

学位論文要旨および審査要旨

氏 名 伊 藤 修 毅
学 位 の 種 類 博士 (社会学)
学位授与年月日 2012年3月31日
学位論文の題名 障害のある人の就労における社会福祉的支援の在り方

【論文内容の要旨】

本論文は、障害者の就労保障とくに企業等への一般就労を推進する方策の制度政策論研究である。

障害者の就労保障に関するきわめて現代的課題として、雇用と福祉行政の二律背反的な二元的管理及び福祉的就労と一般就労の乖離という状況を改革する制度政策議論がある。その一つに、一般就労の多様な形態として、一般就労と福祉的就労の中間形態でかつ福祉的機能をももつ保護雇用の在り方が世界的にも検討課題になってきている。本論は、日本におけるそれを、社会福祉的支援の在り方として検討したものである。

1. 本論文の構成

本論文の展開は、世界及び日本における保護雇用をめぐる議論の到達と課題を、ILO 諸勧告および国連障害者権利条約から整理し（序論）、日本における障害者雇用法制における社会福祉的支援・公的支援の到達と課題を障害者雇用促進法の歴史から明らかにし（第1章）、そのうえで日本における実体的な保護雇用に関係する事業、特例子会社及び就労継続支援事業A型（雇用型）の全国実態調査等からの検討を経て（第2章、第3章、第4章）、日本における保護雇用制度創設のための社会福祉的支援の在り方を提起している（第5章）。

具体的な目次構成は以下のようなものである。

序章 日本における保護雇用制度創設の課題～労働と福祉の総合的保障の視点から～

- I 本研究の目的
- II 保護雇用に関する研究の到達点
- III 日本における保護雇用制度創設の課題
- IV 本論文の構成

第1章 日本における障害者雇用法制と福祉～雇用促進法改定の歴史から～

はじめに

- I 問題の所在
- II 方法
- III 雇用促進法の到達点
- IV 雇用促進法と社会福祉

V 考察

おわりに

第2章 障害者雇用における特例子会社の現代的課題～全国実態調査から～

はじめに

I 特例子会社の法制度的問題

II 調査の方法

III 調査結果

IV 考察

おわりに

第3章 就労継続支援事業（A型）の現状と課題～全国実態調査から～

はじめに

I 方法

II A型事業所の属性

III A型事業所の固有の機能と実態

IV 賃金の決定要因

V 考察

おわりに

第4章 保護雇用制度への発展の課題～特例子会社とA型事業の総合的検討から～

はじめに

I 研究の視点

II 障害状況と経営指標

III 期待される機能

IV 考察

おわりに

第5章 障害者の就労における社会福祉的支援の在り方

はじめに

I 日本における保護雇用の制度論

II 保護雇用制度創設に向けた制度改革の課題～総合福祉部会「骨格提言」の批判的検討から～

III 保護雇用の在り方に関する検討課題

おわりに

補章 障害者雇用施策と市民の人権意識～日韓比較調査から～

はじめに

I 日韓の障害者雇用法制

II 方法

III 分析と結果

IV 考察

おわりに

2. 本論文の内容

序章では、ILOの議論経過等から保護雇用制度の定義を明らかにし、日本における国連障害者権利条約批准の課題として保護雇用制度の創設があることを提起する。

第1章では、日本における障害者雇用法制史の検討から、1) 1960年法制定の意義について、権利法案を否定したうえでの法制定であったが、国際水準に達することを目標に公的支援の重要性が展開されたこと、2) しかしその残された課題、大企業の雇用推進方策が課題となっていた1976年改訂では、企業主への雇用義務の形骸化がなされ、かつ福祉的就労と一般就労を二分するための事業主による能力選別を容認する制度理念が導入され、雑則で社会福祉との連携が盛り込まれたが二分された行政の連携でしかなかったこと、3) そしてこの延長として、1987年改訂ではさらに能力選別が明確にされ、かつ大企業優遇の特例子会社制度もその過程に位置づけられて創設されたこと、を明らかにしている。4) そして、こうした公的支援の在り方がほぼこれで確立し、以後、雇用率引き上げの進展がわずかとなる、福祉的就労と一般就労の乖離が固定化される現代までがあるとする。

したがって第2章の特例子会社調査の分析では、「法定雇用率の達成が困難であった大企業の負担を減らすために障害者を通常の職場から離れた場所で集約的に雇用することが主たる目的である」という制度理念上の課題を明確にしつつ、ここ10年ぐらい続く特例子会社の急増傾向の分析に焦点を当てている。具体的には、比較的新しい特例子会社に、シェルター性が高いこと、対象者の「軽度化」が進んでいること、労働法規の適用は形式的には行われていること、より開かれた職場への移行がほとんど進められていないこと、したがって公的支援の在り方について精査が必要であることなどを明らかにしている。そして保護雇用として発展させるための主要な課題として、1) 障害者・健常者比率を制御し、障害者への配慮のしやすさを損なわない範囲で、健常者比率の下限を設け、可能な限りインクルーシブな職場へと展開すること、2) より開かれた職場への移行、3) 重度障害者比率の向上などを進めることを提起する。さらに4) 公的支援の性格を検討し、ILOの言う「適切な政府援助」の「適切」の内容検討を今後の課題にしている。

第3章では、障害者自立支援法によって導入されたA型事業について、「旧福祉工場の受け皿として想定された制度であるが、自立支援法後に新設された事業所が大多数となってきて」いることに着目して分析する。具体的には、A型事業とりわけ新規事業所では、経営者が、一般就労への移行、企業活動への公的支援、一般労働者としての身分保障を期待しているが、これらは実態がともなっていないこと、売上・賃金・採算性の整合性がなく、機能意識が混乱していること、賃金補填が必要と考えられるが、まだ議論が分かれている、とする。そしてこの機能実態を、「まだ創生期の段階にあり、その在り方についての結論を出すことよりも、育成に重点をおいた課題の提起が必要である」と評価し、最低賃金適用除外申請により平均的な賃金が最低賃金額を下回っている実態の改善、そのために競争的な市場において売上を確保していくことへの公的支援が必要と提起する。

第4章では、第2章、第3章の調査結果をふまえ、特例子会社とA型事業を総合的に検討し、保護雇用制度創設の課題を提起する。両者の共通項に、障害実態は近似する方向にあること、福祉的就労に比べて高工賃であること、より開かれた職場への移行をめざした職業リハビリテーション機能の充実が不可欠の課題となっていることを指摘しつつ、保護雇用制度として発展させるための課題を次のように提起する。保護雇用の4条件に照らして条件①「通常の競争に耐えられない障害者が対象である」については、職業選択の自由という原則の徹底、そして、労働能力による選別を排除する必要があるが、その上で、公的支援の在り方の設計上の議論として対象者規定を検討していく課題があること、条件②「一般の労働法規が

適用されること」については、最低賃金減額特例制度の適用ではなく、公的な賃金補填を課題とすべきこと、ただし、営利法人に対する公的支援は慎重であるべきこと、条件③「適当な政府援助があること」の「適当」の内容検討が課題であること、条件④「より開かれた労働市場への移行が促進されること」については、保護雇用の重要な機能であり、職業リハビリテーションの一形態でもあるという機能意識の向上が必要であると、提起する。

第5章の結論では、第1章で明らかにした、雇用法制の権利としての労働保障体系への根本的転換、すなわちディーセントワークを障害者の就労においても保障する、そのもとに保護雇用制度も位置づけられるべき、という前提に立って、保護雇用制度創設にむけた制度改革を提起する。具体的には、「障がい者制度改革推進会議」による「骨格提言」を批判的に検討し、雇用促進法の権利法への変革、ILOの4条件に沿った保護雇用制度の創設、そして、基本的には労働法制に一元化した上で、必要な公的補助・支援を適切な規制の下で福祉法が行うという制度改革の方向を提起する。さらに保護雇用制度の導入を中心とした新たな障害者雇用促進体系として、一般就労と福祉的就労の間に保護雇用を置くが、「この保護雇用にも多様性が必要であり、現在の特例子会社・A型事業・B型事業をベースとする三つの形態を少なくとも想定することが必要」、民間企業の公的性格を認証する制度の検討、などを提起する。

なお補章では、障害者の雇用に関する市民の人権意識についても、日韓比較調査から、問題提起している。

【論文審査結果の要旨】

本論文は以下の点で評価できるものである。

(1) 障害者雇用における現代的課題の背景にある公的支援の在り方の問題を、障害者雇用法制史から明らかにしたことである。これまでも割り当て雇用制度における「義務雇用」の形骸化（納付金制度、ダブルカウント制度、除外率制度などで）については明らかにされていたが、一般就労と福祉的就労の二律背反及び乖離については、ほとんど説明されておらず、福祉的就労における低賃金状態という福祉的就労における努力不足で生じた乖離であるかのようにされてきた。それに対し、本論文は、条文改定を詳細に検討し、事業主による能力評価による選別制の導入過程があったことを明らかにしている。すなわち事業主の評価による選別で、一方で特例子会社も含めた一般就労の軽度化、他方で福祉的就労の重度化、という障害者の職業選択の自由ではない選別が展開されてきたことが明らかにされている。しかもこれらが、大企業の「義務雇用」の形骸化と一体となって改訂されたこと、さらに福祉行政による福祉的就労の場に関する制度創設期に一致していることも、明らかにされてきている。公的支援の在り方における根本的な転換課題としても明確にされたといえる。

(2) 特例子会社制度、就労継続支援事業A型の実態調査についても、その政策上の課題のよりましな進展という点ではこれまでも調査・分析は行われてきているが、それぞれの制度理念に立ち戻り、かつ制定以後の制度理念に含み切れない新たな変化に着目し、さらに今後の発展方向を構想した調査・分析は未だされていない。各論としてもこれまでにない新たな提起がされている。とくに特例子会社制度については直接の導入審議過程がないなかで、背景にある事態を総合的に分析しその基本的性格を明らかにしている。そのことによって、健常者比率、重度障害者比率、補助金の使途制限など、これまで言及されてこなかった改革課題を提起できている。今後の各論による制度改革にも見通しを大きく切り開いている。

(3) 日本における保護雇用制度創設の課題提起についても、国際的な議論からその条件の定義を明確に

するだけでなく、日本においてそれに関係する諸制度や実態の調査を経たうえでの提言であり、説得力もある。具体的には、労働法制への一元化、公的な規制による福祉の支援、多様な保護雇用の形態を可能とする制度、公的な認証制度、などである。いずれも障害者団体のなかでは取り上げられてきている課題ではあるが、諸外国の模倣による提起が主流である。前記の(2)で示したような、現にある日本での諸制度や取り組みの発展方向として示されていることの評価は高い。より現実的な提言となっている。

上記のように本論文は高く評価しうるものではあるが、しかし十分でない点や残された課題もある。

(1) 序章及び1章の論証、実証過程で、さらに深めたものにするための課題がある。

第1章の障害者雇用法制史において、能力による選別という新たな公的支援の在り方を本論が指摘していることについては、前述のように高く評価できるところである。この点について、さらに同時期に展開された心身障害者職業センター等の職業カウンセラーによる職能判定の開発普及過程も位置づく。おそらく本論文が指摘する選別過程と、選別内容がこれによって明らかにされるであろう。未着手の領域であり、ぜひ今後の作業に期待したい。

さらにそれとかがかわって、本論文では今後の課題とされているが、障害の定義についてのさらに厳密な検討も課題とされる。公的な規制が重度障害者比率・健常者比率等で具体化されており、その内容をさらに明らかにしていく上でも重要な課題となる。国際的動向における障害の定義（特に日本は狭いとされている）についても、保護雇用制度や賃金補填制度の対象となる広い障害定義や雇用独自の障害定義などによって、その制度進展状況は大きく左右される。それらも含んだ検討も要請される。さらに日本においても、医学モデルだけではなく社会モデルを統合した障害定義を明らかにすることも課題になっている。前述した雇用行政における職能判定は福祉における障害者手帳制度によるモデルとは独自に展開しており、この点からも一般就労保障という視点からの障害定義検討の重要な素材を提供していると考えられる。今後の作業に期待したい。

(2) 本研究は公的支援の在り方に関する制度政策論研究であるが、それに大きく影響する社会運動という視点、さらにそれによる実証がほとんどされていない。たしかに精密に公的行政における制度条文、国会審議、審議会議論等は検討されているが、その検討だけでは公的政策の批判検討による、そうでない基本的課題の提起という限界が生じかねない。本論文では、この点が今後の課題とされているが、現実に立脚した課題提起という方法が採用されているだけに十分ではないと指摘する。

第2章以下の特例子会社調査、就労継続支援事業A型調査においては、その制度発足理念には必ずしも含まれない新たな実態に着目しているが、それだけに量的分析だけではない、新たな実態に関する事例調査や質的調査が欲しかったところである。とくに制度理念と期待や実態とのズレや混乱が量的分析で明らかにされていただけに、それを解決しようとする運動による事業づくり等の事例等の検討が要請された。

さらに公的支援の内容についても、工賃確保の企業活動、売上確保の官公需などの支援内容が狭く設計されて調査されているが、たとえばスウェーデンにおける保護工場への市場規制の公的支援など世界及び日本における事例として積み上げられてきた様々な運動による到達という視点からのさらなる検討も要請される。これによって「適切な公的援助」の適切性検討の素材もさらに広がる。

また一般企業における職業リハビリテーション機能の提起についても、実際にそれを蓄積してきた福祉的就労の作業所づくり運動などの成果に学び、たとえば高工賃の福祉作業所、福祉的就労から就労継続支援事業A型に移行したところの事例検討などで、さらにリハビリテーション機能が具体化されよう。

これらの作業によって、多様な保護雇用の形態だけではなく、多様な職業リハビリテーション内容、それへの多様な公的支援の在り方も明らかにされると考える。さらに改革提言に長期的課題、短期的課題などの道筋も含めた提起もできるようになろう。

(3) なお本論文は、障害者雇用における市民意識、人権意識について日韓の比較調査を補章で取り上げている。課題を限定した意識調査であり、それ自体が貴重な蓄積であり、その後、さらにより多くの国への広がり期待される研究である。本論文が指摘しているように、障害者雇用の進展状況も、市民意識、人権意識と大きくかかわる。それゆえにこの研究も、障害者問題の進展、社会運動とそれに対する市民意識操作の展開という視点からも独自の継続が期待される。

以上、まだ展開されるべき点、まだ残されている課題もあるが、しかし、それは本論文の高い評価をくつがえすものではない。障害者雇用の制度政策論研究は研究者も少なくかつ今後の重要な研究領域であり、研究のさらなる継続発展が期待される。前述の問題点等を中心とした公聴会での応答にも的確に答え、遺漏がなく、審査委員会は一致して、本論文は博士学位を授与するにふさわしいものと判断した。

【試験または学力確認の結果の要旨】

本論文の公聴会は、2012年6月12日（火）11時から12時半まで、立命館大学産業社会学部大会議室にて行われた。審査委員会は、公聴会の質疑応答も含めて、本論文が博士学位を授与されるに十分な水準にあるとともに、本学位申請者が十分な専門知識と、豊かな学識を有すること、また外国語文献の理解においても優れていることを確認した。

したがって、審査委員会は、本学位申請者が立命館大学学位規程第18条第1項に基づいて「博士（社会学 立命館大学）」の学位を授与するに値するものと結論した。

審査委員	(主査) 峰島 厚	立命館大学産業社会学部教授
	(副査) 石倉 康次	立命館大学産業社会学部教授
	(副査) 山下 高行	立命館大学産業社会学部教授
	(副査) 鈴木 勉	佛教大学社会福祉学部教授