

研究報告

利用者大量解雇から見てきた就労継続支援A型事業所に関する一考察

—補助金依存体質の施設運営脱却後の目指すべき姿—

木下一雄*

名寄市立大学保健福祉学部社会福祉学科

キーワード：障害者雇用 施設運営 補助金体質 経営視点

1. はじめに

就労継続支援A型事業所は障害者と雇用契約を結び、就労と技能訓練の機会を提供する福祉サービスであり、事業者は3年間にわたって国の特定求職者雇用開発助成金(以後、助成金)を1人あたり最大240万円、国・自治体の給付金を1人あたり1日5840円(定員20人以下の場合)受け取りことが出来るのである。本来、国から受給した助成金は事業所の経費にしか充てることができず、利用者に対する賃金には使用できないのが原則である。

しかし、事業所の中には最初から助成金目当てで、人数や設備の要件を満たせば事業収入がなくても助成金で収益を得られるため実質的に事業をせずに助成金の一部を賃金支払いに回しているところも少なくはない状況にある。

そのため、ここ10年間の間で就労継続支援A型事業所は目覚ましく数を増加させていった。2012年は、1344か所だったのが、2016年には3419か所に増加し、事業所で働く人の数も約3倍となった。また事業形態も2012年は、43.3%が社会福祉法人であったが、2016年には営利法人が53.5%を占め、それに伴って利潤追求になり平均工賃も低下傾向になっていった。それとともに、仕事の内容も企業からの下請け作業に類似するものが多く、最低賃金以上を稼げる仕事内容ではないといった指摘がなされていた。

平成30年には精神障害者も法定雇用率の算定基礎に入り、法制度の後押しもあり精神障害者の就労は、今後ますます増加すると予想されている。そのため就労継続支援A型事業所で起きた問題を掘り下げていくことによって、これからの障害者の就労支援のあり方とは何か、そしてそのためにどのような支援体制を構築していけばよいかについて考察していく。

2. 目的

就労支援を行っていく中で、最も重要になるのが就職をした後の「定着支援」である。就労支援とは、働き続けることを通じて、当事者はもちろんのこと、企業や地域の中に存在する課題と向き合っていく作業に他ならない。今まで暮らしていた地域で障害を抱えている方々が自分らしく当たり前で生活していくことが出来るための就労支援の場が、全国各地で奪われて行こうとしている。全国各地の地域において起こっている閉鎖や倒産、撤退などの事案を考察しながら、より本人の希望に合った支援方法を導き出していく、なぜこのような事が起きてしまったのかを検証し、今後の就労支援の対応策として活かしていくことを考えている。

3. 就労継続支援A型の見直しまでの経緯

一般就労が難しい障害者が働く就労継続支援A型事業所で突然の大量解雇が相次いでいる。企業の参入が

*責任著者 E-mail:kinoshita@nayoro.ac.jp

相次ぎ、事業所は6年間で5倍に急増したが、公的な補助金を目当てに開業し、障害者に適切な仕事を与えない悪質な事業所も増えているとみられる。収益が伸びずに、国から支給される補助金に依存せざるをえない現実が見えてきた。専門家は国の制度設計の不備や自治体のチェック体制の甘さが背景にあると指摘している。

障害者が雇用契約を結んで就労訓練を受ける就労継続支援A型事業所への参入事業者が急増している。国からの給付金で運営できることなどから、事業所数はこの5年間で約7倍に増え全国で約2400か所に上る。しかし、中には障害者を雇用しながら就労実態がほとんどないなど不正が疑われるケースも相次ぎ、厚生労働省が指導強化に乗り出している。

厚生労働省は2016年9月には、収益の上がらない仕事しかしていなかったり、利用者の希望を無視して一律で短時間勤務にしたりする不適正ケースについて各自治体に指導の徹底を求めた。同10月には、利用者の平均就労時間が短い場合は助成金を大幅に引き下げた対応を実施した。

就労継続支援A型は、利用者数、費用額、事業所数が毎年大幅に増加してきているのが現状である。しかし、生産活動の内容が適切でない事業所や、利用者の意向にかかわらず、全ての利用者の労働時間を一律に短くする事業所など、不適切な事例が増えているとの指摘があり、支援内容の適正化と就労の質の向上が求められていたのも事実であり、事業所で行われていた業務内容が見えていなかったケースが多く存在していたのも事実である。

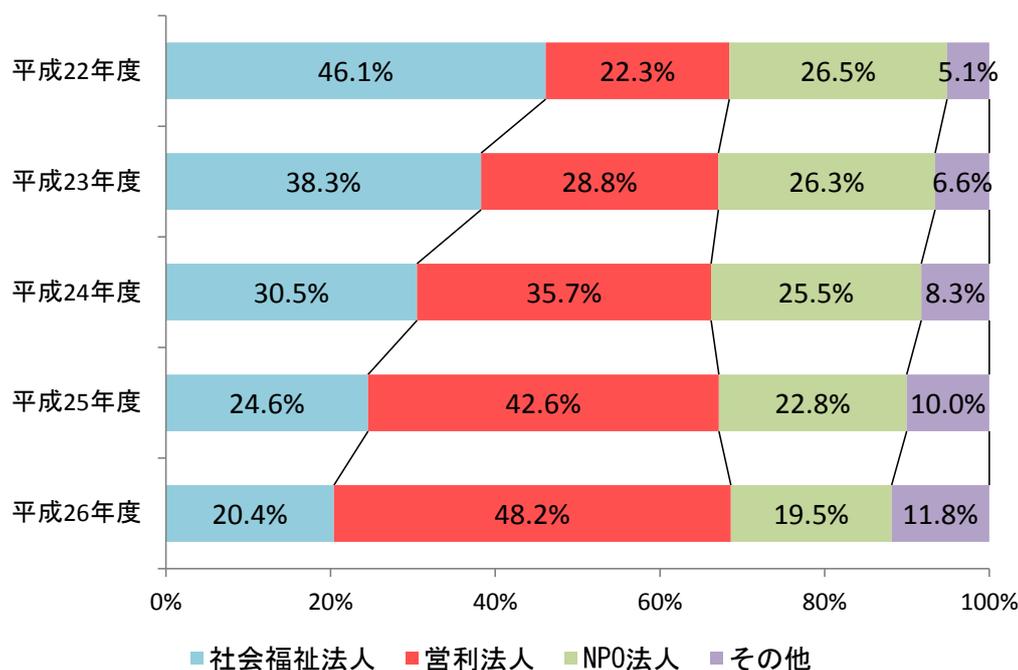


図1 就労移行支援A型事業所の設置主体別割合の推移

出典：厚生労働省『障害者の就労支援について』2015年

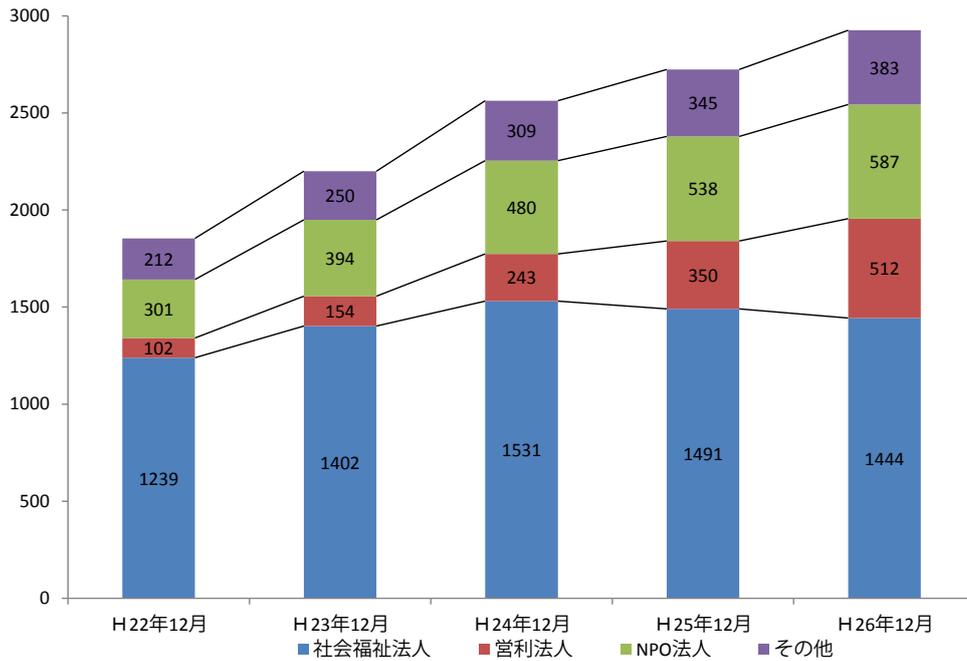


図2 就労移行支援事業の事業所数の推移

出典：厚生労働省『障害者の就労支援について』2015年
 (縦軸：事業所数の推移 1事業所単位)

4. 方法

就労継続支援A型事業所に関する様々な問題が掲載されている新聞記事の内容や文献、様々な資料を整理し、北海道内で起こった事柄や全国各地で起こった事柄についての問題点を分析し、今後の精神障害者の就労支援のあるべき形について考察していく。

5. 北海道内の現状

就労継続支援A型事業所の閉鎖が連鎖している問題で、事業収益が利用者の賃金総額を下回る不採算事業所は、北海道全体の約8割近くに達している現状である。

就労継続支援A型事業所は、一般企業で働くのが難しい障害者と雇用契約を結び、事業所の売上における収益から労働基準法で決められている最低賃金以上の給料を支払い、国から支給された補助金から職員の給与（運営経費）を払うことになっていると規定されているのである。

2006年にこの制度が開始され、民間企業の参入などによって2016年度の就労継続支援A型事業所の数は、全国で約3600か所にも上り、5年前の4倍に膨れ上がってしまい、そのため補助金の額も訳920億円と5年前の4倍にも達している。

北海道内においても、全国の流れには逆らえず事業所数が5年前よりも2倍も増え107か所に急増してしまったとのことであった。また、一方で利用者には一切仕事をさせない事例もあり、そのため勤務実態の伴っていないケースなども、多く見られていた。

そのため今まで、このような不採算事業所の多くは、国から支給されていた補助金を利用者の金銀などに充当していたのである。しかし、国は2017年度の4月より補助金支給の条件を厳格化し、不採算事業所は経営改善の見通しが立たない場合は、将来的に補助金の支給を打ち切るといった方針を示したのである。

北海道にある全道の就労継続支援A型事業所216事業所のうち不採算事業所は165か所だったことが判明

した。その内訳で、札幌市内にある92か所ある事業所のうち76か所、旭川市にある8か所ある事業所のうち6か所、函館市にある4か所ある事業所のうち3か所が該当し、残りは他の政令市以外の市町村が該当している。

就労継続支援A型事業所の閉鎖問題は、北海道でも数多く起こり始め、2013年度の8事業所の閉鎖以降増加し続け、2017年度10月末までには札幌市、苫小牧市、江別市、室蘭市、岩見沢市など8市町村の14か所の事業所が閉鎖に追い込まれていた。その背景にあるのが、先ほど説明してきた補助金の厳格化が根本の理由となっている。

6. 全国の状況

就労継続支援A型事業所の閉鎖に伴う大量解雇事件は、岡山県倉敷市と香川県高松市で就労継続支援A型事業を運営していた一般社団法人あじさいの輪と株式会社あじさいの友が運営する計5事業所を廃止することに伴い、2017年7月末に226人を解雇したことが発端となつたとされている。

この後、愛知県に本社を置く株式会社障害者支援機構が愛知の2事業所、大阪・千葉の各1事業所、さいたま市の2事業所の計6事業所が一斉に閉鎖した。さいたま市内では同時期にもう1か所閉鎖されている。判明しているだけで400人以上の障害のある人が一瞬にして突然職を失った状況に陥つたのである。

2017年4月厚生労働省がA型事業所の基準を厳格化してからの就労継続支援A型事業所で最近起きた大量解雇事案をまとめてみた。2017年7月岡山県の5事業所で224人解雇、同月香川県高松市の2事業所で59人解雇、8月には愛知県の2事業所閉鎖で69人が職を失う、同月埼玉県内の2事業所閉鎖となり、53人が職を失う、2017年11月には広島県の2事業所で112人解雇となり、全国各地で障害者の大量解雇が始まり出し、放り出された障害者が路頭に迷っている状況が全国各地で大量発生した。

名古屋市や岡山県倉敷市などで、一般企業への就労が難しい障害者が働く「就労継続支援A型事業所」が経営破綻し、働いていた障害者が一斉に解雇される事案が相次いでいる。取材からは、「うまみのあるビジネス」として参入し、経営努力を欠く事業者が一部にいたことがみえてきた。しかし、事業所の閉鎖で一番困つたのは破綻した事業者ではなく、行き場をなくした障害者が大勢いるという現実を直視していく必要がある。

栃木県は昨年2月、利用者16人が計40日出勤したように見せかけ、約24万円を不正に受給したとして県内の事業所を処分となり、行政処分に発展したケースもあった。

福岡市は2017年11月、職員数を水増し必要定数を満たしているかのように見せかけたとして1か所の指定を取り消した。この事業所は開業時にウェブ制作を計画していたが、事業の実態が確認できなかったとのことである。

愛知県で2017年8月、A型事業所の経営に行き詰まった名古屋市の株式会社が2か所を閉鎖し、障害者69人が仕事を失った。岡山県倉敷市と高松市では2017年7月、A型事業所7か所が一斉に閉鎖され、障害者283人と職員66人が解雇された。いずれも同一グループが経営していた。パンづくりやダイレクトメール封入をしていた障害者らは全員解雇を通知された。

岡山県倉敷市と香川県高松市で就労継続支援A型事業所を展開していた運営法人が、経営状況の悪化を理由にこれらの事業所を閉鎖したことで、270人を超える障害のある人が解雇された。規模の大小はあるものの、こうした解雇が各地で起きている。

就労継続支援A型事業所大量解雇事件の本質は、法の設計そのものにある。営利を目的とする企業の参入を推奨し、障害者福祉の事業を市場化していくという障害者自立支援法(現在の障害者総合支援法)、多様な経営主体の参入が、障害者福祉の質の向上につながるという考え方に誤りがあったことが露呈したのである。

等として進められた規制改革の結果、障害のある人から働く場を取り上げるようになってしまったのである。従って、この市場経済中心主義と福祉サービス支援の問題をどう両立していくかの問題を解決していかなければ、いくら指定基準等を厳しくしても、こうした事態は解消されないのである。以上のことを鑑みると、就労継続支援A型事業所の補助金依存体質の施設運営脱却後の目指すべき姿を、以下の3点の視点にまとめてみた。

第一に、就労支援事業は障害のある人の働く場であると同時に、非営利性と公益性を原則とする社会福祉事業でもあることを踏まえるべきである。社会福祉事業は営利本位ではなく、公共の利益のために必要な事業である以上、営利を目的とする企業等のこの分野への参入の在り方は、上記の原則に照らして見直しが必要である。

第二に、就労支援事業所への助成金の原資は税であることを踏まえるべきである。社会福祉事業は企業の経済活動に係る資金や利益とはまったく異なる性質の資金により実施されるのだから、それによって生じた利益を株主に配当することを禁じる等の措置を講じる必要がある。

第三に、障害のある人の人権の観点から、この問題の解決にとりくむべきである。障害者権利条約の批准から3年半、障害者雇用促進法の差別禁止条項等の施行から1年余となるが、今回の解雇問題は明らかに障害ゆえの不利益といえる。これを機に、障害のない人との平等を基礎とした雇用を確保するための本格的な措置を講じるべきである。就労継続支援A型事業所をめぐっては、北海道内だけではなく、全国各地で様々な問題が繰り返られていた。その問題の根本には、就労支援を利用しようとする「福祉を搾取しようとしている人物や団体」が多く存在している現実があることに他ならない。就労支援において、今まで法律の上で重要であったのは「質より量」であり、本質を見失っていた部分が浮き彫りになった。事業所の経営状況や事業内容、人材活用等の視点ではなく、あくまで障害者が何人ここにいるから、これだけの金額を渡そうといったような流れが出来上がっていつてしまう構造こそが問題なのである。

8. 考察

就労継続支援A型事業所の問題はかねてから指摘されてきた。厚労省は短時間雇用の事業所が増えてきたことに着目し、減算の仕組みを導入してきた。2017年度よりA型事業の指定基準が変更になり、自立支援給付費から障害のある人の賃金支払いが禁止されてから、この指定基準の変更が大量解雇の要因の1つの要因となったとされている。

こうした対応は現時点では必要だが、加えて、厚生労働省としてこうしたA型事業所の閉鎖に伴う障害のある人の解雇の実態を把握すべきである。そして、今後同じような解雇をなくすためには運営法人の責任を問うだけではなく、制度上のより本質的な検討が必要である。

また、許認可や行政指導の権限を持つ都道府県や市のチェック体制はバラバラになっており、事業者によっては、10年以上運営していて実地指導は一度きりだったと言っている職員がいたとのこと。「見に来れば実態は分かるはずなのに、やっていない。行政はきちんと監視して悪徳業者を排除すべきだ」と訴える。事業所の急増に対し、名古屋市は「態勢が追いついていない」、倉敷市は「給付金の使途は障害者総合支援法に明記されておらず、法律違反にあたらぬので踏み込んだ指導ができなかった」という。社会福祉法人には会計監査以外に、福祉的な観点で運営されているかどうかをみる業務監査がある。しかし、株式会社は経営状態しか問われないため、業務監査があり負担感が膨らんできている。

今後の取り組みとしては、事業所における作業の質を高め、発注元企業からの信頼の獲得により安定的で継続的な運営に資する取り組みが重要と考えられることから、経営力育成・強化や専門家による技術指導や経営指導による技術の向上、共同受注化の推進により工賃の向上のための支援の強化・促進を図るとされ、経営改善や商品開発、市場開拓など、工賃引き上げに資するB型事業所等に対する安定的な仕事の確保に向

けた取り組みを支援するとしている。

工賃を上げるためには「仕事を増やす」「効率を上げる」「質を高める」といったことが必要であり、経営改善による効率化や技術指導による質の向上、市場開拓による仕事の確保という方向性を考えている。

しかしながら、さまざまな支援が必要な精神障害者が多く利用するA型事業所では、それらを実現するのは容易ではないと考えられる。今以上に仕事の量や種類を増やそうとすれば、職員や利用者の数を増やす、作業能力の高い利用者を確保する等が必要になるが、A型事業所の現状ではそうしたことが難しい。

職員や利用者に余力がない中でさらに仕事を増やせば、職員の負担も増え仕事が担いきれなくなるばかりか、利用者の支援もますます行き届かなくなる。効率化を図れば、そのぶん多くの製品を作ったり、他の製品を作ったりすることができるが、企業等から受託する内容や量が決まっていれば、それ以上は買い取ってもらえない。多く生産した分を他の企業等に売ることができればよいが、そのためには新たな市場を開拓する必要がある。他の製品を作るためには、新たな作業方法や工程を工夫したり、利用者に新しい仕事をしてもらうための支援をしたりしなければならなくなる。製品の質を高めることができれば購入者が増えるかもしれないが、そのぶん多くの製品を作る必要が生じる。質が上がったぶん単価を高めれば、購入者は減るかもしれない。インタビューでも語られたように、単価を安くし経費を抑えるためにB型事業所に委託している可能性も否めない。

専門家からの技術指導や経営改善、市場開拓等はある程度は効果的である。

しかし就労継続支援A型事業所からすれば、できる努力は最大限しているものの、さらなる改善・向上というところで突破口を見いだせず、苦慮しているというのが現状ではないだろうか。だとすれば、従来の社会の価値観や企業・専門家と同じ基準で、対等に競争しようというのは難しいのかもしれない。就労継続支援A型事業所への受注が増えたり、製品が売れたりするために、新しい価値や基準を見出し打ち出していくことは、個々の事業所に求めるだけでなく、国など行政の役割として、さらに向上させていくべく全力で取り組んでいる。

9. まとめ

今後求められていくであろう就労継続支援A型事業所は、まずは利用者に働きがいのある人間らしい職場を提供することが前提となってくる。また、長期安定的な施設運営を図るため、経営に対する社会的責任を自覚し、事業運営の健全性を維持しなくてはならない。さらには、障害者を可能な限り一般就労に近い形で就労させるとともに、障害者の中でも重度な者を重視し、障害者以外の者もできるだけ包摂することを求める方向にある、世界の障害者就労の流れに鑑み、就労継続支援A型事業所も、一般就労や社会的包摂の促進に努めることが今後の大きな課題になるであろう。

施設を利用する者に対するディーセントワークの提供のためには、就労継続支援A型事業所は、経営感覚を持ち、健全な事業運営を実現していく必要がある。今回の調査では、いずれの事業所でも利用者への支援と仕事の遂行とのバランスを取ることが難しいと考えられていた。工賃向上の必要性を十分に理解し、できる限りの工夫や努力はしているものの、効果的な方策を見出せず苦慮していることが明らかとなった。

また、就労継続支援A型事業所で工賃を上げるためには、仕事を増やすことや効率化を図ることが大切である。質を高めることが必要であるが、利用者の状況や職員の負担を考慮すると限界がある。さらには、就労継続支援A型事業所が仕事を確保・拡大するためには企業等と競争しなければならないが、利用者・職員の状況や知識・技術の面で就労継続支援A型事業所は不利な立場にある。従来の考え方や方法で経営を改善し工賃向上を図ろうとすることには、もはや就労継続支援A型事業所や限界がきている証拠である。就労継続支援A型事業所型事業所に努力を求めるだけでなく、これまでの考え方や方法を超えるより積極的な施策を展開する必要があるといえることがわかった。

【参考文献】

蜂谷 英彦 村田 信男 編『精神障害者の地域リハビリテーション』医学書院 1989

蜂谷 英彦 岡上 和雄 監修『精神障害者リハビリテーションと専門職の支援』やどかり出版 2000

古屋 龍太『精神科病院脱施設論化論 長期在院患者の歴史と現況、地域移行支援の理念と課題』
批評社 2015

上田 敏『リハビリテーションを考える—障害者の全人間的復権—』青木書店 1983

松井亮輔・岩田克彦編『障害者の福祉的就労の現状と展望—働く権利と機会の拡大に向けて』中央法規
2011

厚生労働省『平成26年度工賃(賃金)の実績について』

<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12200000-Shakaiengokyokushougaihokenfukushibu/0000114575.pdf> 2016.9

厚生労働省 『障害者の就労支援について』

www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutantou/0000091254.pdf
2015.7