支援、仕事の振興策が主な提案。民需喚起策として発注促進税制の見直しのほか、みなし雇用制度、共同受注窓口組織への財政的支援を行い、事業所において最低賃金の3分の1以上の賃金を払えるようにすべき。最低賃金に足りない部分を賃金補填すべき。
- ・ 福祉的就労の場でも労働の実態がある。福祉的就労という考え方をやめ、労働者性を認め権利を保障すべき。事業所の自助努力だけでは最低賃金は払えない。社会支援雇用制度をつくり、労働者としての権利が守られていない障害者の権利を守るべき。
- ・ 福祉的就労をやめたらどう変わるのか。労働法制の何を適用すべきか。就労継続A型・B型で障害者の労働者性を認めると、何が具体的な権利として認められるのか、共通認識が必要。
- ・ 職業教育、職場支援、通勤支援、住宅支援、所得保障等のサポートが機能していない中で、福祉的就労がなくなると行き場がなくなる。障害者の労働を支援するプログラムが必要。
- ・ 障害年金や事業所への報酬を出している中、さらに賃金補填で工賃と最低賃金の差を埋めることは国民の理解を得られるのか。政策的に妥当かどうか。
- ・ 労働者性というなら福祉的就労の下で事業所に出されている補助金は出ない。それで障害者は守られるのか。障害者の「労働の権利」を明確にしなければ、社会的に受け入れられない。
- ・ 基本法に何を書くか。今まで出たのは「多様な働き方の保障」「仕事を確保する仕組み」等。

(論点3 (多様な働く場としての自営や起業、社会的事業所や協同組合、および保護雇用(社会支援雇用)のあり方をどのように考えるか。)) について)

- ・ 賃労働でなくても、NPOなどの社会的に有意な活動については、生活できる糧を得られるよう評価すべき。社会的事業所、協同労働などにNPOが含まれるか。
- ・ NPOなど多様な活動を評価することは重要だと思うが、資本主義においては経済性が必要なので、社会的事業所も経済活動を伴うものを前提に考えるべき。

- ・ 基本法に書く「障害者の労働の権利」は「働く場の保障を含め、原則として全ての福祉的就労に労働法規が適用されることの宣言」と「経済活動と認められるものに対し、賃金補填を行い最低賃金を公的に保障」の2つの側面を持つという理解になるか。
- ・ まだ福祉的就労は残さざるを得ないが、社会的事業所に向けて進んでいくという方向性を基本法に書くことはできないか。
- ・ 支援措置で労働法規を適用できるところまで底上げし、可能な限り労働法規を適用すべき。具体的には、賃金補填や優先発注等による事業者への支援が考えられる。
- ・ 福祉的就労で働く人は能力が低いと決めつけている。一般企業で障害の重い人は働けるのか。対等といっても一般には受け入れられていない。障害者の働き方について考え直す必要がある。
- ・ 就労移行、就労継続、地域活動支援センターなどの再編成についても議論が必要。雇用のあり方についても議論が必要。社会的事業所はハードとして捉えるのか、それとも、通常の企業における支援によって働けることも含むのか。

(論点4 (障害者に対する就労保障と所得保障との関連をどのように考えるか。)) について)

- ・ 福祉的就労のうち最低賃金の3分の1が支払われている人が約3万人だとすると、社会的事業所で吸収できるのではないか。あとは、残された人たちにどのような支援が必要かという議論になるか。社会的事業所と社会支援雇用の違いは何か。賃金補填の有無も含めて議論したい。
- ・ 障害者は、最初にどこに行ったかで人生が変わってしまう。どこに行っても就職に至る支援がなされるべきだが、ワンストップの相談窓口がない。人的支援、移動支援、コミュニケーション支援に、賃金補填を組み合わせる労働を支援する仕組みが「社会支援雇用」である。
- ・ 社会支援雇用にしても、社会的事業所にしても、様々な状況や支援ツールを組み合わせることで賃金補填が必要かどうか決まるのではないか。
- ・ 就労支援はハローワークでやっておりそれを活用すれば良い。社会支援雇用は、障害者でなくても使えるものではないのか。
- ・ 将来的には、社会支援雇用に若年者やホームレスを含むのはよいと思うが、現時点で同列に論じるのは早計。まずは、障害者に合った支援の仕組みを作り上げることが重要。
- ・ 賃金補填と所得保障との違いは何か。むしろ所得保障ができてればよいのでは。
- ・ 所得保障の中に賃金補填がある、というイメージ。賃金補填による雇用創出といった社会的メリットをどう評価するか、ということ。
- ・ 賃金補填は、働いている人に対する賃金の上乗せ。働くことによって能力の向上や可能性の拡大が期待でき、社会的にもよいメッセージが送れる、という点で意味がある。
- ・ 所得保障だけなら、事業所への報酬10万円をそのまま本人にあげればよいが、それでは意味がない。障害者が社会に出て、働いて生活することに意味がある。
- ・ 障害者が能力を発揮できる場を確保すべきであり、そこで最低賃金が保障されるべき。

それを支えるべき社会的事業所は、補助金なしでやっていけるのか。

- ・ 人的支援、賃金補填、仕事の確保が確保されないと、重度の障害者は救われない。
- ・ 働くことができる人には賃金補填で保障していき、働くことができない人には所得保障の仕組みも必要。
- ・ 基本法第15条、第16条は、大幅な改正が必要。障害者の多様な働き方の創出という方向性をしっかり打ち出すべき。ハート購入法や官公需の優先発注があっても、事業体の規模が小さければ、小規模の仕事しか受けられない。事業体を育てることが必要。
- ・ 年金改革で障害年金も最低保障がつく方向で変わるのではないか。
- ・ 全体を通して、基本法においては、障害者の労働権の保障をうたう方向で。「多様な働く場を確保する仕組み」「賃金補填を含めた、働く場に関わらず生活できる仕組み」「仕事を確保するための仕組み」が必要。

以上

第2回 就労合同作業チーム議事要旨（11月19日分）

1. 日時：平成22年11月19日（金）14：05～17：00

2. 場所：厚生労働省低層棟2階講堂

3. 出席者（五十音順）

松井座長、駒村副座長、伊東委員、勝又委員、倉田委員、近藤委員、斎藤委員、新谷委員、竹下委員

4. 議事要旨

（第1回の議論を踏まえて、就労に関する基本理念の取りまとめについて）

- ・「労働者保護法」や「社会的事業所」だけでは、概念が不明確である。例示でいいので、「賃金補填」も明示的に記載すべき。
- ・「働く権利」を総則に盛り込むとすると、各則で何を規定するか。座長案の6項目を各則で規定する場合、条数を増やさないうコンパクトにまとめることが必要。現行の障害者基本法の15条、16条を残すのかどうかによって、盛り込める内容が変わる。
- ・条文案という形ではなく、作業チームとしての意見として出すのであれば、座長案のような形でよいのではないか。
- ・「働く」以前の問題を社会サイドの責任と捉えることを原則としつつ、労働のための準備、職業訓練などについても言及すべき。
- ・障害の重い人のための多様な就労の場（生きがいや働きがいの場）を認めることについても言及すべき。障害者の雇用は事業主の社会的責務であることについても言及すべき。
- ・「労働」に「生きがい」を含むと概念があいまいになる。「生きがい」の場については、日中活動に位置付けるべき。「賃金補填」という表現を盛り込むことに賛成。

（松井座長より整理の発言）

○座長案のうち、「労働保護法」は「労働者保護法」に修正する。

○作業チームとしては必要な項目について意見を出し、条文については推進会議などで考えていくという整理。

- ・現行の障害者基本法の15条、16条を削除して、今回の意見を盛り込む形がよい。
- ・総則に「労働の権利の保障」のような規定を盛り込むことを希望。障害者基本法に賃金補填という新しい制度を盛り込むことは難しいのではないか。
- ・例示として賃金補填又は賃金という表現を盛り込んでも違和感はなく、新しい制度を宣言することに問題はない。現行の基本法はバランスが悪い。
- ・賃金補填という表現を盛り込むかどうかは、我々の決意の問題。障害者が社会で対等な地位を確立し、流れを変えるためにも、思い切って踏み込んだ表現にすべき。福祉的就労は労働といえるのか。労働、雇用という言葉の定義を明確化する必要がある。
- ・賃金補填と所得保障の使い分けを考えなければならない。「労働や社会参加を促すような所得保障や賃金補填」のような両方の言葉を入れる形がよいのでは。

- ・所得保障の手法として賃金補填や手当がある。所得保障だけ使ってしまうと、賃金補填という手法が埋もれてしまうおそれがある。両方記載すべき。
- ・推進会議では、所得保障は年金の枠組みで主に議論している。ここでは、所得保障を主に労働との関係で議論している。賃金補填が何を意味するのか曖昧だ。
- ・障害年金の在り方については、労働による所得保障と別に議論することはできない。
- ・大胆に踏み込んだ意見を出すことは賛成だが賃金補填に関する議論が不十分な中で、現行制度にないものを法律に規定できないのではないかと。我々の方向性は明らかにすべきだ。
- ・無いからこそ、新しいものを打ち出す必要がある。
- ・具体的な意見の記載ぶりについては、座長に一任してもらえるか。（一同了承）

(駒村副座長提出資料について)

- ・「同一労働、同一賃金」からいうと障害者その他の者では賃金に差が出るが、環境の整備や人的サポートにより障害者の生産性が上がれば、賃金もあがる。
- ・環境の整備や人的サポートにより、障害者の生産性を上げられるよう企業等を支援すべき。生産性が上がってもなお、最低賃金に満たない部分を補填するのが賃金補填である。
- ・箕面市の社会的事業所も、同じ考え方である。
- ・障害年金は（この図に）どう位置づくるのか？（駒村副座長より⇒ここでは現行の障害年金は考慮していない。障害年金が改革された場合、賃金補填との調整は必要）
- ・労働の質とは、障害者の能力に合った職種が選択できることではないのか。
- ・ディーセントワークとは人間としての尊厳にふさわしい働き方のこと。
- ・障害の重い人すべてに労働法規を適用するのは難しい。障害年金をベースにしつつ、賃金補填を組み合わせる労働者保護法制を適用するという方法を考えるべき。
- ・年金、賃金補填の在り方については、「現行の年金制度と賃金補填を組み合わせる方法」と「在職障害年金という形で労働者性を確保する方法」が考えられる。

(総合福祉法の守備範囲（障害者雇用促進制度などにおける「障害者」の範囲についての検討）)

- ・労働能力評価についての研究をしたが、指標化することは難しかった。
- ・社会モデルは決定基準とはなじみにくい。手帳制度は、単純に医学モデルとはいえず、医学モデルか社会モデルかという単純な切り分けで議論できない。
- ・障害者の就労の困難さや支援の必要度を数値化するのは難しい。ニーズを中心議論すべき。
- ・雇用率制度など一定の基準がないと施策の対象範囲が決められないが、職場環境の整備などは社会モデル的な観点が入る場面なので、施策目的によって使い分けるべき。
- ・障害者手帳取得者以外の者を対象とした施策についても議論すべき。
- ・サービスによって対象となる障害者の範囲が異なる。これを統一することは非現実的。
- ・雇用率の対象範囲は拡大すべきだが、範囲が拡大すると重度障害者が敬遠されやすい。
- ・働くことを希望している障害者を就職前、就職中、離職後と継続して支援する総合的な仕組みや、失敗しても再チャレンジできるような仕組みが必要。精神障害は数値化になじまず、ニーズと一緒に探すような支援が必要。
- ・障害者を支えるワンストップの窓口の整備（就労支援、生活支援の専門職員の配置）が必要。進

路の参考となる指標は必要であり、合議体（障害当事者、教育・労働関係の有識者等）により支援量を決定すべき。

- ・「働きたい」障害者を受け止められる所がない。働く場をもっと増やすことが必要。

（総合福祉法の守備範囲（現行の福祉的就労（就労移行支援事業や就労継続支援事業）の対象となる「障害者」の範囲についてどのように考えるか。）

- ・就労移行支援と就業・生活支援センターは連携強化又は機能統合を行うべき。福祉と労働でシームレスな支援が必要。労働者性を求めるもの（賃金補填と労働者保護法の適用する場）と求めないもの（「生きがい」や「働きがい」の場）に分けて整理すべき。
- ・障害者に労働法制を適用した場合、事業所は収益で事業を維持しなければならない。それで事業所が成り立つのか。
- ・「指揮命令監督下で働いているか」と「売上げ等が少額であるか」という視点からみて、B型事業所にも労働として成り立つ所とダイアクティビティセンター的な所がある。労働として成り立つ所には賃金補填をして労働者保護法の対象とすべきだ。
- ・福祉的就労に、賃金補填をして労働者保護法を適用することには疑問だ。福祉的就労にいる人の中にも一般就労に行ける人が多くいるが、一般雇用の受け皿がないのが問題。
- ・B型の利用者に賃金補填をして労働者性ありとした場合、有給休暇の日に報酬が支払われるのか、収益を得ているのに報酬がそのまま支払われるのか等の課題がある。名古屋地裁判決によると工賃は非課税だが、労働者性を認めると賃金となり課税され、事業所も賃金を経費として整理することとなるはず。それで事業が維持できるのか。
- ・総合福祉法以外のところで、一般就労に移行させる仕組みが必要。一方で、簡単に移行できない現実も踏まえて、総合福祉法でも支援する仕組みが必要。
- ・一般就労と保護雇用の2つの類型が必要だ。
- ・現行制度を前提とすべきではない。一般就労をすべてに当てはめるのは無理。働けない人は趣味などの選択ができるようにすべき。総合福祉法に雇用も含めた理念や基本的方向を書き、これに基づき雇用促進法を抜本的に改正すべき。
- ・社会的事業所は障害者雇用促進法に位置づけるべき。障害の重い人も働けるようにすることが議論の出発点。
- ・総合福祉法に職業訓練やダイアクティビティを盛り込むべき。雇用促進法は、労働者性を有する事項について定め、労働の世界から障害者を一般就労へ引き上げると考えるべき。
- ・雇用促進法は抜本的改正すべき。福祉的就労については、これを含めて独立した新たな法律に取り込むという「法の目的・理念チーム」の案に賛成。
- ・生産性のない人に労働者性を与えるのは理解が得られない。福祉的就労に労働者保護法の全部適用は無理。矛盾のない範囲で可能な限り適用すべき。
- ・総合福祉法はダイアクティビティセンターを規定すべき。希望する人は、すべて受け入れるべきであり、そこに労働者性を持ち込むのは無理がある。労働者性については、雇用主に雇用するかを選択権や雇用条件があることが当然。
- ・箕面市の社会的事業所では、まず障害者の実習を見て、支援がいない人は一般就労支援に進めるため雇用せず、また活動が無理な人も雇用をしないという判断を個別にしている。

- ・福祉的就労は一般就労に行けない人が集まっているが、労働者性を確保するためにはただ集まるだけではなく仕事をしていなければ意味がない。
- ・様々な意見が出されているので、それらの意見を併記する形にしたい。

(「福祉から雇用へ」の移行はどこまで進んだのか？これまでの就労政策の問題点をどう考えるのか？。現行の就労移行支援事業や就労継続支援事業A型・B型の捉え直しを含む、これからの就労の制度設計をどう考えるか。)

- ・社会的事業所や保護雇用は、ノーマライゼーションや一般就労促進に反するという誤解があるが、むしろ促進につながるものである。
- ・事業所は工賃を上げる努力をしなければならない。その上で、足りない部分を賃金補填する仕組みが必要。
- ・雇用促進法には、継続的な支援がない。継続的な支援と保護社会支援雇用との関係はどうなるのか(継続的な支援があれば、保護雇用は不要か。)
- ・少なくとも、特定求職者雇用開発助成金などは長期の支援が必要。就労困難な障害者を受け入れる保護雇用には、継続的な賃金補填が必要。一般就労へ移行させるベクトルも必要。
- ・OECDの保護雇用に関する最近の定義では、必ずしも賃金補填などを伴う保護工場(ワークショップ)などでの雇用だけでなく、ソーシャル・ファームや特例子会社のように、障害者を分離した形で雇用する一般企業(segregated employment)も保護雇用の範疇に含む、とされる。
- ・障害者のニーズに沿った職業選択ができるようにすることが基本。人的支援や賃金補填などをする仕組みが社会支援雇用である。
- ・賃金補填の対象者や額の決め方は、どうなるのか。
- ・ワンストップの総合窓口がアセスメントして額を決める。多様な就労の場を用意することが必要で、総合的なアセスメント指標が必要となる。その職場でどのような支援が必要かで額が決まる。
- ・賃金補填の額は、生産性によって定まるはずであり、アセスメントは不要ではないか。
- ・労働能力は環境によって異なるので、一概には決められないから、アセスメントが必要。

(松井座長より)

- ・障害者基本法への反映に係る意見については、事務局と相談の上、メールで送付する。
- ・11月22日の推進会議には、座長案を出しており、今日の議論を補足説明する形。

以上