

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 (中間とりまとめ)

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、「就労継続支援」については、旧福祉工場等を前身とする「雇用型(A型)」と、旧授産施設等を前身とする「非雇用型(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。

- このほか、就労系以外の障害福祉サービスやその他予算事業においても、障害者の自立を進めるための支援や重度障害者等の一般就労における支援を行っている。

（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¹。

- この一般就労の進展には、障害者自立支援法制定以降、就労系障害福祉サービス事業者の尽力や、障害者就業・生活支援センターを中心とした関係機関の連携により、福祉から一般就労への移行者数が増加²してきたことも大きく寄与している。
- 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。
- 生産年齢人口の減少に伴う労働力供給制約が進む中、就労意欲のある障害者を含む多様な人材の労働参加の重要性が指摘されている一方で、更なる労働参加の促進に当たっては、その能力が最大限発揮されるよう、雇用の質の向上を図ることが重要である。

¹ 平成17年6月1日時点の法定雇用率が適用される一般の民間企業（常用労働者数が56人以上規模の企業）において雇用されている障害者の数は、身体障害者は229,061人であり、知的障害者は40,005人であったが、令和7年6月1日時点の法定雇用率が適用される一般の民間企業（常用労働者数が40人以上の企業）において雇用されている障害者の数は、身体障害者は373,914.5人、知的障害者は162,153.5人、精神障害者は168,542.0人であった。（出典：障害者雇用状況報告）

² 就労系障害福祉サービスから一般就労への移行者数は、平成24年においては7,717人（就労移行支援が4,570人、就労継続支援A型が840人、就労継続支援B型が2,307人）であったが、令和6年においては28,943人（就労移行支援が16,827人、就労継続支援A型が5,998人、就労継続支援B型が6,118人）となっている。（出典：社会福祉施設等調査）

とりわけ、障害者雇用については、かねてより、障害者が能力を発揮して活躍することよりも、雇用率の達成に向け障害者雇用の数の確保を優先するような動きもみられることから、障害者雇用の「質」の向上が課題として指摘されてきた。障害者の雇用の促進等に関する法律（昭和 35 年法律第 123 号）の法目的は、障害者の雇用促進等のための措置（雇用義務等）、能力を有効に発揮できるようにするための措置等を総合的に講じ、もって障害者の「職業の安定」を図ることに置かれている。

障害者雇用を企業等の事業活動の中で持続可能なものとして達成していくためには、「雇用関係」の本質である「労務提供の対価として賃金を支払う契約関係」に立ち返り、事業主にとっては、雇用する障害者の能力発揮を十分に引き出し、事業活動において有為に活用すること（戦力化・活躍促進）、雇用される障害者にとっては、自身の持てる能力を高め、十分に活かし、事業活動に対して貢献できること、またそれを実感できること（成長・やりがい・貢献実感）が重要である。

障害者雇用の「質」³の向上に向けては、現在、労働政策審議会障害者雇用分科会において、こうした障害者雇用として目指す姿を提示する新たな法令上のガイドラインの策定や、認定制度の拡大・基準見直し、障害者雇用ビジネスに対する規制導入等の制度的対応についての議論が行われているところである。また、企業が障害者雇用の「質」の向上に向けて取組を進めるに際しては、企業支援機能を一層強化することが重要であり、この点についても議論が進められる方向であることから、議論結果に基づき、十分な対応が図られていくことが重要である。

（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）

- これまでも、一般就労（障害者雇用）は、雇用義務を背景に、企業の事業収益から支援員配置や事業運営費用等を負担することを前提に進められてきた。

一方で、福祉的就労（就労継続支援）は、一般就労が困難な者に対し、公費（障害福祉サービス報酬）により支援員配置や事業運営費用等を負担し、就労・社会参加の機会を提供する障害福祉サービスであり、両者の対象像は自ずと異なっていた。

³ 労働政策審議会障害者雇用分科会において、障害者雇用の「質」として特に重視すべき要素として、1）能力発揮の十分な促進（①職務選定・創出と障害特性等の適切なマッチング、②成長を促す OJT や教育訓練機会の確保等）、2）能力発揮の成果の事業活動への十分な活用、3）適正な雇用管理（①採用・配置・育成等の計画的な実施、②障害特性に配慮した働きやすさを高める措置等）、4）発揮した能力に対する正当な評価とその反映（①評価結果に相応しい配置（職務内容）、②処遇（昇進・昇給））、5）雇用の安定（安定的な雇用契約期間等）、6）経営層の理解の下で組織的・継続的に取り組むための体制整備（経営層の理解、経営戦略等における障害者雇用の位置付け等）が挙げられている。

- こうした中で、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」（一般就労が困難）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」な状態像の者の範囲は、障害者自立支援法制定当時に比べ狭まってきている。
- 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、平均的な労働時間に差がある一方で、障害者に支払われる時間当たりの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。⁴なお、就労継続支援Ａ型は、一般就労から離職した者などの就労の

⁴ 障害福祉サービス全体の利用者数（実数）は、障害者自立支援法が施行された当初（平成１９年１１月時点）は４４．８万人（身体障害者１２．６万人、知的障害者２３．５万人、精神障害者４．０万人、障害児４．７万人）だったが、直近（令和８

受け皿になっているとの指摘もある。

- 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。個人差があるが、早期に気力・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」）。この問題については、まずは雇用主として就業時間・業務内容等の工夫が望まれるものであるが、こうした工夫をしたとしてもなお、一般就労の継続が困難となる場合もあると指摘されている。

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。
なお、かねてより課題として指摘されている雇用の「質」等については、福祉から一般就労への移行を進めていくためにも重要であり、現在、別途検討が進められているが、十分な対応が図られていく必要がある。
- 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。こうした中においても、引き続き、支援の質の確保・向上を図っていく必要があるが、利用者数の増加の背景には、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

年３月時点）では114.1万人（身体障害者23.8万人、知的障害者47.4万人、精神障害者40.0万人、障害児2.2万人、難病等対象者0.6万人）となっている。（出典：国保連データ）

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（一般就労の大きな変化／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・役割の基本とし、連携を強化していくこととする。
- 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 年間で一般就労における働き方の多様化・柔軟化等により、一般就労の困難さが大きく変化してきたことを踏まえ、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により、地域の実情等を踏まえた支援方針の検討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。
- この基本的考え方に基づき、一般就労（障害者雇用）と福祉としての就労（障害福祉サービス）の性質の違いを踏まえながら、個々の施策を検討して

いく必要がある。

その上で、開かれた労働市場の雇用機会につなげていくためには、福祉としても、就労に関するアセスメント機会を広く設け、本人の希望と状態像を踏まえた丁寧なアセスメントを行うことが求められる。

その際の「希望」については、本人の希望を発言した内容のまま捉えることなく、本人の就業先や本人自身に対する不安に対して寄り添い、十分な情報提供やエンパワーメントを行った上で、丁寧なアセスメントにより本人の本当の意思やニーズを引き出す支援が求められている。

また、ハローワーク等においても、こうした潜在化したニーズの引き出しを含め、本人の障害特性を踏まえた能力を発揮し得る職場とのマッチングの力を高めていく必要があり、この点について国においても主体的に取り組を進めることが求められる。

- また、一般就労の可能性の捉え方については、必ずしも容易ではないものの、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、標準化や客観性の向上、中立・公正性の担保等の観点も含めて機能強化や実施方法を検討していく必要がある。

なお、検討に当たっては、一般就労が実現するかどうかは、本人の能力だけで決まるものではなく、能力・適性と業務内容等の適合性等多様な要素の影響を受けることも踏まえると、このような判断を行うに当たっては、企業による採否結果といった、実際の状況も考慮する必要がある。

- 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地域によるリソースの偏在が更に進んでしまふことが考えられる中で、限られたリソースでニーズの変化にも対応す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、本検討会において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、個別・伴走型の支援を含め、企業と就労移行支援事業所等が連携することが重要である。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の支援は継続的に必要であり、こうした生活上の支援を中心に、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、精神障害者の復職支援を含めた雇用と福祉の相互往来、重度障害者等の一般就労における支援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、本検討会において継続して検討していくものとする。