

2部 ヒアリング調査結果：地域・自治体における障害者雇用・就労支援に関する課題

1部のアンケート調査における「VII 連携や地域自立支援協議会」の設問から、①サービス事業所のネットワークはまだ形成途上にあること、②事業別の連携の違いとともに、市町村行政の位置づけがまだ低いことなどが読み取れる。事業所ネットワーク形成の動き、地域における就労支援の仕組みといった観点からアンケート並行してヒアリング調査（札幌市、豊中市）を試みた。就労系福祉サービスの向上、地域的な最適化を支えるネットワーク、地域における雇用・就労支援の仕組み・システムの検討に役立てば幸いである。札幌市は、人口192万人の政令指定都市であり、一方豊中市は人口40万人の中核市という規模の違いがあるものの、それぞれ独自の取り組み、ネットワークを構築している点に注目した。

1. 札幌市における就労支援体制と事業所

障害者の就労支援において独自の施策を打ち出し、ネットワークを構築している札幌市を訪問し、市の施策と就労支援の現状を聞き取りした。以下に、その報告を示す。

(1) 札幌市保健福祉局障がい保健福祉部障がい福祉課

(ア) 札幌市内の障害者数

2010（平成22）年の国勢調査によれば、札幌市の人口は約191.4万人。そのうち、障害者手帳の交付者数は、2013（平成25）年3月末現在で約11.7万人であり、その内訳は、身体障害者が約8.8万人、知的障害者が約1万人、精神障害者が約1.9万人である。人口の約6%が障害を持っていることになる。

(イ) 札幌市における障害者の雇用状況（2013（平成25）年6月現在）

企業数 (従業員50人以上)	雇用障害者数	実雇用率	法定雇用率達成割合
1,548社	6435.0人	1.84%	41.3%

(ウ) 札幌市の障害者就労支援施策

札幌市は、上田文雄市長がマニフェストに障害者の自立支援を掲げ、その一環として積極的に就労支援を進めている。

① 民間企業等への就労拡充

1. 働く障害者等への支援

(ア) 障がい者就業生活相談支援事業

- ① 就労を目指す障がい者等の就業面・生活面双方の相談支援：調査時点で、札幌市内に4カ所の就業・生活相談支援事業所がある（独自の委託事業）。
- ② 地域活動支援センター（就労者支援型）事業費補助：①の就業・生活相談支援事業所の中で、就労者を対象とした交流スペース等を提供する独自の制度。
- ③ ジョブサポーター加算：国のジョブコーチ制度を補完し、ジョブコーチ支援対

象外のフォローを行う独自の制度。調査時点で4名が配置されている。

- ④ 拠点事業加算：他センター等との連絡調整、就労支援員等を対象とした研修企画、自立支援協議会（就労部会）の運営、ジョブサポーターの指導等を行う拠点事業所（就業・生活相談支援事業1カ所）に対する加算。

2. 雇用の場の拡充に向けた支援

(ア)障がい者共同事業運営補助金：障害者を5名以上雇用し、他の従業員が支援を行いつつ、共に働く民間企業等に対して運営経費を補助する制度（賃金補填ではない）。5名～9名の雇用に対して補助金が出ており、雇用されている障害者数が10名を超える場合には、一般雇用を勧めている。2006（平成18）年10月より開始。調査時点で、12事業で70名の障害者が雇用されているとのことだった。市長は20カ所を目指している。

(イ)障がい者元気スキルアップ事業：キャリアバンク株式会社に委託している事業。関係機関への研修や企業開拓等を行う。

3. 就労関係団体等への支援

(ア)一般財団法人さっぽろシュリー運営費貸付金：靴や傘の修理等の業務を通じて、主に身体障害者の雇用の場を提供している当該法人に対して事業資金を貸し付けている。

(イ)知的障がい者雇用企業特別資金貸付金：旧知的障害者職親会特別貸付金。現在は、元職親会会員企業に対して、運転資金・設備資金を融資している。今年度で終了する予定。

② 福祉的就労支援（工賃向上等）

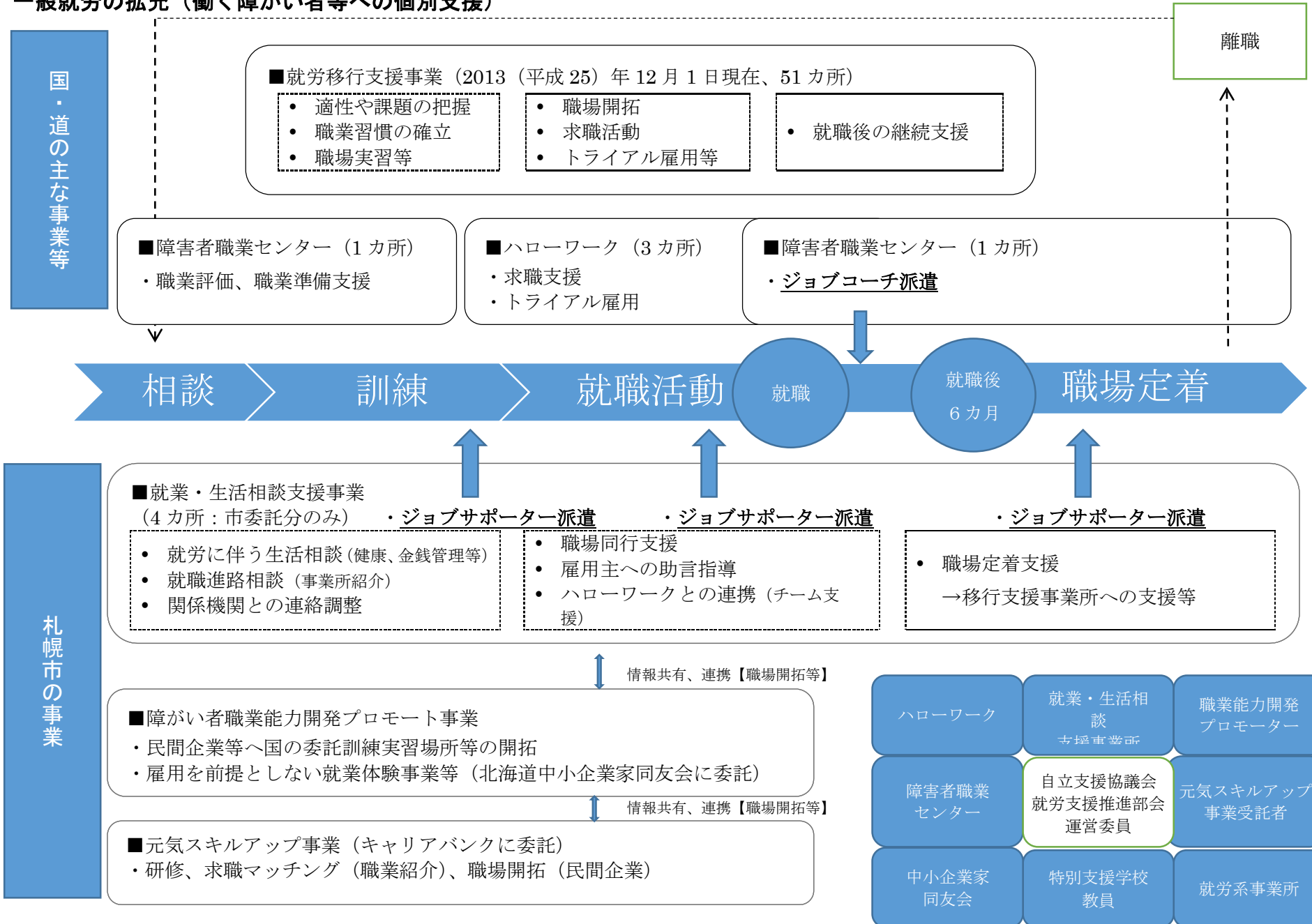
1. 製品販売（障がい者「元気ショップ」）：障害者が施設等で製作した製品等を販売する常設販売所に対する運営経費の補助・委託、使用料負担等。200施設1,000品目を取り扱っている。
2. 役務（元気ジョブアウトソーシングセンター）：障害福祉施設等が実施する清掃や印刷等の役務、軽作業について、民間企業等へ営業・受注調整を行う（委託）。

③ その他の就労支援

1. 障害者職業能力開発プロモート事業：委託訓練事業先の開拓等についてプロモーターを配置する。また、労働局と連携しながら、障害者雇用に関わるセミナーや就業体験等を実施する（委託）。
2. 知的障がい者等を対象としたホームヘルパー養成モデル事業：2007（平成19）年度より、特別支援学校卒業生等を対象に、ホームヘルパー養成講座（2012（平成24）年度から2級のみ）を実施している（委託事業）。調査時点で累計134名が受講している。
3. 障がい者ITサポートセンター運営事業：障害者を対象としたパソコン講習会、パソコンボランティアの養成・派遣等の事業を実施（委託）。

札幌市の就労支援の全体像について、札幌市保健福祉局障がい保健福祉部障がい福祉課で提示された資料を一部改編して、次ページに転載する。

一般就労の拡充（働く障がい者等への個別支援）



(2) 札幌市自立支援協議会 就労支援推進部会

2013（平成 25）年度第 4 回の就労支援推進部会にオブザーバーとして参加させていただき、札幌市の就労支援に関わる状況を聞き取りした。当日の会議には、市内 4 カ所の就業・生活相談支援事業所、障害者就業・生活支援センター、就労移行支援事業所、学校教員、ハローワークの統括、市の担当職員等が参加していた。論議の詳細については、当事業の目的ではないため割愛するが、当日の議題と内容を以下に示す：

- 1) 本調査の目的等の説明（酒井）
- 2) 市内の就労移行支援事業所アンケートの結果
 - (ア)対象事業所：市内 46 カ所の就労移行支援事業所（回答数は 45 事業所）
 - (イ)調査方法：アンケート調査とヒアリング調査（アンケート調査は、札幌市保健福祉局障がい福祉部長と就労支援推進部会長の連名で依頼をしている）
 - (ウ)調査内容：添付のアンケートを参照。
 - (エ)調査結果の説明と論議がなされた。
- 3) 障がい者就業・体験事業の進捗状況
 - (ア)市内の 20 企業に打診し、16 企業から了承を得ている。33 名が応募し、24 名が実習中だとのことだった。
 - (イ)課題として、実習に際しての支援の在り方が議論されている。
- 4) ジョブコーチ養成研修について
- 5) 来年度のアンケートについて
 - (ア)就労継続支援事業 A 型事業所を対象としてアンケートを実施する予定
- 6) 公開意見交換会の見学者募集
- 7) その他
 - (ア)就労継続支援事業 B 型を利用する際のアセスメントについて
 - (イ)相談支援事業所の部会との連携について

調査時点で、札幌市内には就労移行支援事業所が 51 カ所あり、約 650 名の障害者が利用をしている。アンケート調査の結果によれば、2012（平成 24）年度で 45 事業所から 213 名の利用者が一般就労を果たしている。さらに、一般就労への移行率も全国平均を上回っており、事業所の 80%が一般就労率 20%以上、事業所の 33%が一般就労率 50%以上を達成している。特に、2006（平成 18）年度に事業を開始した事業所の 75%が移行率 50%以上を、残り 25%も移行率 30%～40%を達成していることは、一般就労促進に対する意識の高さを示していると思われる。

また、就労継続支援事業 A 型は約 60 カ所あり、週 20 時間～30 時間の労働条件が多い。最低賃金の減額特例の申請を行っている事業所は最近増えて来たとのこと。就労継続支援事業 B 型は約 180 カ所あり、平均工賃は月額 1 万 3 千円程。札幌市の事業所の特徴として、就労移行支援事業所と就労継続支援事業 A 型事業所の増加率が高いことが挙げられ、就労

支援推進部会として、札幌市と共同で市内全体のアンケート調査を実施することは非常に重要だと考えられる。

(3) 事業所見学

(ア) 社会福祉法人 明日佳

法人の設立は11年前。知的障害者の平均工賃の低さに対して、労働力を正當に評価していないと考えた福祉関係者が「障害があっても正しく労働力を評価できる企業の感覚を持った社会福祉施設」を目的に設立した。現在運営している日中活動系事業は以下の通り：

1. ワークトピアあすか（就労継続支援事業B型、定員40名）
2. ワークトピアあすかII（就労移行支援事業、就労継続支援事業A型、それぞれ定員10名）
3. ワークトピアあすか厚別（就労継続支援事業A型、定員15名）
4. ワークトピアあすか三笠（就労継続支援事業A型、定員15名）

調査時には、就労継続支援事業A型利用者の方が行っている清掃業務（医療機関）を見学し、その後、就労継続支援事業B型の事業所を見学した。元々、「ワークトピアあすかII」では、就労移行支援事業のみを運営していたが、2年での就労が難しい利用者の方への対応として就労継続支援事業A型を併設する事にしたそうだ。その後、タオル畳みと医療機関での清掃業務を主体とする就労継続支援事業A型「ワークトピアあすか厚別」を設立。また、「ワークトピアあすか三笠」は、梅園管理を主体としたユニークな就労継続支援事業A型事業所だとのことだった。就労継続支援事業A型の利用者の方は、法人で雇用しているパート職員と同様の待遇であり、全員が一日4.5時間以上労働し、一日6時間以上の労働が出来るようになれば、一般就労への支援へと切り替えていくそうだ。現在、一年に3人は一般就労へ繋がるように支援しているとのことだった。現在の課題は、就労継続支援事業A型がゴールだと思ってしまう利用者の方や保護者の方がいる点だとのこと。

「ワークトピアあすか」はパンの製造・販売、食堂業務、清掃業務を主として行っている。施設内の各部屋で作業内容が分けられており、障害の重い利用者の方も自分の力を発揮できるような工夫がされていた。作業が最低賃金の3分の1以上の工賃が保障されている。就労継続支援事業B型の利用者の方も、可能であれば一般就労への支援に向けて動いているとのことだった。

(イ) 株式会社ジョブロジック（就労継続支援事業A型）

一般企業が経営する食品工場内での仕事を主体としたユニークな就労継続支援事業A型事業所。現在、事業所を2カ所運営しており、それぞれ定員が37名と20名。就業時間はシフト制となっており、①9時30分～13時30分、②13時30分～17時30分、

③9時30分～16時30分（週3日、一部の食品工場のみ）で、利用者の状況に応じてシフトを組んでいく。利用者はそれぞれの時間帯で12名程度が仕事に入る。職員数は、管理者を除き5名。一緒に向上に入り、仕事上での支援を行う。また、毎月第三土曜日は、利用者との話し合いを持つことにしているとのことだった。

調査時は、12月だったこともあり、食品工場内で正月用のおせち料理の加工や真空パック梱包などを行っていた。実際の食品工場内で作業を行っている事もあり、誰が事業所の利用者で、誰が工場の社員なのか分からないほどだった。食品工場での作業は、一度障害者雇用をしたものの上手くいかなかったが人手は欲しいと考えている工場側と、働きたいと思っている利用者のニーズとが上手くマッチしたことで、開始したとのことだった。利用される方の障害種別は、精神障害の方が50%、知的障害の方が30%、身体障害の方が10%、発達障害の方が10%だとのこと。

事業所として、雇用契約を結ばない非雇用型のプログラムも用意している。病院を退院したばかりだったり、就労準備性が整っていないユーザーに対して、事業所内で清掃やパソコン入力、軽作業などを行い、準備性を整え、食品工場での仕事へとステップアップしていくプログラムを用意している。また、毎年、一般就労者も輩出しており、2012（平成24）年度は5名、調査時点で2013（平成25）年度は2名が一般就労を果たしている。

2. 豊中市における就労支援体制と「地域特定企業」の試み

（1）豊中市内の障害者数

平成24年3月末現在、19,120人（重複含む）で、人口総数に占める割合は4.90%、平成19年度以降、割合は年々上昇している。平成29年度の推計は、22,474人（重複含む）、5.68%まで上昇する見込みである。

	平成24年（2012年）	平成29年（2017年）推計
身体障害者	13,987人	16,435人
知的障害者	2,510人	2,944人
精神障害者	2,623人	3,095人
計	19,120人	22,474人
人口総数に占める割合	4.90%	5.68%

※豊中市第4次障害者長期計画（平成25年3月）から

（2）豊中市障害者自立支援協議会と就労促進

1) 障害者自立支援協議会

どのような相談にも対応できるように、相談支援事業のネットワークが先行。平成 19 年に「豊中市障害者相談支援ネットワーク”えん”」（連絡会議）が設置され、翌年には障害者自立支援協議会相談支援強化部会に移行。現在は「相談支援事業者連絡会」となっている。

2) 自立支援協議会の概要

平成 20 年に設置。全体会議、精神障害者地域生活移行促進部会、障害者就労促進部会、生涯を通じた支援のあり方検討部会で構成されている。

（就労促進の取り組み）

「障害のある人に就労促進」を市政の重点課題の 1 つと位置づけ、福祉部門、労働部門、教育機関、ハローワーク、障害者就業・生活支援センター、そして就労系福祉サービス事業所と連携した取り組みを強化している。

- 障害者就労促進に向けた検討会議の設置・運営
- サービス提供体制の安定化支援
- 新たな就労の場としての「豊中伊丹スリーR・センター」での雇用創出
- パーソナルサポートセンターとの連携
- 社会イノベーション推進モデル事業（内閣府）を活用した障害者雇用の促進

※第 3 期豊中市障害福祉計画（平成 24 年 3 月）から

（3）市全体の雇用・就労支援に関する基本方向

豊中市の雇用・就労支援の大きな特徴は、基礎自治体としてはまだ珍しい「総合的な就労支援」施策を位置づけていることである。

豊中市は、市民協働部雇用労働課を中心に、地域労働市場に向き合いながら次のような施策・事業を、「雇用・就労施策推進プラン」に沿って企画・実施しています。重要課題の 1 つが、就労困難者・生活困窮者等の自立・就労支援への積極的な関わりで、基礎自治体の労働部門ではまだ珍しい取り組みです。

【4つの基本方向（「豊中市雇用・就労施策推進プラン」から）】

1. 就労困難者等の支援（就労支援事業・職業紹介事業、くらし再建パーソナルサポート事業等）
2. 地域特性を活かした就労・就業等の促進（他の計画分野との分担）
（若年者、高齢者、障害者、ひとり親、再就職をめざす女性、在住外国人など）
3. 雇用・就業機会の開発（産業振興と一体となった雇用創出など）
4. 雇用・就業のセーフティネット（労働相談や個別労働紛争の解決支援〔訴訟資金貸付〕、啓発等）

我が国の「自立・就労支援」は、福祉分野で先導されてきた経緯もあって、障害者や高齢者、ひとり親、生活保護受給者、若者の支援といった形で、課題別・対象別の取組みが多い。実務もその中で工夫、実践されてきた。

豊中市では、労働部門（現在は雇用労働課）による就労支援が全庁的な連携や取組みを支える共通の業務となっている。我が国の市町村にはもともと雇用や就労支援という括りの業務や総合窓口がなかったので、豊中市の取組みは珍しい。

始まりは大阪府の「地域就労支援事業」（平成14年～）で、府内の市町に地域就労支援センター（以下、支援センター）を開設し、就労困難者等の相談支援が始まった。就労困難者等とは、ハローワークなどの一般的な職業紹介の仕組みを利用しても「就労が実現できない」「自力では就職活動ができない」「何らかの支援が必要な人」で、対象はかなり広い総合相談である。多くの市町は就労支援に真正面から向き合うことになった訳で、市議会等での議論は「雇用や就労支援は国や府県の課題、ハローワークにがんばってもらえ」と、事業化には抵抗があったようだ。当市も開設までに1年半の議論があったが、開設すると相談者は瞬く間に増えていった。就労困難者のニーズは今まで見えていなかった。ただ議員の皆さんは発見していたようだ。市政相談には就職や進路のことも多い、しかし市役所には相談窓口がなく、ハローワークを利用してもうまく行かないので思案していたと言う。

就労困難者等の就労支援 「援助つき雇用」の推進

何らの理由で離職しその期間が長くなると、「履歴書のブランク」は再就職活動の大きなハードルになる。未就職や非正規就労でのブランクも同様に厳しい。自営業の廃業後の就職活動、子育てと両立できる求人探し、医療を受けながら働く機会を探すなど、ハローワーク等を利用した自力での就職活動には困難が多い。就労支援は、こうした人たちのニーズに応えるものである。

誰しも新しいキャリアへの挑戦は不安である。支援センターの経験で分かったことは、努力の甲斐あって採用されても、支援はそこで終わらない。就労が継続し、定着するには採用まで以上の苦労、困難が伴う。当市は、企業と協力して就労後のフォローアップを考え、無料職業紹介事業を届出て、相談支援から職業紹介、定着支援までを行っている。

一般的に就労支援は「職業紹介や面接突破のノウハウ伝授など」と理解されやすいが、実際はかなり異なる、新しい業務である。例えば、経済的困窮に加えて、発達障害の子どもを抱えるケースなどでは子育て支援や障害者（児）支援のコーディネートも問われる。それぞれの担当窓口を紹介するのではなく、支援サービスを調整し本人の就労準備を高め、同時に就労先の開発、マッチングや定着支援を行うことになる。

疾病や障害などをもちながら、各種支援サービスを受け就労をめざすことはよくある。しかし、そうした事情を抱えての面接突破はハードルが高い、そこで職場体験実習などを通して、本人も企業も働きぶりを確かめることを通じて、マッチングを進め、就労継続を図っていく。体調等の事情に合わせてあえて短時間の求人をアレンジして、徐々に伸ばしていく場合もある。いずれも、職業紹介だけでは終わらない、支援センターと企業が一緒になって就

労継続をフォローアップすることが大事で、更生保護分野でも事情は似ているのではないだろうか。

病後のリハビリやひきこもりなどで離職期間が長くなると、自信がなくなり、生活習慣も乱れる。定期的に居場所に出てグループワーク等に参加することで生活を整え就労準備を進める、「意欲喚起」といった支援も効果をあげている。

就労支援は、ソーシャルワークとキャリア形成の支援を同時に進めるもので、しかもキャリアの再構築を実際の働く現場で行うことが望ましい「労働と福祉等が連携する業務」だと言える。

豊中市で就労支援の総合窓口の整備が進んだのは、個々の経験を通じた理解の広がり、平成 20 年に「雇用・就労施策推進プラン」を作成したことがある。基礎自治体の役割を、①就労困難者等の総合的な就労支援 ②障害者や高齢者、ひとり親、若者等の各分野の対策と連携した独自の雇用・就労支援の推進 ③雇用機会の創出 ④労働トラブル等の相談や解決支援、と整理した。そして、労働部門は、相談者・求職者の支援とともに、求人側の企業等への対応を強化した。

個々の求人への対応、合同面接会等の開催のほか、多様な人材を受入れることと雇用の質や生産性の向上を同時に推進すべく企業（現場）の支援に知恵を絞ってきた。例えば、介護サービス事業所向けに人材育成や管理業務等の共同化を進めようと事業協同組合設立の支援、また障害者雇用に精通した特別な企業の設立支援と地域企業への応援機能の拡大、障害者や若者の雇用改善、メンタルヘルス・サポートに対処できる企業内人材の育成など、地域企業への支援策を工夫している。

しかし、地域・自治体における就労支援の分野・課題は広がりつつある。最近では「生活困窮者自立支援法」が制定され、平成 27 年度から全国の自治体で実施される。この法律制定の前にはパーソナル・サポートモデル事業が実施され、経済的困窮や社会的孤立など複数の困難を抱える人への寄り添い型の自立就労支援が試みられた。また、失業率が依然高い若年層の就労支援も懸案で、各地の若者サポートステーション（厚生労働省事業）が取組んでいる。がん患者の就労相談支援、うつ病等の精神疾患に伴うリワーク（復職）支援なども始まっている。

それぞれの制度や対象の中で行われる就労支援は現状のままでさらに効果をあげることができるのだろうか。各分野の「連携」だけで推進できるのか。

例えば、ハローワークや人材サービス会社等は失業者対策、転職市場等を得意としている。ある種「自立した労働者」を前提にしており、定着支援や伴走型支援までは手が回らない。また、制度等で対象を限定した就労支援は本人理解には精通しているが、企業活動や人材ニーズの発見、調整等では苦勞する。一方、企業は多様な人材を採用するにはやぶさかではないが、就業現場の環境調整や最適化、人事政策の見直しなど、単独で進めるには課題が多い。我が国は世界をリードする経済を誇っており、豊富な仕事・労働があるはずだが、それらがうまく多様な人材につながっていないのではないかと。改めて、就労支援という新しい業務が

問われている。

豊中市の経験から、各分野や対象ごとに進む就労支援をつなぎ、それぞれの良さをもっと発揮してもらうために、地域や自治体をベースにした「総合的な就労支援」「地域政策としての就労支援」が重要になっている。その就労支援は、就労をめざす人・当事者への相談支援だけでなく、多様な人材を受け入れ、労働の質そして生産性の向上を図る企業等への応援を広げることがめざすもので、地域での就労支援の新しいネットワークやプラットフォーム形成を目指すものである。

(4) 雇用事業を活用した障害者雇用・就労支援の推進

豊中市のもう1つの特徴は、積極的な雇用機会の創出、人材育成の取り組みである。

雇用事業を活用した障害者雇用・就労支援の推進(主な事業例)			
担当課	区分	事業名	事業内容
市民協働部 雇用労働課	重点	障がい福祉施設・事業所人材育成事業	介護プログラム対象施設にある、障害者支援施設等、障害者自立支援法による障害福祉サービス等事業所などは、施設で働く支援人材の不足に悩んでいる。これら施設を対象とした支援人材養成モデル事業で、福祉分野を志望する人材を新規雇用し、施設等でOJTと必要な資格取得等を通じて、支援人材を育成し、雇用の促進・人材確保につなげる。この分野で働き続ける人材育成に成功しており、その成果を伸ばす。
市民協働部 雇用労働課	重点	精神障がい者等就労支援(ICT活用)指導者育成事業	精神障がい者の雇用義務化の動きなど、障がい者雇用における精神障がい者支援の比重が高まっていく。一方、精神障がい、発達障がい等の就労支援は始まったばかりである。障がい特性(能力は高いが対人関係等におけるストレスが高い等)をふまえ、本人への職業訓練では普段接するソーシャルワーカーに注目し、支援施設の利用者に合わせた訓練プログラムの開発と、ソーシャルワーカー向けに指導支援スキルを提供する。
市民協働部 雇用労働課	重点	サービス業での障がい者就労・職域開発事業	障がい者等の雇用を目的とした飲食サービス等の分野における仕事・職域の開発を企図する企業家を募集し、事業に従事する支援スタッフ、障がい者を育成することを通じて、継続可能な起業型雇用事業として応援する。
市民協働部 雇用労働課	重点	ハウスクリーニングにおける障がい者就労推進事業	高齢単身者や精神障がい者、精神疾患等の人はADLの制約があり、ごみ出し等が難しく、時間とともに家庭内の清掃や片付けなどの家事援助のニーズが拡大している。介護保険等でカバーされる範囲が限定されており、自ずとごみや不用品は放置される場合が多い。そこで、就労を希望する障がい者がこうしたハウスクリーニング分野に挑戦し、その職域を拡大する。ハウスクリーニングの作業・行動を分析しながら、OJT等を通じた訓練を行い、障がい者が提供する有償サービスとして育てる。すでに事業は軌道にのりつつあり、さらに障害者の雇用(就労)と支援スタッフの育成を拡大する。
市民協働部 雇用労働課	重点	ふとん類リサイクル事業における障がい者雇用促進事業	ふとん類のリサイクルによる障がい者雇用の目的とした創業促進を図る。ふとん類のリサイクル、特に回収後のふとん類の洗浄・乾燥・殺菌・解体・中材取出し、中材の梱包・出荷(発送)、中材を活用した製品化と販売にかかる各作業工程を構造化し、障がい者の就業実務にする。質の良い中材に関する2次製品化による市場が開拓されており、今後、中材の供給や、2次製品の製造・販売の拡大を図り、さらに障がい者の雇用機会を拡大させる。
市民協働部 雇用労働課	重点	就職困難者による図書館管理創出モデル事業	図書館における図書や施設等の管理の向上、さらに家庭における図書等の管理サポートなどが注目されている。特にこども向け図書等の管理は重要になっており、管理サービスの向上や効率化を図る機器(ブックシャワー、ICT活用等)の導入も進んでいる。こうした新しい管理業務と障がい者等の就業困難者の就業を組み合わせた「仕事づくり(業務パッケージ)」をモデル事業として行う。公立図書館における新しい管理(サービス)業務の開発とそこへ就業困難者の従事を組み合わせることで試行する。その成果を踏まえ、図書館における管理サービスの向上と就業困難者の就業の促進につなげることをめざす。
市民協働部 雇用労働課	重点	障がい者就労系福祉サービス等事業所就業促進事業	障がい者総合福祉法が施行され、就労系福祉サービスをはじめとした各種サービスの拡充が求められている。一方、これら事業所でサービス提供に従事する人材は不足している。この間、事業所における支援人材養成モデル事業を推進してきたが、そのノウハウ等を踏まえ、福祉分野を志望する人材を新規雇用し、施設等でOJTと必要な資格取得等を通じて、就労系福祉サービス等の従事者を育成し、雇用の促進・人材確保につなげる。
市民協働部 雇用労働課	起業支援	障がい者等就業による農業推進モデル事業	6次産業(農工商連携)の推進、遊休農地拡大への対応、農業分野への労働力移動の促進を組み合わせた取組みを進めてきた。障がい者を持った人や初めて農業に従事する人等の就業を拡大する「空中農法」等を活用し、都市近郊での新しい農業ビジネスを開発する。生産から加工等を含む6次産業化を念頭に事業化を図る。
市民協働部 雇用労働課	起業支援	障がい者就労移行支援開発事業	障がい者就労支援政策が整備されつつあるが、特別支援学校(高等部)以降の進路保障に対する不安、不満が強い。特に知的障がいの特性を考慮した支援が不足している。現行政策が前提とする、2年間の「就労移行支援」とその後の一般就労が「就労継続支援」が自宅生活かという選択パターンでは、通常の大学や専門学校といった後期高等教育課程がなく、余裕のある教育訓練等の保障が弱い。そこで、既存の「生活訓練」「就労移行支援」事業を組み合わせ、知的障がいにかかる自立就労支援を事業化し、就労支援の地域基盤の強化を図る。
市民協働部 雇用労働課	起業支援	障がい者雇用等ダイバーシティサポート推進事業	障がい者雇用率のアップ、納付金制度の厳格化、精神障がい者雇用の義務化(提言)など、障がい者雇用は企業ダイバーシティ戦略で欠かせない経営課題となっている。就業(労働)現場の変化、多様な人材の活用、そして生産性向上への取組みなどは、中小企業においても重要な課題となっている。中小企業の現場ニーズを捉え、人事労務管理、働く環境の整備等の具体的な改善サポートを通して、企業における「多様な人材活用」を図るダイバーシティ開発モデルとサポート人材の育成・供給、対事業所サービスの起業をめざす。
市民協働部 雇用労働課	起業支援	日本製カバンの競争力を支える新・縫製ビジネス創業事業	国内の縫製業は減少しているが、近年「メイド・イン・ジャパン」回帰で、国産にこだわるカンパニーが順調に成長し、再び縫製に関心が高まっている。標記事業は、日本製カバンの成長を支える新しい縫製ビジネスの開発を行う。縫製作業の難易度に応じた業務の構造化や就業体制等を整備し、対応できる人材の育成、マネジメントを進め、新たな縫製業務の集積拠点の形成をめざす。

(5) 「地域特定企業」(豊中版「保護雇用」企業)創出

先に「新たな就労の場としての「豊中伊丹スリーR・センター」での雇用創出」としてあげたのが、ここで紹介する「(株)きると」の設立・支援である。

(株)きるとは、豊中市・伊丹市リサイクルプラザ整備に伴う、資源化物の手選別業務を担う団体として設立された。リサイクルプラザ計画当初は、その設計建設管理を担う企業体が障害者雇用を行う方向であったが、途中、地域(障害者支援団体等)が主体となった事業体が受託し、障害者が安心して働き続けられる方向に修正された。そこで、市労働部門も入り、同事業体を「地域版の特例子会社」といったイメージでとらえ、障害者が中心に働く組織(法人)、就業体制などを検討し、行政に提案。障害者雇用団体(特例子会社等)の多くが、「雇用ありき」で後から仕事が切り出されるパターンであるのに対して、(株)きるとはまず仕事があり、そのための最適な就業体制、業務体制が追求された。障害者が安心して働き続けられることを第一に、人事・労務管理、雇用管理、業務体制等が2年間にわたって検討され、(株)きるとが誕生した。

蓄積された障害者の人事・雇用管理等の知識やノウハウを地域企業に広げることは、当初から目的の1つとなっていた。また民間企業からの受注の拡大を通じた取扱い業務や雇用の拡大も重要な課題となっていた。

そこで、豊中市が行った「社会イノベーション推進のためのモデル事業」では、こうした中小企業における障害者雇用を取り上げ、雇用の減少傾向を反転させるにはどうすればよいか、そのためのモデルや制度を提示することをめざした。

雇用率の適用範囲の拡大等に伴い、中小企業にとって障害者雇用が重要な経営・雇用の課題となりつつあり、雇用義務のある中小企業は避けて通れない状況である。

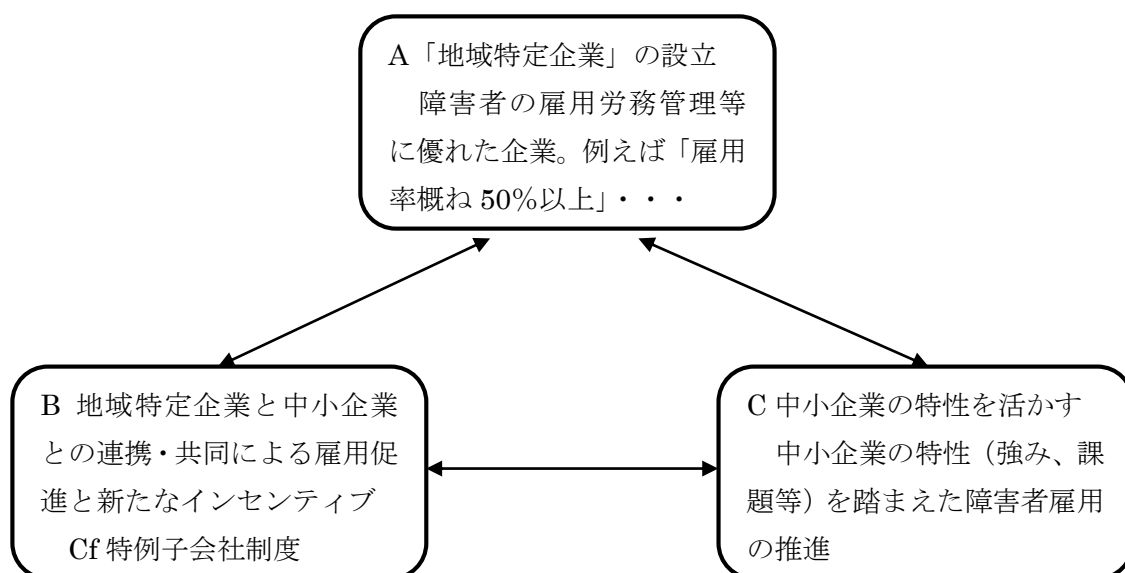
また、中小企業における障害者雇用(実数)がこの10年で大きく減少している背景には、中小企業そのものの入れ替え、新陳代謝が進んだこと、業種業態が変化し、あるいは変化する途中にあることなどがあること、言い換えれば障害者雇用の遅れは地域の衰退、変化の表れの1つでもある。雇用義務のある中小企業にとっても、従業員50人未満の企業にとっても、障害者雇用は共通した課題であり、雇用機会の多寡は地域活性化の指標とも言える。

改めて日本経済や地域経済にとって、中小企業が果たす役割とは何か。そして、その積極的な役割の中に、障害者の雇用機会の確保・拡大を位置づけることは可能なのか。企業一般ではなく、中小企業の特性を正しくつかむ必要がある。例えば、次のような定義がある。

- ①「市場競争の苗床」としての役割。多様な中小企業が市場の多数を占めるプレイヤーとして新たな市場を創造し、市場競争を活性化する。
- ②「イノベーションの担い手」。市場のニーズに応じて多様な財・サービスを提供し、また新たな分業体制などをつくっていく。
- ③「魅力ある就業機会創出の担い手」。新たな雇用機会の多くは中小企業の創業や成長によってもたらされる。
- ④「地域経済社会発展の担い手」。中小企業は産業集積の中核をなしており、地域経済活

性化の牽引力となる。

今回、中小企業における障害者雇用を考える上で、中小企業の特徴を捉え直してみた。これまでの一般企業における障害者雇用の制度政策はあとで見るように大企業を前提にしたものが多く、中小企業の特徴、強みを活かすものにはなっていなかった、と考えられる。私たちは図のように3つの観点から、新しい制度の検討を進めた。



次に、障害者雇用の促進策はどうか。

障害者の雇用制度は、労働市場に何らかの法的規制を加えながら、障害者の雇用機会の確保・拡大を図るもので、「障害者差別禁止法」と「法定雇用率制度の導入」という2つの考え方で設計されている。日本では後者の「法定雇用率制度の導入」を取っており、図のように「障害者雇用促進法」（1976年。前身の「身体障害者雇用促進法」（1960年））によって推進されてきている。

そして、現状は「（先進諸国においては）福祉から雇用・就業、アクセスやアコモデーション、人権保障、自己決定などの重視へとシフトしてきている。つまり、所得保障を中心とした消極的政策から、障害者の労働市場への統合を目指す積極的政策へと転換してきている」（工藤正 日本労働研究雑誌 578号）。障害者の雇用・就労支援に関する制度政策はますます重要になっている。

一方、日本の障害者雇用率制度は、企業に対し雇用義務を課し、未達成の場合には「納付金」を徴収、それを原資として、雇用率を達成した場合には「調整金」「報奨金」を支給、職場環境改善を行う企業には「助成金」を支給するというインセンティブを用意している。障害者雇用に伴う経済的負担を企業間で調整する仕組みである。このインセンティブがもっともよく表れるのが、特例子会社制度である。子会社に障害者を集めて、その働きやすい

職場環境をつくることを可能にすると同時に、親会社に雇用率達成という経済的インセンティブを与える。1987年に制度化され、2002年に「グループ会社による適用」（企業グループ算定特例〔法45条の2〕）、あるいは「事業協同組合等による適用」（事業協同組合等算定特例〔法45条の3〕）の緩和規定が登場する。

事業協同組合等による適用制度が中小企業向けの対策であったが、利用が進んでいない。総じて、これら既存制度の特例は地域中小企業の取組みや特性には整合していないと言える。そこで、豊中市の社会イノベーション推進のためのモデル事業では、これら特例規定等乗り越える、地域の「中小企業グループ制度」（特例）について、中小企業の特性、強みを重視すること、(株)きるとの経験を活かすことを大事なコンセプトに採用し、新たな障害者雇用促進のモデル制度を検討することとした。そして、既存の特例子会社制度の目的、趣旨を拡張することをめざし、中小企業における障害者雇用促進のモデルや制度について検討を行った。①障害者雇用における中小企業対策は重点課題の1つである。しかし②現状では大手企業に比べ中小企業での取組みは進んでいない。また③地域（中小企業同士）の連携・共同した取組みも見当たらない（制度はあるが利用がない）。

現状では個々企業の論理や行動から自然に生まれることは想定しにくく、③一定の地域を単位とした促進・支援策が必要である。その際の課題としては、①その地域に障害者雇用推進に関するビジョン（意思）や共同の仕組みがあること、②地域の中小企業の特性（多様な分野に及ぶ事業、業務等における成長や雇用が見込めるが、個々企業の変化、新陳代謝が激しいなど）を踏まえた連携・共同のあり方、制度の検討が必要。③上記の課題、また中小企業の特性を踏まえて、安定した障害者雇用を支える仕組み・制度を検討する方向に到達した。そこで、注目したのが今回の調査検討の母体となった(株)きると＝障害者の安定した雇用や人事労務管理に長けた企業の存在と、(株)きるとと他の企業とが連携・共同という地域の仕組み・制度である。その結果を「地域特定企業と中小企業による障害者雇用促進制度（案）」としてまとめた。

なお、類似の検討として、鳥取県が平成19年に「新たな障害者雇用制度の創設」として、地域の企業が共同出資会社を起し、そこで障害者雇用を行い、出資した企業にはその割合に応じて障害者雇用率が達成されたとみなす仕組みである。ほかに、(株)パソナや日本ニュービジネス協議会連合会も提案を行っている。(株)パソナが行った共同出資の株式会社方式に対する国の回答は「出資先企業と出資元企業が同一の企業と擬制できる関係でないため、特例として認めることは妥当ではない。雇用率算定の分配に関しては、法の整備が必要である。慎重に検討する必要あり」であった。

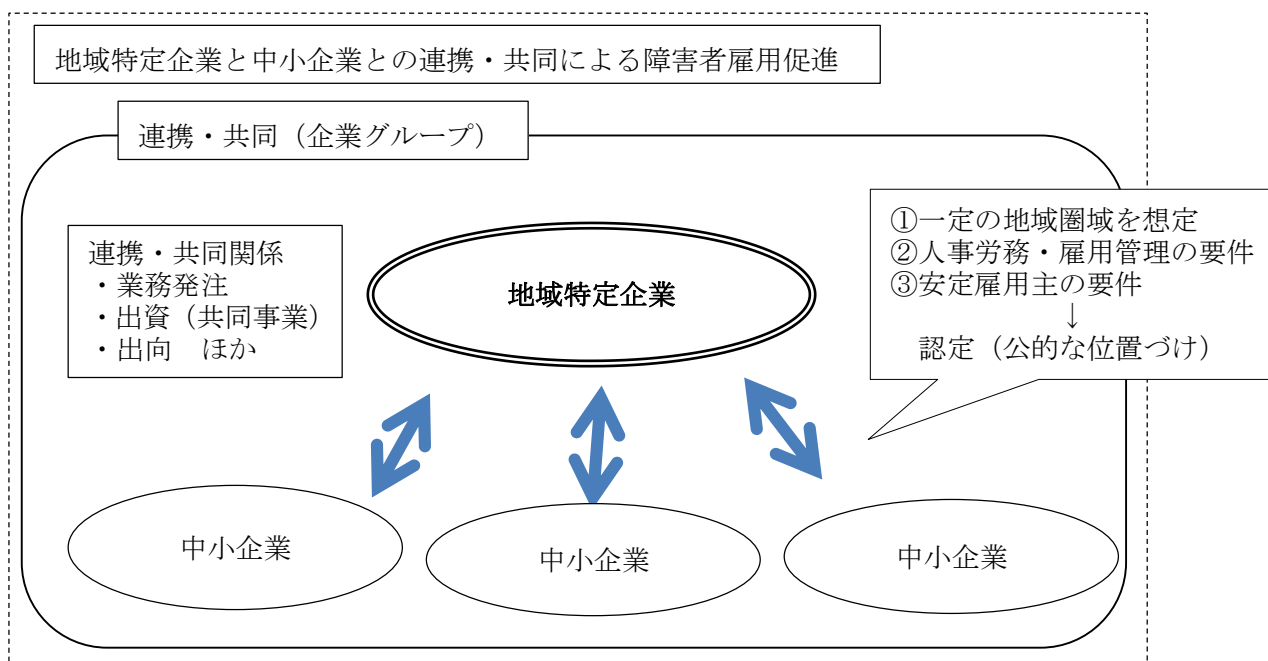
これら先行する試みに欠けていることは、中小企業の特性や強み等を踏まえた「地域モデル」という構成である。意欲的な中小企業の存続・成長の問題と、企業間の連携・共同が継続すること、その連携・共同による障害者雇用が継続・安定することを整合させる「地域の仕組み」が整備されれば、現行法が想定している雇用の継続や安定をカバーすることはかろうである。

また、「地域の仕組み」として整備する以上、地域の意思、障害者雇用に関する考え方、方針が設定され、明示されることも欠かせない。

まさに「地域モデル」という方向にこそ解決の糸口がある。

「地域特定企業と中小企業との連携・共同による障害者雇用促進制度」という提案は、一定の地域圏域において障害者の人事・雇用労務管理等に精通した「事業体」を地域の行政が「地域特定企業」と認定し、地域の中小企業における障害者雇用を創出、拡大することを目的とする。地域特定企業と地域中小企業との連携・共同の内容に応じて、参加する中小企業に経済的インセンティブを与える。

【イメージ図】



「地域特定企業と中小企業との連携・共同による障害者雇用促進制度」を運用する地域としては、地域特定企業の規模、連携・共同する中小企業の事業所数、集積の特徴などを考慮する必要がある。例えるとは、リサイクル事業にかかるエリアは豊中市、伊丹市にまたがる圏域である。

大阪府の「福祉圏域」が人口 30 万～40 万人を想定している。

浜松市における障害者の職域確保を目指す事業所、労働力を必要とする農家という双方のニーズをマッチさせた取り組みも参考にしている。

地域の中における社会的企業「地域特定企業」の設立促進と連携を通じての地域の中小企業振興、障害者の就労機会の確保を支える制度でもあるため「一定の地域圏」という枠組みを置いた。

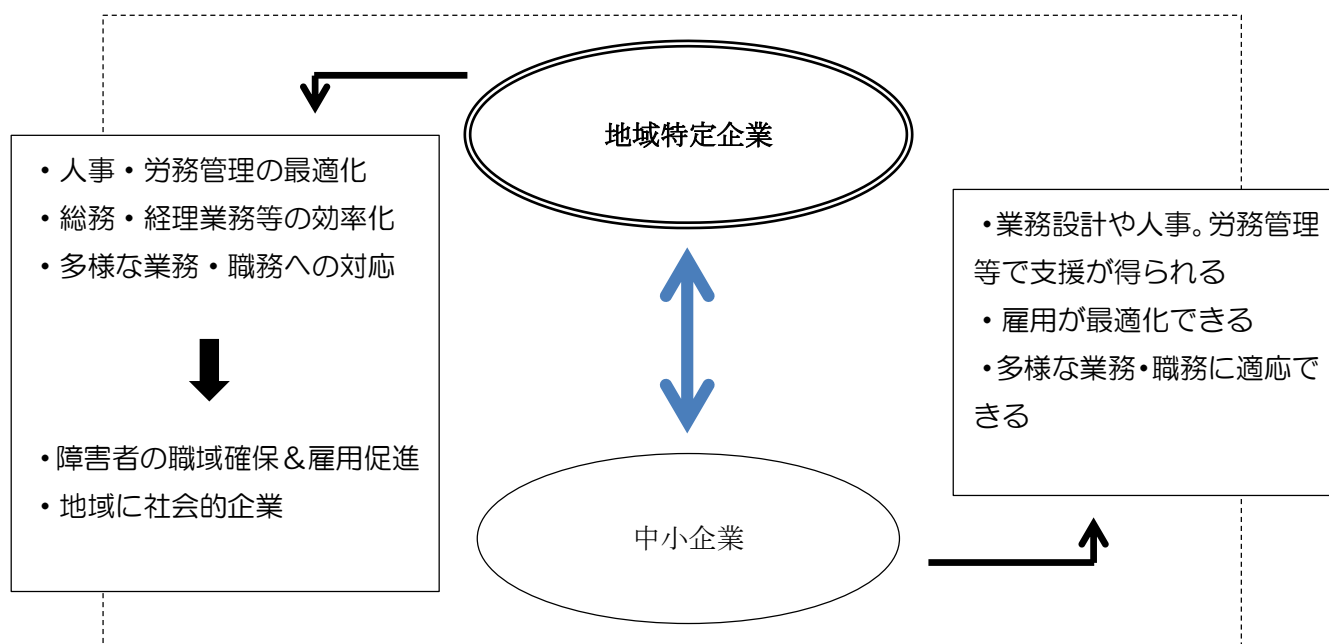
地域特定企業は、「地域特定企業と中小企業との連携・共同による障害者雇用促進制度」の中心事業体として、障害者の人事・雇用労務管理に精通していること、安定した雇用を実現

できることなど、一定の要件を備えた事業体を想定し、自治体等が要件を審査し認定する仕組みが必要であろう。

認定された地域特性企業と地域の中小企業が連携・共同（業務発注、出資、出向等）を行い、障害者雇用を創出した場合、地域特定企業と中小企業の両者に経済的インセンティブを与える。

グループ参加企業とは、障害者雇用を促進する目的で地域特定企業と連携・共同する中小企業、事業所である。グループ参加企業の対象は、例えば法定雇用率の対象となる従業員 50 人以上の企業と、50 人未満の事業・事業所を想定する。

【制度活用によるメリット】



※「提案：地域特定企業と中小企業との連携・共同による障害者雇用促進制度」（平成 25 年 3 月）から抜粋

※（株）きるとの概要

平成 23 年（2011 年）設立。資本金 500 万円。従業員 50 人（平成 26 年 3 月）。内訳＝リサイクル事業部 39 人（うち知的障害者 30 人）、支援学校修了後の知的障害者向けスクール事業部 6 人、経営企画室 5 人。障害者雇用率 60%（リサイクル事業部 77%）

豊中市伊丹市クリーンランドが建設するリサイクルセンター「スリー・Rセンター」における資源ごみの手選別業務を障害者の職域とするとの基本方針を受け、地元障害者団体のリーダー5人が出資し設立した障害者雇用に特化した株式会社。設立前2年間に、障害者雇用の地域モデルとなる企業における就業環境の設計から人事政策・雇用労務管理を含む経営計画作成を豊中市の労働部門が支援し、豊中市伊丹市が支援スタッフの育成等を支援した。地域版「特例子会社」、地域をベースにした「保護雇用」のモデルづくりをめざしている。