

# 第1章 障害者の就業の多様化

## 1 はじめに—多様化のとらえかた—

近年、グローバル化や技術革新の進展にともなう産業構造の変化、職業の価値意識・態度の変化等によって就業形態の多様化や働き方の柔軟化が進んできている。「特定の企業と継続的雇用関係を持ち、雇用先の企業でフルタイムで働く」雇用者という「典型労働」以外の形態で、パートタイマー、有期雇用の契約社員や嘱託、雇用先と勤務先が異なる派遣労働者、在宅勤務雇用者など、柔軟な働き方である「非典型労働」が多く生まれつつあるという（佐藤博樹：1998、仁田道夫：1999）。これまでの概念だけでは、就業状態の把握が非常に困難になってきている現状がある。

障害を活動・行動の制約と考えれば障害者にとって多様な雇用・就業形態の創出は、障害者の就業機会拡大のための条件整備の重要な1つとなろう。しかし、障害者に対する就業の環境整備の遅れが、結果として就業形態の多様化を生み出している側面も看過しえない。また、就業の多様化が、働き方の選択の幅を拡大しているが、他方で条件整備がない場合不安定な状態を生み出すことにも留意する必要がある。

通常、労働市場における就業状態については、図1のような概念あるいはカテゴリーで把握する。障害者の就業や職業リハビリテーションの対象者は労働年齢期間にある障害者なので、18歳以上の人口一般ではなく18～64歳人口に限定される。18歳以上の障害者人口の半数以上は、65歳以上の老人なので、障害者の統計データをみる際には、この点については十分留意しておく必要がある。

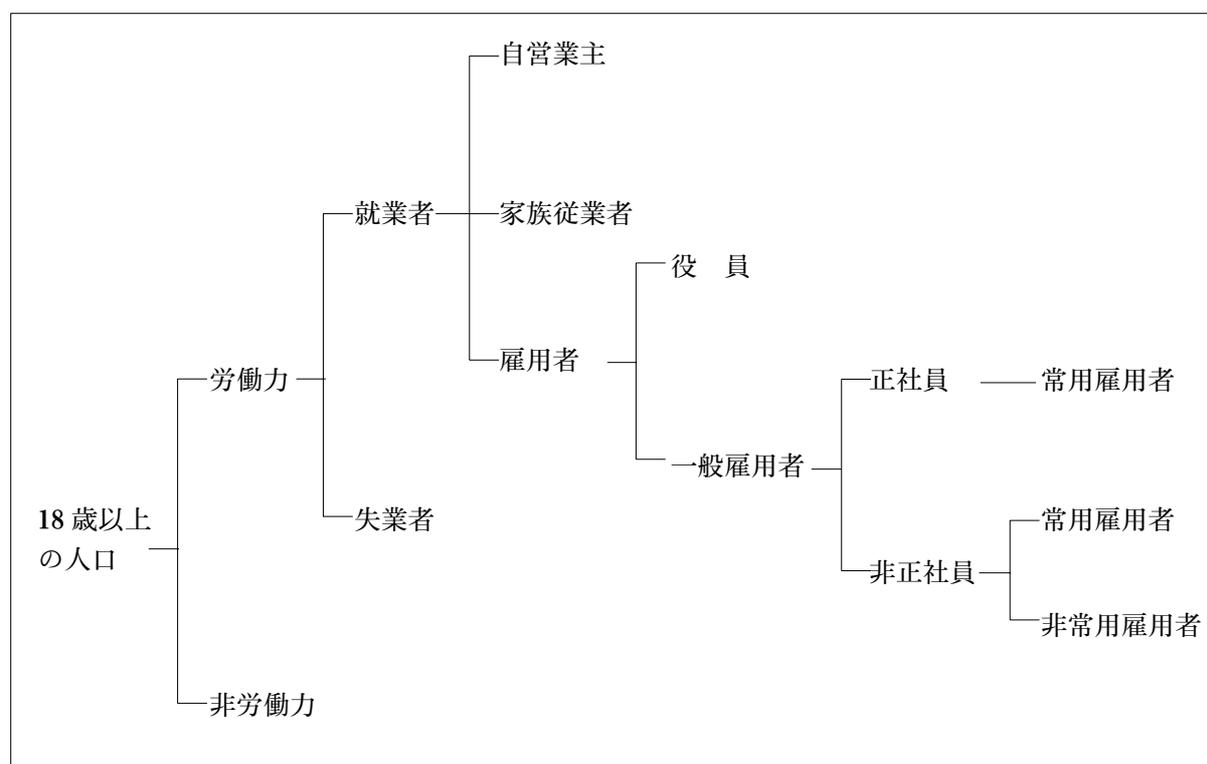
労働市場は、働く能力と意思をもつ「労働力」(labor force)とそれ以外の「非労働力」に分けられ、労働市場はこの「労働力」が範囲で、その基本単位となる(図1)。この労働市場への参加を示すマクロの基本指標が「労働力率」であり、その算出の際の分母は、通常、義務教育期間等を終了した15歳あるいは18歳以上の人口である。また、労働市場のマクロの状態を示すもう1つの基本指標である失業率は、その「労働力」が分母となっている。

障害者に限定した失業率の統計データは欧米先進諸国ではあるが、日本ではないので公共職業安定所の「障害者の有効求職者数」が代理指標として使われている。近年、増加傾向を示してお

り、それだけ障害をもつ求職者が多くなってきていることがわかる。平成13年3月現在、有効求職者数は13万2千人（うち、「身体障害者」9万6千人、「知的障害者」2万6千人、「精神障害者」9千人）である。また、有効求職者のうち36%（4万7千人）が重度障害者である。

障害者の場合、雇用・就業環境の改善状況などにも大きく影響されて、「働く意思と能力」の有無の境界線があいまいとなりやすいという大きな特徴をもつ。つまり、「労働力」と「非労働力」との区別があいまいとなりやすい。政府統計上の現在の厳しい定義では「失業者」ではなく「非労働力」にカウントされることが多いと思われる。その点からみても、障害者の場合、「労働力」だけでなく「非労働力」の状態・内容にももっと注目すべきだといえることができる。そのため、障害者の「労働力率」指標は限界があるといえるだろう。

図1 就業・雇用状態の把握のための概念



\* 「常用雇用者」とは、上図の雇用契約期間の定めがとくにない「正社員」と一定の期間（例えば、1カ月、6カ月等）を定め雇用されている「非正社員」のうち、その雇用契約期間が反復更新され、事実上期間の定めがない実態にあると認められる雇用者をあわせたカテゴリーで、雇用実態を重視した見方である。

政府統計などで、働いている状態（「就業」(employment) = 「就労」) は、収入を目的とする仕事を少しでも（週1時間以上など）することとしている。ただし、「家族従業者」に限り、経営と家計の分離ができていないということもあって、無給の場合でも就業者に含めている。政府統計では、「就業者(employment)」 = 「雇用者 (employee)」 + 「自営業主」 + 「家族従業者」と

いう関係式で就業状態を把握している（図1）。そして、この3つのカテゴリー区分は国際的にも共通の基準となっている。「就労」という用語は、部分的就業を意味することもあり、福祉関係者によって多く使用されているが、ここでいう「就業」とほぼ同じ内容とみてよいだろう。

障害者の就業については、「一般雇用（就業）」と「福祉的就労」を対立させてみることが多い。

この「福祉的就労」はあいまいな就業状況を示す日本の用語である。「福祉的就労」は、職員（指導員など）が配置されている福祉関連施設である授産施設や小規模作業所で収入（工賃など）を伴う活動をしていることを指す。それは上記の定義では「就業」にあたり、雇用関係のもとで働いているのではないので「自営業主」のカテゴリー（雇い人が1人もいない「1人親方」、「個人請負」などに該当）に含まれる。支援スタッフである職員（指導員など）が配置された場所・条件で働く「支援者付き就業」という性格をもつ。低い工賃等の低労働条件で、年金・手当の給付を前提とした部分就労・不完全就業とみることもできる。東京コロニー（2000）によると平均月額工賃は、身体障害者授産施設が34,713円、精神障害者授産施設が19,150円、知的障害者授産施設が13,893円、小規模作業所が4,742円の順となっている。もっとも授産施設における収入（＝工賃）については、京極高宣（2000）では「一般企業の工賃とは全く異なり、事業の結果、生まれた果実を利用者で配分する金」、つまりその「工賃の性格は配分金」と考えるべきだという見方もしている。

就業状態については、「雇用者」と「非雇用者」とに大きく区分して理解することが重要であろう。というのも、前者は労働関係法規が適用され、その意味では社会的ルールのもとでの保護された働き方といえる。これに対して後者は、経済取引などで規制はあるものの、働き方についてのルールはとくにないという特徴がある。通常、現在の「福祉的就労」は、「非雇用者」としての就業で、多様で柔軟な働き方が可能で、いろいろな工夫ができるというメリットもある。しかし、前述した通り低い工賃等の労働条件で不安定な就業状態にあることも事実である。

「雇用者」は、広義には役員を含めることもあるが、ほとんどを占めるそれ以外の雇用契約を結んでいる「一般雇用者」に限定することが多い（図1）。就業者のなかで「雇用者」が占める割合は、日本を含む先進経済諸国では8割以上に達している。それは現代の働き方の主流を形成しているといつてよいだろう。その意味で現在の就業のメインストリームは、会社・政府組織などではたらく「雇用者」である。

「一般雇用者」は、雇用契約期間の定めがとくにない「正社員」と、その定めがある「非正社員」の2つに大きく分けられる。そして、後者のなかには期間の定めがあるものの、契約更新で実際上では雇用が継続している「常用雇用者」とそれ以外の一時的な「非常用雇用者」が含まれ

る。つまり、「常用雇用者」のなかには、「正社員」と「非正社員」の一部が含まれている。それは、長期間働いている雇用者といってもよいだろう。障害者雇用率制度の対象となり、カウントされる雇用者はこの「常用雇用者」で、「正社員」以外にも「非正社員」が含まれている。ただし、そのカウントに際しては、週 20 時間以上の「常用雇用者」と下限を設定しており、それ未満の労働時間の雇用者は対象外となっている。

雇用者の世界での多様化は、まず、「非正社員」の拡大をさす。厚生労働省（2001）ではその「非正社員」を、①専門職種に従事する「契約社員」、②雇用契約期間が1カ月を超える「パートタイマー」、③1カ月以内の「臨時労働者」、④労働者派遣法に基づく「派遣労働者」等に類型化してとらえている。その調査結果によると、日本全体の雇用者のなかで、「正社員」は72%、「非正社員」は28%と、他の先進国と比べても「非正社員」への依存が高い雇用構造になっている。そして、「非正社員」のうち、74%が「パートタイマー」で、雇用形態の多様化の大きな流れは「パートタイマー化」ともいえる。

しかし、まだ該当者は少ないが、専門職種等の分野では、1年以上の長期雇用契約期間の定めがある「契約社員」や会社組織に勤務する「インデペンデント・コントラクター（個人請負労働者）」等の新しい雇用・就業形態あるいは働き方も登場してきていることにも留意しておこう。アメリカで新しく登場してきた「インデペンデント・コントラクター」は、従来の雇用関係を回避する働き方で、「文字通り、独立して多数の顧客企業と取引するものというよりは一企業に付属し、雇用者と同様に働くが、雇用契約ではなく、仕事契約であり、雇用関係にはないとされるものが多く混在している。コンサルタントともフリーランスともよばれる」という（仲野：1999）。そこでは、従来の「雇用者」と「非雇用者」の境界があいまいになってきている現実がある。

障害者の就業の多様化は、まず、「雇用者」と「非雇用者」の多様化としてとらえることができる。その上で、その内部での多様化を検討するのがよいだろう。日本においては障害をもつ就業者のなかで「雇用者」＝「一般雇用」が占める割合が非常に少なく、逆にいえば「福祉的就労」を含む「非雇用者」が多いのが特徴である。先進国の共通の課題である「福祉的就労」から「一般雇用」への移行の拡大が、日本でも依然として大きな課題であることは明らかである。他方で、「非雇用者」の世界では、とくに知的障害者や精神障害者では「福祉的就労」が圧倒的に多く、これまでの「福祉的就労」とは異なる新しい就業形態についても検討してみることが重要だろう。

## 2 日本の現状

### 2.1 マクロでみた就業・雇用形態

障害者の場合、前述した通り「労働力」の概念にあいまいさが伴うこともあって、障害者労働市場の状態を示す基本指標として、「障害者の労働力率」ではなく、障害者の就業率＝労働年齢期間（18～64歳）の障害者人口に対する就業者の比率（＝障害をもつ就業者／障害者人口×100）を利用することが多い。アメリカの場合、全国の「労働力調査」のなかで障害者の就業状態を把握しているので、「障害者」と「非障害者」の比較が簡単にでき、「労働力率」も公表している（表1）。

表1 アメリカの障害者の労働力状態（16～64歳）  
—2000年労働力調査（CPS）から—

障害の有無	人数 (千人)	労働力率 (%)	就業 (Employment) 率 (%)		非労働力 (%)	失業率 (%)
			計	フルタイム		
非障害者	159,356	82.1	78.0	65.0	17.9	4.2
障害者	17,089	30.5	27.6	18.6	69.5	9.5
うち、重度の障害者	11,306	10.1	8.3	3.4	89.9	17.7

資料出所：U. S. Census Bureau, Current Population Survey 2000

日本は先進国のなかでも障害者の18～64歳に限定した就業率は40%台と高いが、就業者のなかで「雇用者」が占める割合が半分以下と極めて低いという大きな特徴をもつ。身体障害者の場合、就業者全体のなかで「雇用者」が占める割合は43%と低く、雇用者の人数も減少傾向を示している（表2）。もっともこのデータは就業率に関しては「18～64歳人口」に限定できるが、雇用者の割合については公表データがないので「18歳以上人口」を対象としている。18歳以上の身体障害者の半数以上が、65歳以上の老人によって占められていることを考慮すると、障害者雇用や職業リハビリテーションの対象となる「18～64歳人口」の実像と乖離している可能性も大きい。

知的障害者の場合、65歳以上の老人はきわめて少なく、「18～64歳人口」と「18歳以上人口」との乖離は少ないので、前述の身体障害者のデータほどにはずれないだろう。就業者全体に占める雇用者の割合は30%と、身体障害者と比べさらに低く、雇用者の人数も減少傾向を示している（表2）。知的障害者は、「福祉的就労」の割合が50%と非常に高く、人数も増加してきている。この点からも、「福祉的就労」から「雇用」への移行を含め、この「雇用」のウエイトを高くすることがこれからの大きな課題としてあることがわかる。

表2 障害をもつ就業者数の変化（1991～2000年）

（千人）

障害種類と 調査の種類・年	労働年齢期 (18～64歳)の障害者		在宅の18歳以上の障害者			
	総数	就業者 合計	総数	就業者 合計	うち、 雇用者	うち、「福 祉的就労」
①身体障害者（91年）	1,333	626	2,722	894	397	（不明）
②身体障害者（96年）	1,246	551	2,933	845	367	19
③知的障害者（95年）	188	（不明）	195	130	38	66
④知的障害者（00年）	212	（不明）	221	138	42	69

注）「雇用者」には、身体障害者（91年、96年）では、「会社・団体の役員」「一般雇用者」「臨時雇」「日々雇入れ」を含む。また、知的障害者（90年、95年）では、「正規の職員」「臨時雇」および「日雇」を含む。

資料出所：①と②は、厚生省の「身体障害者実態調査」（91年、96年）、③と④は「知的障害者基礎調査」（95年、00年）から作成した。

労働年齢期間（18～64歳）に限定した就業状態が詳細にわかる全国データは限られているので、実像が把握しにくくなっている。東京都福祉局（2000）のデータは、障害種類の全部を含む貴重なデータで、サンプル数が少ないという難点はあるが、その問題を解決してくれる。

表3 障害者の就業状態（18～64歳）—東京都—1998年

（人、％）

障害の種類	計	雇用者	自営業主・ 家族従業者	福祉的就労	その他・ DK、NA
計	100.0（1,163）	47.9	16.9	30.7	4.5
身体障害者	100.0（659）	59.0	26.9	9.0	5.2
知的障害者	100.0（409）	35.2	3.4	58.4	2.9
精神障害者	100.0（95）	25.3	6.3	62.1	6.3

資料出所：東京都『障害者の生活実態—平成10年度東京都社会福祉基礎調査報告書（統計編）』から作成した。

表3をみると、障害者計では、雇用者が占める割合は48％と、半数に達していない。非雇用者のなかでは、「自営業主・家族従業者」よりも「福祉的就労」が非常に多いことがわかる。障害の種類別にみると、雇用者の割合は、身体障害者、知的障害者、精神障害者の順で低くなり、逆の順で「福祉的就労」が高くなっている。「福祉的就労」から「一般雇用」への移行の問題は、精神障害者や知的障害者と大いに関連していることがわかる。また、身体障害者の雇用者比率の低さも、さらに雇用の拡大が求められているといえるだろう。

全国社会福祉協議会・全国社会就労センター協議会（2001）では、2、543人の施設利用者の調査から、「授産施設を出て企業で働きたい人」の比率を明らかにしている。その比率は入所利用者が54%と通所利用者の42%よりも高くなっている。そして、入所利用者について障害種別にその比率をみると、精神障害が62%と最も高く、知的障害56%、身体障害44%の順である。通所利用者のその比率は、精神障害が65%と最も高く、身体障害34%、知的障害33%の順である。利用者の意識面からみても、「福祉的就労」から「一般雇用」への移行希望が強いことは明らかであろう。

障害をもつ就業者のなかでも「雇用者」に限定して就業状態をみると以下のことがわかる（表4）。この表はいくつかの調査結果を使用して作成しているため、調査時点が異なる等の限界があるが、日本全体の障害をもつ雇用者の全体の状況がわかる。

表4 障害をもつ雇用者の現状（1998～2001年）

（千人）

調査の種類・年	常用雇用者総数	うち、重度障害者
A. 5人以上の民間事業所調査（98年）	465	152
身体障害者	396	132
知的障害者	69	20
B. 56人以上の民間企業調査（01年）	187	66
C. 公共部門の調査（01年）	39	11
合 計（A+C）	504	163

注）「障害をもつ雇用者」には身体障害者と知的障害者を含むが、精神障害者は含まない。

資料出所：Aは労働省障害者雇用対策課『平成10年度雇用実態調査結果報告書』、BとCは厚生労働省・障害者雇用対策課「障害者雇用状況報告」（2001年6月現在）から作成した。

民間と公共部門をあわせた障害をもつ雇用者（常用雇用者）の総数は50万4千人である。総数に占める重度障害者の割合は32%である（表4）。部門別にみると、民間部門が92%、公共部門が8%となっている。民間部門に限定してみると、障害者雇用率制度が適用される56人以上での雇用者数18万7千人、それが合計に占める比率は40%である。その残りの60%は、民間の56人未満の小規模企業に雇用されている。つまり、障害をもつ雇用者の半数以上が雇用率が適用されない小規模企業に雇用されていること、また、障害者雇用率制度がどちらかという大企業向けの制度だということがわかる。

なお、精神障害をもつ雇用者については、常用雇用者に限定されないが、精神障害をもつ雇用者が5万1千人いること、そのうち、75%が入社前に障害をもっていた人であることがわかる（労働省障害者雇用対策課：2000）。また、日本障害者雇用促進協会（2001）では、935人の精神障害をもつ雇用者の調査結果から、会社の従業員規模が100人未満の小企業に雇用されている人は70%と多いこと、雇用形態では「正社員」が22%、「非正社員（パートやアルバイト非常勤、嘱託、臨時など）」が69%を占めていることを明らかにしている。

現在、公表されているデータから就業の多様化の現状を把握するには大きな限界がある。それには、従来の統計調査の概念では把握しにくいことが関係しているのだろう。以下では、筆者の聞き取り調査を含むいくつかの事例ケースを検討しながら、障害者の就業の多様化について、典型的に整理してみよう。理解がしやすいようにここでは、「会社等での雇用」と「福祉関連組織での就業」とに分けて、新しい就業形態に注目して述べていくことにしよう。

## 2.2 会社等でのいろいろな雇用形態の類型

現在の雇用形態の多様化と同様に、障害者の場合も、「正社員」以外に、パートタイマーや嘱託などの「非正社員」として、1年を超えての雇用継続がある（見込みを含む）「常用雇用者」として働く人も多い。雇用形態の多様化については、「雇用契約」「労働時間」「勤務場所」などの側面から把握できる。しかし、その雇用形態の具体的内容やその該当者がどのくらいを占めているか等が明らかになる政府統計やサンプルが大きい全国規模の調査データはほとんどない。

調査対象企業のサンプル数が少なく、企業が単位という制約はあるが、企業で障害をもつ雇用者の雇用形態の多様化がどの程度すすんでいるのかは、日本障害者雇用促進協会／雇用開発センター（2002）から部分的にわかる。それによると、「雇用契約期間を何度も更新・継続しているパート」で雇用されている障害者がいる企業の比率は24%である。同様の比率で、「〈トライアル雇用（3カ月の期限付き雇用）〉」は11%である。「嘱託で働いている人」は26%、「専門職種で雇用期間の定めがある契約社員」は5%、「週20時間以上30時間未満の〈短時間労働者〉」は16%、「20時間未満で働いている人」5%、「他の組織に出向させている人」は2%、「雇用契約で在宅勤務方式で働いている人」は3%、「人材派遣会社からの派遣で働いている人」は2%、「業務請負契約で働いている人」は3%、となっている。つまり、ここでは障害者の人数ではなく障害者を雇用している企業が単位となっているという限界はあるが、嘱託社員、常用雇用者のパート、週20時間以上30時間未満の短時間労働者の雇用形態で働くケースがかなりでてきていること、また、それ以外の雇用形態も少数のケースとしてあることがわかる。

緊急雇用対策の一環として日本経営者団体連合会がイニシアチブをとって平成11年度から開始された3カ月の有期雇用契約である「トライアル雇用」、そして平成13年度から地域障害者職業センターが継続・実施している障害者雇用機会創出事業の「トライアル雇用」(3カ月の有期雇用契約)も1つの雇用形態の多様化とみることができるであろう。その対象となった障害者は日経連の場合は数千人、地域障害者職業センターの場合は年間2千人規模にも達している。これは職場実習などよりも具体的な仕事・職場を通じた親密なコミュニケーションが、障害者と事業主の双方向で可能となり、その後の長期雇用にもつながる可能性が高いため、双方にとってメリットが大きい方式である。日本経営者団体連盟(2001)によると、トライアル雇用を実施した事業所のうち、トライアル雇用期間中の雇用形態を「正社員」とした事業所は27%、「パートタイム」とした事業所は46%、「準社員・嘱託」とした事業所は22%であった。また、トライアル終了後に雇用継続をした事業所のうち、雇用形態を「正社員」とした事業所は38%、「パートタイム」38%、「準社員・嘱託」21%である。ここでも事業所単位という制約があるので留意されたい。

労働時間に注目すると「短時間労働者」の形態がある。現在の障害者雇用率制度では、週の所定労働時間が20時間以上30時間未満を「短時間労働者」とし、障害者雇用実績のカウントの下限を週20時間としている。労働省障害者雇用対策課(2000)によると、身体障害をもつ「短時間労働者」は1万1千人、「週20時間未満」は2千人であった。身体障害をもつ常用雇用者の総数39万6千人に占めるその割合は3%ときわて少ないといえる。

在宅勤務(テレワーク)は、雇用者としての場合と非雇用者の自営業(個人請負も含む)として働く2つの形態がある。最近のコンピュータ・ネットワークの普及によって在宅勤務者の可能性が多くの場合で強調され、その増加が期待されているが、現在のところ余り普及していないようである。これは、非障害者(健常者)の場合も同様で、期待ほど余り普及しておらず、日本企業の仕事の進め方や職務分担区分の仕方とも大いに関係しているのだろう。しかし、障害者にとってはメリットが大きい就業形態で、これからの雇用条件整備等による就業機会の拡大が望まれる(佐藤宏:2001)。「在宅勤務雇用者」も少ないが登場してきている。NIVR(1999a)では、「在宅就労を希望する障害者と在宅就労者を雇用しよう、あるいは在宅就労者に仕事を発注しようとする企業を仲介する機能が社会全体の中で不足しているという実態がある」とし、社会的インターミディアリー(仲介機能)の環境整備が、これからの課題として大きいとしている。また、「在宅就労推進の前提として、在宅講習をより一層拡大していく必要性を指摘」もしている。つまり、技術習得の場として在宅講習の環境整備も必要だと指摘している。

企業における障害者雇用の拡大方法の1つが、日本独自の「特例子会社」や民間企業と地方政府が共同出資で設立した「第3セクター企業」である。これらの企業での雇用形態は「一般雇用」

すなわち「雇用者」であるが、障害状態を十分配慮した働きやすい環境を整備しているという点では、一般の企業と異なる。そこでは、そうした雇用機会を福祉関連施設・組織のように指導員などの支援者を固定的に配置せずに企業の努力で実現しており、福祉関連部門にあって唯一労働関係法規が適用され最低賃金をクリアすることを前提に設立されているが、そのクリアが困難になってきている「福祉工場」(NIVR：1998a)とも異なる。

「特例子会社」での雇用は、広い意味では雇用多様化の1つの方法ともいえ、新しい障害者雇用の組織として注目したい。「日本企業の本体組織における雇用慣行や雇用管理が配置転換を含む幅広いキャリア形成を中心として、それに対応した形で年功賃金を支払うことに中心があり、そのことと障害者の雇用拡大・維持が対立する・・・。その解決の1つの選択が、特例子会社の設立ともいえる」(NIVR：1994)。また、NIVR(1994)では、特例子会社は、障害者のなかでも重度障害者が多く、多くの障害種類をもった人を雇用、障害者が中心となって仕事を担っており、「極度の効率化は抑制されており、障害者同士が相互に助け合う関係をつくり、障害者の職場でのストレスを抑えていた」等の状況を聞き取り調査から明らかにしている。

日本経営者連盟の調査によると、平成11年8月現在、この「特例子会社」は101社、1社あたりの平均従業員数は58人、総数で約4千人の雇用機会をつくっている。日本経営者連盟(1999)の65社を対象としたアンケート調査の結果によると、組織タイプでは「民間型(資本の100%を民間企業が出資)」35社、「第3セクター型(民間企業と地方公共団体が共同で出資)」22社、「社福ジョイント型(民間企業や地方公共団体と社会福祉法人または障害者当事者の会が共同で出資)」8社であった。また、アンケート調査で明らかとなった障害をもつ従業員総数1,794人のうち、雇用形態では「正社員」が86%、「準社員・嘱託」が6%、「パートタイム」が2%であった。「在宅勤務」者もいるが、1%にも満たない。そして、87%の企業が、「親会社とは異なる賃金体系である」と回答している。労働時間に関しても親会社とは異なる制度を採用している企業が多く、所定労働時間は平均1日7時間43分であった。

上記以外にも、「短時間労働者」よりも短い労働時間である20時間未満で2人が組んで1人分の仕事をする「ペア就労」の形態や本格的に働く前の段階で数カ所で働く経験をする「過度的雇用」などの雇用・就業形態のタイプがあるが、その実態は十分に明らかにされていない。それらは、パートタイマーやアルバイト、「トライアル雇用」、「個人請負者」などの変形として整理することができるかもしれない。

企業における「雇用者」の場合、労働関係法規が適用され、最低賃金のクリアなどが前提としてある。しかし、障害をもつ「雇用者」の場合、ケースによっては「最低賃金法」による最低賃

金の適用を除外した働き方もできる。除外の適用を受ける場合、事業主は「精神又は身体の障害者の最低賃金適用除外申請書」を地方労働局に提出・許可を受けなければならない。平成12年の許可人数は全国で4,058人、前述した障害をもつ雇用者総数と比較してもきわめて少ないといえるだろう。また、日本障害者雇用促進協会（1997）によると、重度多数雇用事業所に限定されるが、除外適用事業所は36%、雇用している障害者総数の13%であった。そして、適用除外者の86%が知的障害者である。良好な雇用機会を維持するために労働市場に法的に介入・規制しているのが最低賃金制度であるが、それが逆に障害者の会社での雇用の多様化を制限しているという面もあわせもっていることには留意すべきだろう。

1987年からアメリカで開始された職場での支援サービスを含む雇用である「援助付き雇用／支援者付き雇用：SE（Supported Employment）」は、最低賃金をクリアした「一般雇用」で、知的障害者や精神障害者などの新しい雇用形態といってよいだろう。就職した障害者に対して、企業外部の人的サービス支援者が職場に出向いて支援するという点に特徴がある。前述した通り、人的支援者が配置された職場で働く形態は「福祉的就労」では一般的にみられるが、これまでの日本での「一般雇用」ではほとんどみられなかった雇用形態であるが、近年、小規模企業を中心にこのタイプの雇用が少しずつ普及しつつある。大企業を含めたこれからの普及・拡大が注目される。

## 2.3 福祉関連組織でのいろいろな就業形態の類型

1つは、授産施設や小規模作業所などの福祉施設で工賃を得て働く、従来の「福祉的就労」のタイプである。ここでの就業は、雇用契約が結ばれていないので労働関係法規の適用はなく、政府統計では「自営業主（雇人なし）」として分類されている。これらの施設のなかには、積極的な設備投資を行い生産性を維持しながら、フルタイムに近い勤務形態で、かなりの工賃を支払っているところ（NIVR：1998a）から、逆に、訓練や作業療法、余暇活動を中心としたところまで多種・多様な目的・機能をもった施設が並存しているのが現状である。しかし、前者に注目すると、職業生活を通じた社会参加の1つの選択肢といえるが、全体としてみた場合に数が少なく、最低賃金水準にも達しない低い工賃や就業条件の整備が大きな課題として残されている（東京コロニー：2000）。

全国精神障害者家族会連合会・精神障害者社会復帰センター（1997）では、事例調査にもとづいて精神障害者の作業所を、①標準タイプ（活動内容を作業活動に偏重せずに、仲間同志の親睦、教養、趣味、スポーツなどを含め自立や社会復帰に必要な活動を行っている）、②マイペース・生きがい追求タイプ（作業活動は強制されない。メンバーは自分のニーズや意志に応じて、自由

に作業活動に参加する。仕事は利潤追求ではなく、自己成長の手段と見なされる傾向がある)、③仕事・工賃追及タイプ(作業活動を通しての精神障害者の生産性の高さの証明とそれに伴うより多い工賃の確保が目指される。そのため新たな職域の開拓や働き方について様々な工夫が重ねられる)、④地域参加・社会貢献追求タイプ(メンバーが地域の一員として、喫茶、弁当の配達などの仕事を通じて地域参加し、地域貢献をすることを旨とする)、の4つの類型に整理している。工賃を受け取る作業活動=仕事の目的・価値や活動レベルによって、「福祉的就労」のなかは多様であることがわかる。低工賃の労働条件だけに注目していると見逃しがちな多様な就業の現実がある。これからの就業の多様化を検討する上での重要な視点がこの4つの類型にはあるといえる。

福祉施設の中では唯一「福祉工場」だけが労働関係法規を適用、「雇用者」として最低賃金をクリアした雇用機会の提供を目的として設立されているが、近年、最低賃金をクリアすることが困難な現実に直面している(NIVR、1998a)。これらの福祉施設が一般の企業組織と大きく異なる点は、支援サービスを提供している職員が配置され、その人件費に対し公的資金が支給されていることだろう。これまでの就業支援サービス・プログラムが前提としている「一般雇用」―「福祉工場」―「小規模作業所」―「デイセンター」という就業タイプの階層構造が大きく変化してきている現実がある。

2つは、社会福祉法人や協同組合、NGO、NPOなど会社とは異なる目的で設立されている民間非営利組織での雇用である。①市と障害をもつ当事者、住民が資金を提供設立した公益法人が知的障害者を雇用しているケースである(NIVR、1998a)。ここでは、採用基準についても工夫をこらして、最低賃金をクリアする長期間の雇用機会を創出している。この組織は、緑化、リサイクル、施設管理など市からの受託事業を中心に、喫茶店運営や物品販売の収益事業もしている。さらに、雇用機会の直接的創出だけでなく、授産施設や作業所からの実習生受け入れ、仕事開発などのパイロット事業も進め、地域での就業支援サービスのセンター的役割も担っている。②地域の社会福祉法人が障害者を雇用しているケースである。地方自治体関連の公的施設の日常清掃作業を受託、その作業を1年間の有期雇用契約で採用した知的障害者に、専門スタッフ(支援者)付きで担当させている。最低賃金をクリア、年間30人規模の雇用機会、旧労働省関係の助成金も活用している。こうした民間の非営利組織が、地方自治体から清掃や売店などの事業を受託、積極的に雇用機会を創出するというケースは、これら以外にも最近いくつか登場してきており、従来の福祉施設等における管理のための職員雇用ではなく、事業展開の従業員として障害者を雇用している点に注目したい。

3つは、「雇用者」としてではなく、「個人請負者」などの政府統計の分類では「自営業主」の

カテゴリーに含まれる分野で就業機会を創出しているケースである。①雇用ではなく「請負労働」（自営業主）であるが、通常の職場で働く就業機会を創出しているケースである。地域の18の作業所が新たに協会組織を設立、その構成メンバー組織に在籍する障害者を、福祉協会（NPO）がコーディネートし、協会の職員（支援者）とともに市の資源化センターのなかにあるビン選別職場で働くというスタイルを実現させている。障害者にとっては柔軟な働き方が、通常の職場で可能になる。発注側の市にとっては、人員の確保が安定的にできるというメリットがある。②障害をもつ当事者の全国的活動組織である「自立生活センター」は、行政と連携しながら障害者の介助支援サービスを提供する活動を展開、そこで障害者の就業機会を創出している（石渡和実：1998）。こうしたケースは、非雇用者であり「自営業主」ではあるが、従来の「自営業主」のイメージ・実態とは大きく異なっているとみることができる。上記の福祉関連組織のNPOは、その組織内部あるいはその組織がある場所で事業活動をするのではなく、外部の複数組織のメンバーを組織化、そのメンバーに対する仕事のあっせん・仲介と勤務する職場へ支援者を派遣・配置するというサービスをあわせて提供しており、障害者の人材派遣組織に近いという性格を強くもっているとみられることもできる。

個人で事業を営んでいる「自営業主」は、働くことに関しては「雇用者」よりも社会的規制が弱いので、その分職業生活の不安定さはあるが、多様な就業機会を工夫し、柔軟な働き方を拡大させる可能性をもっている。「自営業主」は伝統的あるいは衰退分野の就業機会というイメージをもつことが多いが、最近、インターネット関連ビジネスなどの新産業で、前述したインデペンデント・コントラクターや在宅勤務者として就業する人が少しずつではあるが増えてきている。移動やコミュニケーションに障害をもつ人にとっては、新しいタイプの「自営業主」はこれからの有望な就業機会といえよう。また、障害をもつ人がグループを結成、業務の受託・請負をして、そのメンバーが交替しながら就業する「グループ就労」などもこのカテゴリーに入るだろう。

### 3 欧米先進国の現状

#### 3.1 マクロでみた就業形態

欧米先進諸国においても政府の障害者統計、とくに就業・雇用関連の統計の整備が遅れているということもあって、就業・雇用形態の多様化に関するデータはさらに少ない。

アメリカの障害者（＝職業生活障害者）の就業者総数のなかで「雇用者」として就業している人は、1988年現在、88%にも達している（NIVR：1994b）。そして、「自営業者・無給の家族

従業者」は13%である。同様の比率を非障害者（健常者）についてみると、それぞれ92%、8%である。障害者は非障害者と比べ、「雇用者」が少なく「非雇用者」が多いことがわかる。

イギリスでは、1980年代後半のデータであるが、障害者（＝職業生活障害者）の就業者総数に占める「雇用者」の比率は85%、「非雇用者」は14%である（NIVR、1995）。同様の比率を非障害者（健常者）についてみると、それぞれ88%、12%である。アメリカと同様に、障害者は非障害者と比べ、「雇用者」が少なく「非雇用者」が多いことがわかる。

統計データとしては少し古いが、就業・雇用構造の変化は急速には変化しないだろう。アメリカやイギリスでは、障害者の「雇用者」比率は85%以上と高い。これに対して、前述したが日本の障害者の「雇用者」比率は50%以下ときわめて低いことがきわだった特徴として確認できる。

アメリカやイギリスでも障害者は非障害者（健常者）と比べ、自営業主や家族従業者といった「非雇用者」として就業する人が多いことは特徴としてあげることができる。この点に関しては日本も同様である。障害をもつ「雇用者」と「自営業者」を比較したイギリスの全国規模の調査結果によると（Prescott-Clark: 1990, NIVR, 1995）、「自営業者」には労働上の障害を多く抱えて人が就業しており、労働時間は長時間となっていること、自営業者が多くあげている労働上の障害項目の具体的内容は、「病気で1年に20日以上休む」「休憩をとるため定期的に仕事を中断する」「通常の週労働ができない（週5日間、1日7～8時間）」などである。つまり、雇用者よりも重度の障害状態にある人が、自営業者として就業していることを調査から明らかにしている。

また、前述と同じイギリスの全国規模の調査結果によると（Prescott-Clark: 1990, NIVR, 1995）によると、障害をもち就業している人の全体のうち、保護的環境で就業している人は3%にすぎない。そして、保護的就業で働く障害者全体のうち3/4がレンプロイを含め保護的工場が占め、残りの1/4は重度障害者が賃金補償を受けながら働くことを支援する制度である「企業内保護的就業制度（SPS: Sheltered Placement Scheme）」のもとで働いている。

西ヨーロッパの保護的就業（Sheltered Employment）については、サモイ & ワタプラス／久保耕造・他訳（1993）が詳しいので、以下ではとくに断らない限りその文献に依拠しながら、全体の状況について述べておこう。保護的就業は、一般雇用に向けたリハビリテーションと雇用の提供（一時的なものにとどめることが望ましい）という2つの役割を果たしている。保護的就業には様々な形態があり、障害者のためにとくに設計されたワークショップでの集団的作業、通常の会社の中での保護された条件のもとでの作業（エンクレーブ）、自宅での作業、一般雇用への

援助付きの就職などがある。これらの形態は、すべて、その従業員が一般雇用と同様の競争的な条件では働くことができないという事実を共有している。実際問題としては、今日まで、隔離されたワークショップでの集団的作業が保護的就業の最も一般的形態となっている。つまり、保護的就業は、「施設での集団的就労」(Sheltered Workshop：シェルタード・ワークショップ)と「一般雇用に個人的に〈保護されて〉就労すること」との区別が可能で、サモイ & ワタプラスの調査は、前者のシェルタード・ワークショップに限定、後者についてはとりあげていないことに留意されたい。このレポートがまとめられた時期は 80 年代後半、現在の EU の前身である EC (ヨーロッパ共同体) の頃で、12 カ国で構成、スウェーデンや旧東ドイツは含まれていない。そこから保護的就業といっても、国によって、また、同じ国内での組織の規模やどんな障害種類を受け入れているかといった性格によっても大きく異なっている。

その調査からの推計によると EC 全体では、およそ 35 万人が保護的就労のための施設 (シェルタード・ワークショップ) で働いている。そのうち約 80% はドイツ、フランス、オランダの 3 つの加盟国で占められている。その従業員が最も多いのがドイツで 14 万人 (施設数：626)、ついでオランダ 8 万 1 千人 (同：108)、フランス 7 万 2 千人 (同：1210)、ベルギー 1 万 9 千人 (同：159)、イギリス 1 万 4 千人 (同：222)、アイルランド 8 千人 (同：124)、デンマーク 8 千人 (同：120)、スペイン 5 千人 (同：212)、イタリア 4 千人 (同：200) の順で多い。なお、斎藤公生 (2000) によると、ドイツでは 96 年現在、621 カ所の施設でそのメンバーは約 15 万人である。

EC のすべてのシェルタード・ワークショップにおける従業員の 3 分の 2 は知的障害者である。知的障害者が占める比率は、ドイツでは 83%、スペイン 82%、ベルギー 79%、アイルランド 76%、フランス 70%、イタリア 68% と高いが、デンマーク 56%、オランダは 30%、イギリス 16% の順である。

その従業員の法的身分や賃金は、ある加盟国では、障害を持つ従業員は完全に 1 人立ちしているものとみなされ、労働関係法のほとんどすべての適用を受け、賃金を支払われている。しかし、別のある加盟国では、障害者は、従業員というよりも施設利用者に近い立場におかれている。その場合には、就労契約はなく、仕事に対してわずかな手当が支払われているに過ぎない。このような両極端の間で、多くの方法が工夫されている。様々な相違は加盟国の間ばかりでなく、それぞれの国内にも生じてきている。例えば、フランスのように、異なるタイプの施設が存在する所では、各施設ごとに従業員の地位や報酬について異なった規定をしている。ベルギーのように 1 つのワークショップの中で法的身分や報酬が異なることもある。そこでは賃金や手当も一様ではなく、仕事の出来高、年功、あるいは契約の種類 (訓練契約、雇用契約、その他) に応じた形で

支給されている。

その従業員の収入の主な構成要素は、訓練契約にもとづく手当、雇用契約にもとづく賃金、最低賃金を基準とする所得保障、各種給付金（特に障害給付金と失業給付金）、および報酬（基本報酬あるいは出来高報酬、もしくはその併用）である。そして、これらの賃金、手当、各種給付金の相互関係は各加盟国によって異なる。なぜなら、賃金や手当が一定の水準（各国ごとに異なる）以上になれば、給付が削減されるからである。

集団的な保護就労＝シェルタード・ワークショップ（一般雇用に個人的に「保護されて」就労することとは区別される）は、EC各国で様々な組織のもとで構成されている。基本的な形は「仕事場（働く場所）」である。そこでは障害を持つ人と指導員、監督、または親方といった役割を果たす障害を持たない人とが生産に携わっている。ワークショップは自主製品を販売したり、下請けとして製品や部品の生産を行なっている。その作業の大半がワークショップの中で行われるが、中には作業員の1グループを企業に派遣して、その場所で仕事をする場合もある。加盟国の中には、仕事の大部分がサービス系（公園や公共広場の保全・清掃などへの役務提供）または管理業務（自治体、職業紹介所、図書館などでの）となっているところもある。

### 3.2 いろいろな就業形態の類型

障害者のいろいろな就業形態の類型について、以下ではとくに断らない限りソントン & ラント／松井亮輔監訳（2000）に依拠しながら、就業の多様化で重要となるとと思われる「シェルタード・ワークショップ」「援助付き雇用／支援者付き雇用」「自営業」「新しい就業形態」の4つに分けて記述する。「新しい就業形態」では、ドイツの「社会企業」とイタリの「労働統合協同組合」をとりあげる。障害者の雇用形態の多様化については「援助付き雇用」が関係しているが、新しい就業組織である「社会企業」や「労働統合協同組合」などでも、明確な記述はないが雇用関係で働くケースもあると思われる。障害者の就業形態についての、問題関心が異なるのかためか、「雇用者」のなかでの「正社員」と「非正社員」あるいは「パートタイマー」といった雇用形態の多様化に関する記述はこの文献ではふれられていない。なお、最初にとりあげる「シェルタード・ワークショップ」については、ソントン & ラント／松井亮輔監訳（2000）も、前述したサモイ & ワタプラス／久保耕造・他訳（1993）の調査結果に大きく依拠しながらまとめている。

#### (1) シェルタード・ワークショップ

シェルタード・ワークショップ（＝保護雇用）は民間のイニシアティブで作られ、後になって

国の規制に従うような形で発展してきた。保護雇用に関する法制は、他の雇用対策と別に、又は、並行して形成されてきた。最近になって保護雇用の役割は、障害者のための総合的雇用戦略の中で考慮されるようになってきた。そして、オーストラリアや米国の保護雇用は、より好まれる援助付き雇用に取って代わられてきている。しかし、援助付き雇用や「一般雇用」の促進への関心の増大にもかかわらず、ヨーロッパでは保護雇用の将来についてのコンセンサスはない。ほとんどの EU 加盟国では、それは依然として一般雇用以外の主たる選択肢となっている。加盟国のほぼ半数での政策は、保護措置を増やすこと、なかでもフランス、スペイン及びポルトガルではそれを著しく拡大している。

保護雇用から一般雇用への移行は、ほとんどの国の保護雇用対策の一応の目標ではあるが、いかなる程度にしろ、ほとんど実現されてはいない。スウェーデンのサムハルやイギリスのレンブロイの場合のように、移行目標を実績協定で提示するところもある。フランスでは、一般雇用への移行の促進と保護セクターの計画的拡大が並行して行われているおり、保護雇用を離れる人びとの採用は、(一般企業にとって) 割当雇用目標達成の一助となっている。また、フランスではシェルタード・ワークショップ(保護雇用)と一般企業を新たにリンクする手続きがとられてきた。ドイツでの新しいアプローチは、障害者の移行を援助するため、専門の統合ワーカーを採用することである。障害者に対する別立ての特別雇用対策の将来に係る議論は、重度障害者のニーズを充たす最善の方法は何かという問題を浮上させることになる。移行が適当な目標であるという合意はない。イタリアの協同組合は、組合内自足に留まり、移行の概念を避けることを望んでいる。フランスの CAT (労働能力が通常の 1/3 未満の人を対象とした「労働援助センター」) の支持者も、同様の社会的経済モデルを推進する。しかし、いくつかの国では保護対策は、適切な労働条件と雇用契約を提供できないが故に批判されている。

EU のなかで保護雇用が最も多いドイツでは、1996 年の「社会扶助法」の改正によって、従業員としての法的地位の欠如、職場での保護を受ける権利の欠如、シェルタード・ワークショップでの賃金の低さなどの懸案事項となっていたものの改善が進んだ。シェルタード・ワークショップの財源は自らの経済活動、連邦雇用事務所・地元の社会扶助局・課徴金基金からの補助金、そして寄付から成り立っているが、96 年の法改正によって収入の 70% を従業員の給与目的に使用し、残り 30% をシェルタード・ワークショップの運営目的に使うこととされた。また、以前は、ワークショップで作業する障害者は、標準的な雇用契約を結んでおらず、したがって法律上は従業員ではなかったが、労働時間や有給休暇、病欠の際も賃金が支給されること等、新しく従業員としての地位が与えられた。ワークショップの利用者は長期の雇用とケアを受けられるが、「業績のよい」従業員は一般の労働市場での就職を目的に特別の訓練とリハビリテーションを受けられることになっているが、一般の労働市場への移行に成功するのは 1% ほどにすぎない。労働社

会省の調べでは、96年時点で全国に621のワークショップがあり、約15万人の就業機会をつくっている。

斎藤公生（2000）によると、ドイツのシェルタード・ワークショップは、「1960年代から主としてキリスト教会や保護者の会によって私的に運営されてきた保護雇用所は、1986年の重度障害者法によって公的規則が定められ、これにより保護雇用所の設立にあたっては連邦雇用省の許可が必要とされることになった。現在、保護雇用所を運営しているのは、ほとんどが障害者団体等の私的組織であるが、公共団体が運営することも法的に認められている」、そして、「保護雇用所の門戸を広く開放しており、ここで働くにあたっては障害の種類や程度は関係がなく、重度でも軽度でも、ほんの少しでも経済活動能力があれば受け入れる方針を貫いている。そのほとんどは、各地域の職業安定所の障害部門からの紹介を受けているが、採用にあたっては、保護雇用所の技術委員会の承認を必要とする。多量のサポートや特殊な補助器具を必要とする人、また常に個人的介助が必要とされる人には、職業安定所のほうでデイセンターや特別医療グループ等を紹介している。ただし、1996年の社会扶助改革により、保護雇用所ポストに空きがあり、応募者が個々の応募条件に合致している場合は、雇い入れる義務があると定めている。従業員数を120名以上とした重度障害者法の規定があるため、旧東ドイツ地域では、複数の保護雇用所が存続をかけて合併する動きも見られる」という。

アメリカの保護雇用は、公共または非営利団体が、稼得能力が低い障害者に対して最低賃金以下の賃金を支給することを労働省から承認（労働基準法 P. L. 89-601 第 14 条 (c) により）を受けておこなうものである。推定で7千人の雇用主が承認を受け、この制度で20万人が就労している。連邦政府は、シェルタード・ワークショップに対しては製品買い上げ、連邦の賃金法の免除、資金ローンの提供といった間接的支援をしている。そして、中小企業庁（SBA）は直接的生産のための総労働時間の75%以上を障害者が行っているシェルタード・ワークショップに対して、建設費、運転資金としての援助ローンを提供している。また、州によっては発達障害者プログラムに基づいてシェルタード・ワークショップに財政援助を与えているところもある。しかし、最近の10年間は、保護雇用の原理は、雇用へ移行する率が低い、労働への統合に欠けるといった批判・攻撃にさらされている。

斎藤公生（2000）によると、「現在では、地域リハビリテーションプログラムを通じて、社会雇用に向けた保護工場としての形態が増えてきている。JWOD（JAVITS-WAGNER-O'DAY）法によるNIBやNISHの存在は広く知られている」「JWODプログラムは視覚障害者と重度障害者から購入を促進する委員会（The Committee for Purchase from People who are Blind or Severely Disabled）という連邦機関によって運営されている。有名なNIB（National Industries

for the Blind) と NISH (National Industries for People with Severe Disabilities) は、視覚障害者と重度障害者から購入を促進する委員会によって任命された非営利団体であり、JWOD プログラムにもとづいて障害者を雇用する地域のリハビリテーション機関・保護雇用所をあらゆる側面から支援している。JWOD プログラムのもとで生産された製品の価格は連邦政府が決定し、その品質が劣る場合には、買い上げリストから削除するなどの決定を委員会が下す決まりになっている。「NISH が協力している非営利団体で働く 85%の人が重度障害を持っている（知的障害者、精神病患者を含む）。さらに 60%の人が複数の重複障害を持っている」。そして、JWOD プログラムで働いている従業員は、1997 年現在、28,283 人である。

## (2) 援助付き雇用

援助付き雇用／支援者付き雇用は、最初にアメリカで確立され（86年のリハビリテーション改正法）、発展してきた。保護雇用という考え方への挑戦が、別のサービス提供の方法として、援助付き雇用方式の開発を奨励することになった。雇用と訓練に向けた革新的な打開策を必要とする重度障害者が増加してきたこともその発展を助長した。アメリカでは、それは重度障害者が一般雇用への統合を達成するのを十分援助しえなかった伝統的なリハビリテーション・プログラムにとってかわるサービス提供モデルとして発展したのである。援助付き雇用は、職業能力の欠如を根拠に疎外され、いやしめられ、また、市民権を奪われてきた重度障害者の側の全国的な市民権運動に類似している。オーストラリアでは、それは分離された雇用サービスからの訣別運動の一環として推進された。アメリカ及びオーストラリアとも援助付き雇用は、法律及び公的補助プログラムに組み込まれている。アメリカ、オーストラリア、カナダ及びイギリスでは援助付き雇用の哲学がますます強調されている。雇用へのこのアプローチは、一般事業所での有給就労と、雇用を維持するためにそれを必要とする人びとに継続的な職場支援を提供することを意図したものである。保護雇用へのアクセスは、一般的には従来保護雇用に振り向けられた障害者を一般の職場での援助付き雇用／支援者付き雇用へと継続されていった。

アメリカの援助付き雇用には、3種類の主要な型がある。1つは、「個人配置」でキーとなる特徴は、サービスを受ける障害をもつ個々人は他の従業員と一緒に職場に配置され、ジョブコーチからの継続的な訓練と権利擁護サービスを受ける。2つは、「エンクレーブ」で障害者は小集団を編成、特別訓練または作業援助を受けながら会社の中で働く。3つは、「移動作業班」でキーとなる特徴は、作業者は1つの共通目標をもった小集団を構成し、種々の違った場所に出かけて働く。そして、これらの援助は雇用が安定するまでの間、長期または有期である。91年に、この援助付き雇用プログラムに参加した人は約7万5千人、精神障害者及び知的障害者はその85%を占めている。NIDRR（93年）によると、プログラム参加者のうち重度障害者は12%と少なく、もっと重度障害者へ向けた努力が必要だという批判がある。

援助付き又は支援者付き雇用への取り組みは、EUでも急増している。しかし、ほとんどのヨーロッパ連合加盟国では、援助付き雇用政策ということで話をすることは正確ではない。むしろ各種の取り組みがあり、その由来は多様である。NGOにより推進されてきたものや、職業紹介サービスによるものがある一方、伝統的な保護雇用から発生したものもある。ヨーロッパ委員会(EC)のHORIZONプログラムは、現場での取り組みに刺激を与えてきた。ある国、例えばイギリスやオーストリアは、援助付き雇用をそれらの戦略的政策に取り入れてきた。他の国々では、一貫した全国的な枠組みなしに地方での取り組みが出てきている。援助付き雇用についての単一のモデルはなく、しばしば援助付き雇用へのさまざまなアプローチが併行して行われているのが現状で、こうした種々のアプローチを調整する必要性が、認識され始めている。

イギリスでは、政府の政策によりシェルタード・ワークショップの数は減少してきた。それにかわって企業内保護就労(Supported Placement)が、イギリスの「援助付き雇用プログラム」全体の半分近くに拡大してきた。また、ドイツではシェルタード・ワークショップから労働市場への移行を容易にするため専門統合サービス(specialist integration service)を導入、個々人にあわせて計画された求職活動の支援、雇用の職場にジョブコーチ支援、必要な場合には危機時の介入(crisis intervention)、雇用主や同僚へのアドバイスなどが含まれる。

### (3) 自営業者

自営業に従事する障害者も補助や助成の対象となり得る。一定の財政支援対策が、自営業開業を望む障害者のために特につくられているが、その利用率は、自営業従事者の比率が高い国でも一般的に低いのが現状である。自営業者への融資などの支援は、「在宅での活動」などとも関係している。

アメリカでは、新規の事業が設立される率は増加しており、これは、障害者のための新しい就労の機会、特に在宅就労の機会に結びつくものである。中小企業庁(SBA: Small Business Administration)は、自営業を始める者のために融資を提供している。それは2種類があり、1つは連邦法又は州法により認可された公共団体及び民間団体であって障害者のために運営されるものに対しては、直接融資及び融資保証をするものである。前述したシェルタード・ワークショップへの融資もこれに該当する。もう1つは、障害者が100%所有し経営する新しい企業に対して、直接融資又は融資保証を行うものである。職業リハビリテーション制度でも中小企業への財政提供はできるが、これらの制度の一義的力点は競争的雇用に置かれている。80年代の初期以降、企業設立に対する連邦の奨励金は削減されてきているが、他方、80年以降、州と地方自治体レベルでの起業援助策は拡大している。リハビリテーション・カウンセラーも、自営を援助し、立ち上げ資金を提供することができる。

ドイツでは、障害者が活動に従事するよう奨励するインセンティブとして、在宅活動の実施に対して統合支援条例（Integration Assistance Ordinance）によって行われる助成金がある。その他の点については、障害者が在宅で行う作業は、在宅就労法（Home Work Act）の一般規定に従わなければならない。

#### （4）新しい就業形態

保護雇用か一般雇用かの二者択一は、一定の障害者グループにとっては十分な選択肢ではないということが次第に認識されるようになってきている。そのギャップは、隔離度が比較的低い、例えば、エンクレーブ（企業内保護就労）やワークショップ外の個別就労（individual outplacement）での「保護的」就業機会や援助付き雇用により部分的には埋められているが、新たな就業形態も求められている。以下では、新しい就業組織（New forms of employment）であるドイツの「社会企業」とイタリアの「労働者統合協同組合」などをとりあげる。

ドイツの社会企業（social enterprise）は自助会社（self-help firm）とも呼ばれ、80年代初頭以降発展してきた。社会企業は、非障害者（健常者）が働く企業で障害者に対して集団契約に基づく定期的な契約と給与を伴う通常の仕事を提供する目的で設立された。通常労働市場で要求される条件を満たすことができず、シェルタード・ワークショップにも適さない障害者が対象である。社会企業は、種々の非政府組織（NGO）によって運営されており、85年には全国組織であるFAFが設立された。社会企業の大半は小規模で、多くは10人～20人規模である。社会企業で働く障害者の半数が工業分野、20%が小売業分野、残りが手仕事の分野である。経済活動を営む企業として活動しており、全ての企業が利用できる課徴金から補助金の支給を受けている。障害者に通常の契約と賃金での普通の仕事が提供される。94年時点で、115の社会企業が2,333人を雇用、このうち1,248人はフルタイムで通常の契約で働く障害者で、422人は以前は社会扶助や年金に頼っていた障害者である。社会企業の大半は、シェルタード・ワークショップや一般の企業からしばしば排除されているような、精神障害をもつ人のために生み出された。社会企業は長期の雇用機会を提供しているが、次のステップへの準備段階ともなりうる。社会企業で働いた障害者のうち、約半数は5年以内に離職している。そのうち、40%は通常労働市場で就職、約20%がドロップアウトしている。

ドイツでは、社会企業とは別に、障害者が企業内の特定部門で働く「準保護雇用（semi-sheltered employment）があり、その企業内のワークショップで訓練や資格取得の機会ともなっている。また、「中間就業（half-way employment）」があり、高齢者や長期失業者、低い資格しかない人など、一般雇用も保護的雇用も不可能あるいは不適切な重度障害者に対して、仕事、資格及び支援をするプロジェクトがある。

斎藤公生（2000）年によると、準保護雇用（所）は、「ソーシャルファームとは全く違った形態であるが、一般企業のなかには自社内に障害者が働くための専門部署を設けているところが見られる。その多くは、自社の社員が障害を負った場合に、特定部署に転属させて雇用を継続するシステムをとっており、障害を持たない従業員との統合を目的としているわけではなく、法規制のもとで重度の障害者を解雇しないことを目的として存在している。なかには、革新的な企業で、一般部門で働く機会を提供するべく社内訓練を提供しているところもある」という。そして、「中間就業（half-way employment）」は、「連邦政府による障害者雇用施策で、一般企業にも保護雇用所にも向かず、長期失業中であり、しかも特別な職業技術を持たぬ高齢の障害者のために、ハルフウェイハウスと呼ばれる施設が設けられており、仕事をしながら職業技術を習得させることを目的としている」という。

イタリアの障害者就業機会創出の特徴として協同組合の活動がある。70年代後期にほとんどの大型の精神障害者施設が閉鎖され、また、割当雇用制度が適用されなかった精神病患者についてはことさら、統合化された雇用を提供するという割当雇用制度の目的の実現に失敗していることが認識されたことが、その活動の背景にあった。これらの多くは、障害者や社会的に不利益な立場にある人びと（薬物依存者、アルコール依存者、非拘束刑に服役中の囚人を含む）の自治、責任、力を高めるために設立されたものである。70年代後半と80年代前半の協同組合の設立者たちは、親、精神障害者施設や職業訓練センターのスタッフ、また市町村や地域の保健機関、そしてカトリックのボランティアたちのグループなどであることが多かった。社会協同組合が普及したのは、福祉サービスを提供する非営利団体や協同組合の発展の1つの現象とみることができる。実際に、多くの協同組合は福祉サービスや統合化された労働の場を提供した。しかしながら、このような発展は、これまでの協同組合に関するイタリアの法律に抵触するものであったが、1991年の法律制定によって、社会協同組合を特別に認識させるものとなった。同法の目的において2つの事業、つまり、1つは社会・保健・教育サービスを提供するもの、もう1つは、定義された社会的不利な立場にある者に統合化された労働の場を提供するものと、この2つのタイプに分けられた。そして、この2つの目的は、同一の団体によって実施することはできない。法におけるはっきりとした区別の結果、両方の活動を行っていた社会協同組合は事業を再編成せざるを得なくなり、多くの場合、この再編成の過程は今もなお続いている。

就業の最も優れた新たな形態は、社会協同組合の1つのタイプである労働統合協同組合である。この労働統合協同組合には、2つのタイプある。第1のタイプは、生産とサービス活動を発展させ、そこでは、障害のある参加者が職業技能を獲得又は改善することができる。多くは職業訓練コースと関連して設立され、また多くは、恒久的な就労者よりも、訓練生の比率の方が高い。訓練や能力の向上が主要な目的であるが、実際には、障害者は長い期間これらの協同組合において

働いており、むしろ被用者としてずっと残っている。第2のタイプは、統合化された生産協同組合である。これらは協同組合の枠組みの中で、障害者やその他の不利益な立場にいる人びとに恒久的な雇用の場を提供することを目的としているが、これらの協同組合は障害者に対する訓練も実施することができる。しかし、実際には、これらの2つのタイプの協同組合の区別は明確ではなく、それらの活動は非常に似ている。この協同組合の対象となる人びとは、「労働市場における不利益な人びと」と法律に規定され、身体障害、感覚障害、知的障害のある人びと、治療中もしくは施設を退所した精神病患者、薬物依存者、アルコール依存者、そして、有罪となり（刑務所に入る）代わりの罰を申し渡された人びとである。いくつかの協同組合はその対象者を1つのカテゴリーに定めているが、他の協同組合は、対象者としていくつかのカテゴリーの者を受け入れており、91年の法律によって、労働統合協同組合は、財政支援を得るためにこれらのカテゴリーから少なくとも30%の人を雇わなければならないとされている。

労働統合協同組合は独立した自己管理の組織である。それらは社会連帯と相互利益の原則に基づいて運営されている。収益活動は認められていない。スタッフメンバー、支援者、訓練生そして家族やスポンサーも、協同組合の会員となることができる。原則として、協同組合の全ての被雇用者が協同組合の会員である。93年に行われた社会協同組合の郵送調査から、4,500から5,000人の不利益な立場にある労働者が社会協同組合に雇用されていると推計している。協同組合によって採用された、不利益な立場にある人びとの職業身分や賃金条件は、全国レベルで一律に規定されていない。学習契約、訓練契約、又は労働助成金を得ている被用者は特別な扱い（身分）である。他の被用者も協同組合の正式会員になることができる。法律上の運用からいうと、彼らは時には現在の雇用法によってカバーされる被用者でもあり、時には事業主ともみなされる。このことは、彼らへの賃金支払いや解雇の規定に関して問題を引き起こす。被用者は、一定期間又は期間を定めずに、雇用契約を交わすことが可能であり、彼らはパートタイム又はフルタイムで働くことができる。場合によっては、協同組合と労働組合との間で集団協約（collective agreements）が交わされる場合もある。労働統合協同組合の活動に関する詳しい情報はほとんどないが、公共団体との契約により、公園や公立庭園の維持管理、また、下請け手工業や組立作業については、通常、企業と契約している。それは人的サービス（personal services）にも広がってきている。労働者が高い技能に到達することを妨げている社会協同組合の生産活動における技術的レベルの低さなどが、不利益な立場にある労働者を一般労働市場へつなげることを未だに制限していることを強調する見方もある。また、労働統合協同組合に対して、シェルタード・ワークショップは、境界線上にある施設であるとみなされることがある。

## 4 結 語 —就業の多様化による柔軟な働き方の実現—

以上、文献・統計調査およびいくつかの聞きとり調査の結果を通して障害者の就業・雇用の多様化の現状を分析した。就業の現実が多様化していることもあって、それを把握する概念・用語の混乱もみられるが、その点の整理も同時に試みた。

日本の障害者の労働市場は、他の先進国と比べ労働年齢期間（18～64歳）の障害者の就業率は高いものの、その就業者全体に占める「雇用者」の割合が低いという点に大きな特徴がある。98年の東京都のデータによると、障害をもつ就業者全体のなかで、「雇用者」が占める割合は48%と半分にも達していないこと、「非雇用者」である「福祉的就労」が31%、「福祉的就労を除く自営業主・家族従業者」が17%と、「福祉的就労」のウエイトが非常に高いことがわかった。とくに、知的障害者と精神障害者で「福祉的就労」の比率が高く、それぞれ58%、62%と半数以上に達していた。この点だけからみても、「福祉的就労」から「一般雇用」への移行を通じた雇用機会の拡大が大きな課題であることは明らかであろう。しかし、日本だけでのことではないがこの移行目標がなかなか実現できない現実もある。雇用形態の多様化、柔軟な働き方の実現などの支援環境の整備・改善を通じた雇用・就業機会の拡大があらためて問われているといえる。

いくつかの聞きとり調査や文献調査の結果から、「雇用者」と「非雇用者」の2つ世界における多様化について分析した。雇用の多様化には、雇用契約期間の定めがある「パートタイマー」、「準社員・嘱託」、「(3カ月の有期雇用の) トライアル雇用」などの「非正社員」のタイプがまずある。しかし、それが雇用者全体でどのくらいのウエイトかを示す政府統計はない。また、障害者雇用率制度でカウントの際の下限となっている週20時間以上30時間未満の「短時間労働者」も1つのタイプであるが、障害をもつ雇用者全体の3%と、現在のところ少ない。産業構造の変化やIT革命のなかで注目されている「在宅勤務」や「人材派遣会社」の雇用者は、いくつかの事例はあるが、それほど普及していない。雇用の組織に注目すると、「特例子会社」が約4千人の雇用機会をつくっていることは注目される。「援助付き雇用／支援者付き雇用」は、小規模企業を対象として一部地域で見られるものの、これから拡大が期待できる雇用形態だろう。

福祉関連組織での就業については、支援者が配置された「隔離されたワークショップでの集団的作業」である「福祉的就労」がほとんどであるが、その内容は例えば、舘暁夫が提起している①「標準タイプ」（活動内容を作業活動に偏重せずに、仲間同志の親睦、教養、趣味、スポーツなどを含め自立や社会復帰に必要な活動を行っているもの）から、②「マイペース・生きがい追求タイプ」、③「仕事・工賃追及タイプ」、④「地域参加・社会貢献追求タイプ」など、すでにい

ろいろな働き方を実現している。その意味ではこの分野では就業の多様化は進んでいると見てよいだろう。最低賃金をクリアすることを目指している「福祉工場」の雇用では、それが実現できない現状がある。これらの分野の就業は「部分的就業」ということもあるが、低賃金・労働条件で労働関係法規が適用されていないこと、所得保障が十分でないこと、「隔離された場所」での就業などという点に大きな問題がある。

しかし、いくつかの聞き取り調査の結果から、これらの分野においても新しい動きがあることがわかった。1つは、市と障害をもつ当事者、住民が資金を提供して設立した公益法人で障害者の雇用機会を創出、また地域の就業支援サービスの拠点となっているケースである。2つは、社会福祉法人が地方自治体から公的施設の清掃業務を受託、知的障害者を雇用しているケースである。この2つのケースは、これまでの「福祉的就労」ではなく、また、会社組織以外で雇用機会をつくりだしていること、つまり、会社組織以外の NGO や NPO などの「非営利組織」で工夫しながら雇用機会を創出していることに注目したい。さらにそれが進化したタイプとして、福祉関連組織がその組織自身で就業機会を創出するのではなく、「一般雇用」の職場へ障害者を支援者付きで派遣するというサービス組織となっているケースもあった。その組織が市のリサイクルセンターから業務を受託、地域の作業所のメンバーを組織して、センターの職場で働くという方式で、「雇用者」ではなく「請負い人（自営業主・家族従業者）」の就業形態であるが、これからの新しいタイプとして注目したい。福祉関連施設・組織を就業の場とするのではなく、地域の会社等の組織で働く障害者のための就業支援サービスを提供する組織へと転換していくことも、これからの有力な選択肢の1つとしてある。重度障害者を対象に「就業支援」と「生活支援」の両面から、一体化した支援サービスを長期間にわたって提供する組織、また、「ジョブコーチ」などの職場での人的支援サービスを提供していく組織などとして新たな役割が期待される。

文献調査から欧米先進国の動向を検討してみると、「雇用者」の世界での多様化の議論はほとんどみられない。欧米では、障害者の場合でも「雇用者」がほとんどで「非雇用者」は少なく、両者を区別する意味が日本よりも少ないということが影響しているのかもしれない。そこで就業の多様化という視点からみた。「隔離されたワークショップでの集団作業」＝「シェルタード・ワークショップ」という従来は多くみられた就業形態から進化して、近年では福祉関連の施設・組織以外の地域での個別の就業へとシフトしてきていることがわかった。しかし、ソントン&ラント／松井亮輔監訳（2000）によると、そこからの進化あるいは移行について EU の各国で合意ができていないという。その進化あるいは移行先となるその地域での個別就業には、「援助付き雇用／支援者付き雇用」や「在宅勤務」の自営業者などがある。さらに、新しい就業組織として「社会企業」や「労働統合協働組合」などが注目されてきている。「シェルタード・ワークショップ」は、従来、欧米での「保護雇用」の典型でもあったが、それが進化している

ろな就業の形態や組織を生み出してきていることがわかった。その新しい就業組織でも障害を配慮した支援環境をつくりだしているのです、その意味では広義の「保護的就業」といってもよいだろう。しかし、他方で「新しい展開は、新しい問題を生み出している。それは例えば、障害をもつ従業員がワークショップからデイ・センターへ追いやられることをどのように防ぐかという問題や、デイ・センターからワークショップへの移行をどのように推進するかという問題、あるいは重度障害者を保護的就労に統合するという問題である」（サモイ & ワタプラス・久保耕造・他訳：1993）。

日本の「福祉的就労」から「一般雇用」への移行の課題は、「シェルタード・ワークショップ」の性格をもっている現在の福祉関連施設・組織での「福祉的就労」以外の地域でいろいろな個別就業の機会をつくることでもあろう。そのなかで、会社組織の「雇用者」の雇用形態の多様化は大きな柱でもあるが、NGOやNPO、協同組合などの「非営利組織」での雇用・就業機会の創出も1つの選択肢となろう。近年、NGO・NPOと呼ばれている「民間非営利組織」で、障害者の就業・雇用機会を創出することも可能となってきた。武川（1999）は、「ボランティア労働は無償性によって特徴づけられたのに対して、民間非営利組織は必ずしも無償労働のみから成り立つわけではない。組織の管理のために多数の有給スタッフが雇われる場合は珍しくない。また、巨大化した民間非営利組織のなかには有給の労働者を多数雇用し、ばあいによっては、ボランティア労働は皆無ということもある」という。こうした新しい組織は、その組織の目的にもよるが、従来の会社や福祉施設・組織とは異なり、雇用契約を結ぶ「雇用者」だけでなく、それ以外の柔軟な働き方が可能となる就業機会も創出する可能性が高いといえよう。これらの組織への助成を通じて、雇用機会の創出・拡大をはかろうとする政府の緊急雇用対策も展開しはじめている。しかし、他方で「福祉的就労」から「一般雇用」への移行の実現過程では、「福祉的就労」を現在よりもさらに重度障害者の就業機会に限定すべきかどうか、前述したサモイ & ワタプラス・久保耕造・他訳（1993）が問題提起していることと同様な問題の解決が求められることになる。現在の「福祉的就労」の場を重度障害者の長期就労の場として積極的に位置付けるべきだという斎藤公生（1999）や鈴木清覚（1995）の提案も、移行の具体的プログラムの中でもっと検討すべきだろう。

雇用・就業形態の多様化は、「柔軟な働き方の実現」と「職業生活の不安定化」という両面をもつので、専門・技術スタッフのサービスや所得保障制度などの支援環境の整備・改善なくしては発展しないだろう。そのなかには、「就業支援」と「生活支援」の両面から、一体化した支援サービスを長期間にわたって提供する地域支援環境の整備や「ジョブコーチ」などの人的支援サービスの充実など、労働法制がカバーすべき範囲の拡大や「最低賃金制度」の柔軟な運用なども必要となってくるだろう。また、仕事を通じた収入だけでは生活できない場合を起こりうる。「障

害者が就労により年金とあわせて所得を確保し自立した生活を送ることが可能となるよう、社会が支援していく必要がある」（『厚生労働白書』平成13年版）。多様な就業機会の実現は、それぞれの「福祉的就労」から「一般雇用」への移行をはじめとしていろいろな就業機会の場を移行する可能性を高くすることにもなるので、キャリア形成の視点から、新しい雇用・就業機会に挑戦しても就業・生活の不安定さをできる限り少なくするような社会保障給付制度を含め就業支援環境の整備＝セーフティネットの構築・整備も併せて行うことが必要である。

多様化を通じた就業・雇用機会の拡大は、強制や結果による就業の多様化ではなく、就業条件・環境の整備をはかりながら、障害をもつそれぞれの個々人が自らの選択によって職業生活への参加しやすい、また、「働きがい」をもてる柔軟な働き方を実現できる場を創出することであろう。

## 文 献

\* NIVR＝障害者職業総合センター

- 石渡和実，1998，「障害者の社会参加と自立生活」『地域ベースの障害者雇用支援システムに関する研究』（NIVR 調査研究報告書 No. 25）
- 京極高宣，2000，「再び〈工賃〉の概念について」『ノーマライゼーション』8月
- 工藤正，1998，「障害者福祉関連組織のサービス」『地域ベースの障害者雇用支援システムに関する研究』（NIVR 調査研究報告書 No. 25）
- 工藤正，1999，「障害者の多様な就業組織と就業形態」『職リハネットワーク』No. 46，10月
- 厚生労働省，2001，『平成11年度就業形態の多様化に関する総合実態調査報告』
- 佐藤博樹，1998，「非典型労働の実態」『日本労働研究雑誌』12月，日本労働研究機構
- 佐藤宏，2001，「ITと障害者雇用」NIVR『職リハネットワーク』No. 49，3月
- 斎藤公生，2000，『福祉先進9カ国〈社会保障，雇用，助成金，障害者教育等〉の概要』，筒井書房
- 全国精神障害者家族会連合会・精神障害者社会復帰センター，1997，『地域小規模社会資源における社会参加活動の収集と類型化に関する研究－作業所事例調査－』
- 武川正吾，1999，「労働の未来と福祉国家」『社会政策のなかの現代』東京大学出版会
- 東京コロニー，2000，『高齢者・障害者の就労環境と就労支援システムの研究』
- 東京都福祉局，2000，『障害者の生活実態－平成10年度東京都社会福祉基礎調査報告書－』
- NIVR，1994a，『大企業と障害者雇用』
- NIVR，1994b，『障害者労働市場の研究(1)』
- NIVR，1995，『障害者労働市場の研究(2)』
- NIVR，1998a，『地域ベースの障害者雇用支援システムに関する研究』
- NIVR，1998b，『欧米諸国における障害者の就業状態と雇用支援サービス』
- NIVR，1999a，『在宅就労を中心とした障害者の就労促進に係るインターネットの活用に関する研究』
- NIVR，1999b，『欧米諸国における障害者の雇用政策の動向』
- NIVR，2001，『除外率設定業種を対象としたヒアリング調査の結果概要』
- 仲野組子，1999，「米国における雇用形態の多様化の実態と今日的意味」社会政策学会編『日雇労働者・ホームレスと現代日本』御茶の水書房
- 仁田道夫，1999，「典型的雇用と非典型的雇用－日本の経験－」『日欧シンポジウム・雇用形態の多様化と労働市場の変容』社会経済生産性本部
- 日本経営者団体連盟，1999，『特例子会社の労働条件に関するアンケート調査』

日本経営者団体連盟, 2001, 『障害者雇用安定プロジェクトに関するアンケート調査結果報告』  
日本障害者雇用促進協会, 1997, 『重度障害者多数雇用事業所における障害種類別にみた雇用等に関する研究調査』  
日本障害者雇用促進協会, 2001, 『雇用されている精神障害者のニーズ調査に関する報告』  
日本障害者雇用促進協会／雇用開発センター, 2002, 「障害者雇用の多様化に関する調査」(近刊行予定)  
労働省障害者雇用対策課, 2000, 『平成10年度障害者雇用実態調査結果報告書』

Prescott-Clark, 1990, "Employment and Handicap", Social and Community Planning Research (SCPR)  
Samoy & Wterplas, 1993, Sheltered Employment in the European Community, サモイ & ワタプラス／  
久保耕造・他訳, 1993, 『EC 諸国における障害者の保護的就労』, ゼンコロ

Thornton & Lunt, 1997, Employment Policies for Disabled people in Eighteen Countries —A Review, ILO/European Commission/University of York (SPRU: Social Policy Research Unit) — なお, この文献はソーントン & ラント/松井亮輔監訳, 2000, 『18 カ国における障害者雇用政策』で, 全訳を <http://www.dinf.ne.jp/doc/thes/index.html> (日本リハビリテーション協会) に公開している。その概要は, NIVR, 1999, 『欧米諸国における障害者雇用政策の動向』を参照。93年版については, 工藤正, 1998, 「15 カ国の障害者雇用政策に関するヨーク大学の国際比較研究の概要 (抄訳)」『欧米諸国における障害者の就業状態と雇用支援サービス』(NIVR: 1998b) を参照。