

雇用と福祉の果たすべき機能・役割と連携の基本的考え方 (これまでの議論の整理)

1. 障害者自立支援法制定当時からの変化と課題

(就労系障害福祉サービスの創設)

- 平成17年の障害者自立支援法(平成17年法律第123号)の制定により、それまで障害種別ごとに分立していた既存施設・事業体系について、その機能に着目して、一般就労に向けた訓練を行う「就労移行支援」、一定の支援のもとで継続的に就労を行う「就労継続支援」に再編した上で、「就業継続支援」については、旧福祉工場等を前身とする「雇成型(A型)」と、旧授産施設等を前身とする「非雇成型(B型)」に再編された。

具体的には、各サービスについて、それぞれ以下の支援を実施することとされた。

- ・ 就労移行支援…「通常の事業所に雇用されることが可能と見込まれる者」であるが一般就労に必要な体力や職業能力等が不足している者に対して、一般就労等への移行に向けて、事業所内や企業における作業や実習、適性に合った職場探し、就職後の職場定着支援を実施。
- ・ 就労継続支援(A型)…「通常の事業所に雇用されることが困難」であるが、適切な支援があれば「雇用契約に基づく就労が可能」である者に対して、原則雇用契約に基づく就労の機会を提供するとともに、能力等が高まった者について一般就労への移行に向けて支援を実施。
- ・ 就労継続支援(B型)…「通常の事業所に雇用されることが困難」であり、「雇用契約に基づく就労が困難」である者に対して、就労の機会や生産活動の機会を提供(雇用契約は結ばない)するとともに、能力等が高まった者について一般就労への移行に向けて支援を実施。

- これらの就労系障害福祉サービスから一般就労への移行者数は、就労移行支援を中心に、就労継続支援A型、就労継続支援B型を含め、徐々に増加してきた。
- また、平成30年から、精神障害者が法定雇用率の算定基礎の対象に追加

されたことに伴い、在職障害者の支援ニーズの増大・多様化に対応するため、平成 28 年に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（平成 17 年法律第 123 号。以下「総合支援法」という。）の改正が行われ、「就労定着支援」が創設された。これは、就労移行支援等を利用し、一般就労に移行した障害者に対し、就労に伴う日常生活・社会生活上の支援ニーズに対応できるよう、事業所・家族との連絡調整等の支援を最大 3 年間にわたり行うものである。

- さらに、障害者の就労能力や一般就労の可能性について、障害者本人や障害者を支援する者が十分に把握できておらず、適切なサービス等に繋がられていない等の指摘があったことを踏まえ、令和 4 年に総合支援法の改正が行われ、「就労選択支援」が創設されたことで、現行の就労系障害福祉サービスの体系となった。就労選択支援は、障害者本人との協同によるアセスメントや本人への情報提供等により、本人が自分の働き方を考えることを支援するものである。既に、就労継続支援を利用している者に対して、定期的に就労選択支援に関する情報を提供することとされており、その後サービスの利用を通じて一般就労が可能となったと見込まれる場合には、本人の希望も尊重しながら、就労移行支援の利用や一般就労等への選択の機会を提供することとなっている。

（一般就労の進展）

- 我が国の障害者雇用促進制度については、障害者に対し、雇用の場を提供し得るのは事業主のみであることにかんがみ、社会連帯の理念に基づき、障害の有無にかかわらず、同水準（同じ割合）で労働者となり得る機会を確保するという考え方の下、昭和 51 年に身体障害者を対象とする雇用率制度を創設し、以降、平成 10 年には知的障害者へ、平成 30 年には精神障害者へと雇用義務の範囲を拡大してきた。

こうした対象障害者の拡大と相まって法定雇用率も引き上げられ、それに企業等が応える形で、一般就労における雇用障害者数の増加と障害種別の多様化が進み、障害者自立支援法制定当時の約 27 万人（平成 17 年。身体障害者中心。）から、直近は約 70.5 万人（令和 7 年。3 障害すべてにおいて雇用が拡大。）と、一般就労の場は広がりを見せている。

- また、雇用率制度と併せて、障害者に雇用の場を提供する「共同の責務」を負っている事業主間において、障害者雇用に伴う経済的負担を調整することにより障害者雇用を促進するため、事業主の共同拠出による納付金制度が

設けられている。さらに、事業主負担分の雇用保険料を財源とする「特定求職者雇用開発助成金」により、障害者を含む就職が特に困難な者の雇入れの促進が図られているが、これらの財源による支援の相当部分（納付金財源による報奨金の約8割、特定求職者雇用開発助成金の約3割）が障害者を雇用することが事業の前提であるA型事業所に集中している現状がある。

- さらに、平成28年4月には雇用の分野における障害者への合理的配慮の提供が義務化されるとともに、平成30年には20時間以上30時間未満で働く短時間労働者について、令和4年には、10時間以上20時間未満で働く重度障害者等について、それぞれ実雇用率の算定対象とされるなど、企業現場におけるより柔軟な働き方を可能とする制度改正が進められてきた。

こうした制度改正を背景に、障害者自立支援法制定当時は、週30時間以上のフルタイム勤務が可能でなければなかなか一般就労の機会が得られなかったのに対し、近年は週30時間未満の者が2～4割を占める等、障害者の状態像に応じた働き方が多様化してきている。

（一般就労の変化と就労系障害福祉サービスの利用者像の変化）

- こうした一般就労における雇用機会の拡大と働き方の多様化・柔軟化によって、障害者自立支援法制定当時とは、「通常の事業所に雇用されることが困難」と判断される状態像は大きく変化してきていると考えられる。このため、就労継続支援A型の制度上の利用者像である、適切な支援があれば「雇用契約に基づく就労が可能」であるが「通常の事業所に雇用されることが困難」な状態像は、障害者自立支援法制定当時に比べ不明瞭になっている。
- また、障害福祉サービス報酬により支援員配置等が手当されている就労継続支援A型と支援員配置等を含め企業収益の中から手当する一般就労の間において、障害者に支払われる賃金額そのものには大きな差異がなく、当事者目線で見ると、一般就労へチャレンジするメリットが必ずしも大きくないことや、そもそも、地域によっては十分な一般就労の場がなく、一般就労を選択することができない状況もある旨の指摘もある。
- 一方で、事業者から見ると、就労継続支援は生産活動収支の黒字化や賃金・工賃の向上を求めるものであることから、安定した事業運営を続けるためにも、生産活動能力の高い障害者を確保せざるを得ない場合があることも指摘されている。

- これらの様々な事情が相互作用した結果として、一般就労への移行が可能である者が、引き続き就労継続支援を利用するケースが存在していると考えられる。
- 他方、直近５年間の就労系障害福祉サービスの利用者数の推移を見ると、就労継続支援Ｂ型を中心に全体として増加傾向にあり、就労系障害福祉サービスの利用者全体の増加数は、障害福祉から一般就労への移行者の増加数を大幅に上回っている。
 これは、就労継続支援Ａ型や就労継続支援Ｂ型を利用する障害者の概ね半数を精神障害者が占めており、その割合が年々増加していることから、近年、働くことを希望する精神障害者が増加していることが背景にあると考えられる。
- また、就労系障害福祉サービス利用者の高齢化・重度化も進んでおり、特に就労継続支援Ｂ型においては、重度障害者の方が利用者の多くを占める事業所も出てきているなど、従来は就労系障害福祉サービスの利用像として想定してこなかった方々も含め、働くことを希望する者が増加しており、こうした方々の就労・社会参加の場が更に求められてきている点も指摘されている。
- 加えて、一般就労の進展の結果として、企業雇用の中での高齢化も進んでいる。加齢が早く進行するとされる知的障害者を中心に、５０歳前後等で気力・体力の大幅な低下が生じ、一般就労の継続は困難となったものの、Ｂ型事業所等での就労を希望するケースも多くなっている点も指摘されてきている（いわゆる「加齢問題」）。

２．雇用と福祉がそれぞれ果たすべき機能・役割と連携に関する考え方

- （１のとおり、）就労系障害福祉サービス事業者等の関係者の尽力により、障害福祉から一般就労への送出しが累積していくとともに、企業等の関係者の尽力により、一般就労としての雇用機会は大幅に拡大してきた。障害者自立支援法制定以前の一般就労は、身体障害者・フルタイム勤務の者が中心であったが、近年は、身体・知的・精神のすべての障害種別において雇用者数は厚みを増し、労働時間も多様化が進む形で大きく進展している。
- 一方で、直近５年間を見ても、就労系障害福祉サービス全体の利用者数

は、就労継続支援B型を中心に増加しており、就労系障害福祉サービスから一般就労への移行者の増加数を大幅に上回っている。この背景には、働くことを希望する者が精神障害者を中心に増加していることや、利用者や一般就労へ移行した者の高齢化・重度化への対応の問題を含め、利用者像が多様になっていることにより就労系障害福祉サービスへのニーズがこれまで以上に大きくなっていることが考えられる。

- 他方で、日本全体で人口減少が進み、この後も、都市部以外は早いペースで更なる人口減少が進んでいくと想定される中で、就労移行支援を中心に、事業所数の減少が進行する地域も既に出てきている。
- こうした障害者自立支援法制定以後の20年間の状況変化（一般就労の大きな進展／就労系障害福祉サービスに対する更なるニーズの増加）を踏まえるとともに、今後の人口減少等も想定すると、改めて、雇用と福祉の果たすべき機能・役割と連携について次のとおり整理し、この基本的考え方に基づいて、更に個々の雇用施策と福祉施策の在り方を見直し、強化していくことが必要である。

（基本的考え方）

- 障害の有無にかかわらず、働くことを希望する人が、その能力・適性に合わせて働くことのできる社会の実現を目指していく。このため、
 - ・ 一般就労が可能な状態像にある者に対しては、一般就労において雇用機会を設け、
 - ・ 一般就労が困難な者に対しては、福祉において、一般就労への移行支援、又は、就労の場を設けることを、雇用と福祉それぞれの果たすべき機能・役割の基本とする。
- このことは、現行制度上も前提となってきた（障害者自立支援法制定当初より、就労継続支援は「通常の事業所に雇用されることが困難」である者を対象としてきた）ものであるが、この20年間で一般就労の困難さが大きく変化したことを踏まえ、改めて、本人の希望と状態像等を十分に踏まえた丁寧なアセスメント等が行われることを前提としつつ、雇用・福祉それぞれの果たすべき機能・役割として再確認するものである。
- 一般就労が可能かどうかの判断は必ずしも容易ではないものの、こうした雇用・福祉それぞれの機能・役割が適切に果たされるよう、また、本人の希

望等も踏まえて適切な支援の提供がなされるよう、就労可能性に対するアセスメント機能については、標準化や客観性の向上等を含め、機能強化を図っていく必要がある。

- その上で、障害のある者の就労能力や希望は、成長や、状態の変化（改善・悪化）、加齢など様々な状況により変化するものである。また、福祉としての就労機会の提供の中で、能力向上が図られ、一般就労への希望が生じることもある。さらには、人口減少社会の中で限られたリソースでニーズの変化にも対応しうる姿を目指す必要がある。

こうした観点も踏まえ、福祉としての就労機会の提供の機能と、一般就労への移行支援の機能の在り方については、「基本的考え方」のとりまとめ以後に、継続して検討していく必要がある。

- さらに、より良い一般就労のためには、採用前の段階から、職場体験実習等において、企業と就労移行支援事業所等との連携が重要であり、一般就労後も、障害のある者の生活上の困難が生じた場合を中心に、障害者就業・生活支援センターをはじめとする関係者との継続的な連携は欠かせない。また、状態の変化（改善・悪化）や加齢など、本人の状態像の変化の際にも、雇用・福祉それぞれが提供する機能・役割が変化する。

障害者就業・生活支援センターとの間の機能・役割の整理や連携の在り方、雇用と福祉の相互往来についての検討を含め、こうした雇用・福祉の連携が強化されるべき点についての具体的な対応の在り方についても、「基本的考え方」のとりまとめ以後に、継続して検討していくものとする。

3. 基本的考え方に基づく雇用施策と福祉施策の在り方の検討にあたり留意すべき事項

- 雇用施策と福祉施策の現状について、1・2に記載の内容のほか、就労系障害福祉サービスと障害者雇用の状況、就労継続支援A型に対する雇用促進制度の適用に関して以下のような意見が示されたところである。2の基本的考え方に基づいて、更に個々の雇用施策と福祉施策の在り方を検討していくに当たっては、これらの意見に十分留意するものとする。

【就労系障害福祉サービス】

（就労移行支援）

- ・ 就労移行支援のほか、就労継続支援A型・B型においても、一般就労への移行に向けた支援が強化されてきており、特に就労移行支援と就労継続支援

A型との役割分担が不分明になっているのではないか。

- ・ 通常の事業所に雇用されることが可能と見込まれる者であっても、就労移行支援を利用している間（例：2年間）は基本的に無収入であり、本人の経済状況等によって就労移行支援を利用しづらい状況があるのではないか。
- ・ 現行では、早期の就職を実現するよりも、事業所に2年間留める方が事業所収入が安定する構造になっているため、支給決定期間の考え方を就職後の6ヶ月を含めて2年間とする等、早期の就職を促す報酬体系とすべきではないか。
- ・ 利用者の一般就労への移行を促進するため、利用者が企業の就労現場を体験する機会を充実・拡大させることや、企業側が必要としている人材・スキルを把握することが必要ではないか。
- ・ 定着後6ヶ月間の支援に対する評価が無いが、就職当初こそ手厚い支援が必要ではないか。
- ・ 地方での事業所数の減少も指摘される中、就労移行支援と就労継続支援A型との一体的な提供も考えられるのではないか。

（就労継続支援A型）

- ・ 特に地方において、一般就労の場にかかわって障害者の雇用機会を提供する重要な機能を果たしてきたが、昨今の最低賃金の急激な上昇や物価の高騰などにより、事業の継続が困難となり、撤退する事業所が増えているのではないか。
- ・ 一般就労が可能と考えられる利用者も多いという指摘がある一方で、就労移行支援を利用しても一般就労につながらなかった者や、一般就労において離転職を繰り返して就労継続支援A型を利用し始めた者も多く、改めて、一般就労が困難な者とはどういった者なのか明確にする必要があるのではないか。
- ・ 就労継続支援A型の利用者の一般就労への希望が少ないのは、希望を引き出す支援が十分でないことによるのではないか。
- ・ 就労継続支援A型の重要な役割は、一般就労が困難な者に就労の機会を提供し、その中で一般就労が可能となった場合には一般就労への橋渡しをすることだと思うが、そうした役割を誠実に果たそうとすると、結果として事業運営が困難になってしまうのであれば、制度の見直しが必要ではないか。
- ・ 一般就労への移行を前提として有期の利用とすることも考えられるのではないか。
- ・ A型をはじめとする就労継続支援は、一般就労への移行に向けた支援の役割であるとともに、一般就労が難しい方の社会参加の場となっていて、福祉

の面で非常に重要な役割を果たしている。これらは、一般就労とは性質が異なっており、障害者雇用促進制度の枠組とは分けて考える必要があるのではないかと。

- ・ 目的が一般就労への移行なのか社会参加そのものなのかが、現場によってばらつきがあり、就労継続支援B型との利用者像と事業内容の違いが曖昧になってきているのではないかと。

（就労継続支援B型）

- ・ 利用者の加齢、高齢化・重度化が進んでいる状況であり、平均の月額工賃だけではなく、その他の利用者に対して行われる支援についても評価していくべきではないかと。
- ・ 平均工賃月額での評価は、能力の高い利用者を事業所に留めることにつながるため、一般就労への移行実績で評価すべきではないかと。

（就労定着支援）

- ・ 就職当初（6ヶ月間）こそ手厚い支援ができるようなサービスとすべきであり、就労移行支援と役割を整理する必要があるのではないかと。
- ・ 月1回の企業への訪問を評価することについて、形式的になっており、有効な支援でないケースもあり、見直しが必要ではないかと。
- ・ 働く方の生活面の支援に軸足を置くべきではないかと。
- ・ 一定期間（36ヶ月）経過後も、一般就労の中で生活面の課題が生じることはあり、継続的に支援を提供できる仕組みを検討すべきではないかと。
- ・ 対象者について、就労移行支援事業所を通じて就労した者以上に、ハローワーク等を通じて直接一般就労し、福祉との接点が不十分な者こそ就労定着支援が求められているのではないかと。

（就労選択支援）

- ・ 就労能力と適性を客観的に評価した上で、一般就労の機会や必要なサービスに的確につなげるため、アセスメントの標準化（アセスメント手法の統一・実務担当者との目線合わせ）に加えて、アセスメント結果をどのように支給決定に勘案するのかについてルール整備が必要ではないかと。
- ・ 特定の事業に誘導されることのないよう、中立性・公平性が担保される必要があるのではないかと。
- ・ 自治体が指定する際に、就労選択支援事業者に対して、自立支援協議会の就労部会等への参加を求め、事業者間でアセスメント結果について相互評価するなど、客観性を高めて、相互に学び合って質を高めていく仕組みを考え

るべきではないか。

【障害者雇用の状況】

- ・ 一般就労を希望する障害者への支援の充実は重要であるが、法定雇用率の達成だけでなく、障害者の希望や能力を生かし、働きがいをもって続けられる仕事があるか、適切な合理的な配慮がなされているかといった雇用の質も重視する必要があるのではないか。
- ・ 法定雇用率の引き上げが非常に早いペースで進んできている中、中小企業においては道半ばという状況がある。
- ・ 最低賃金引き上げが進む中で、一般就労に移行しても賃金がA型と変わらなかったり、待遇が正社員ではなく非正規や契約社員になったりすることもあるのではないか。
- ・ 障害者雇用が広がったが、常時介助を必要とする重度障害者が一般就労に繋がるようになったと言い難い状況であり、重度障害者の雇用の推進に向けては、サービスの利用機会の格差や手続き面の課題について、検討が必要ではないか。

【就労継続支援A型に対する障害者雇用促進制度の適用について】

(障害者雇用率)

- ・ 雇用率制度は、一般就労での働く場をつくるための制度。一方、就労継続支援A型は、一般就労ではなく障害福祉サービスであり、制度趣旨から外れている。障害福祉サービス報酬が支給されることから本来の趣旨から外れており、雇用率の算定対象から外すべきではないか。
- ・ 検討の際は、実雇用率の対象から外すことによる様々な影響も考慮すべきではないか。
- ・ 就労継続支援A型の利用者は雇用契約を結んでいるので、雇用率制度から除外すべきでないのではないか。

(調整金・報奨金・特定求職者雇用開発助成金)

- ・ A型事業所には、支援員の配置等に報酬が支払われている一方、企業は独自財源で賄っている。報奨金のうちの8割以上が就労継続支援A型を保有する法人に支払われていることは、企業間の経済的負担の調整を図るという納付金制度の本来の趣旨からは外れているのではないか
- ・ 報奨金・調整金については、将来的に地方での障害者雇用が進むまでの間は、A型事業所については、超過人数のカウントに際して、利用者一人あたりのカウント数を0.5人とするなど減らすことも考えられるのではないか。

- ・ 地方においては就労継続支援Ａ型が貴重な雇用の場にもなっている。また、調整金・報奨金や特定求職者雇用開発助成金は、障害者の雇用にあたって支給されるものであって、障害福祉サービスに対する対価である報酬とは趣旨が異なるのではないか。
- ・ 特定求職者雇用開発助成金は、一般就労において就職困難者の雇入れ促進を図るためのもの。障害者を雇用することが前提となっているＡ型事業所に支給することは、本来の趣旨から外れているのではないか。
- ・ 特定求職者開発助成金については、事業主が拠出する雇用保険の財源で行われているが、Ａ型事業所も雇用保険料は拠出しており、外すのは難しいのではないか。

（事業協同組合等算定特例）

- ・ 本来の制度趣旨から外れていることから、障害者雇用における事業協同組合等算定特例の制度から、Ａ型事業所を除外すべきではないか。