

## はじめに

「在宅就業障害者支援制度」は、自宅ならびに就労支援を行う福祉施設等を利用する障害者に仕事を発注する企業に対して、障害者雇用納付金制度において、特例調整金・特例報奨金が支給され、企業から障害者への仕事の発注を奨励する制度です。しかし、その名称に「在宅」とあることから文字どおりの自宅での就業を連想させ、福祉施設等を利用する障害者にも適用できるということが認知されず、その他の理由も重なり十分に活用されていないのが実情です。本制度は障害者雇用促進法に定める労働施策でありながら、雇用が叶わぬ障害者が利用する福祉的就労分野にも焦点を当てた制度であり、昨今、「福祉」と「労働」の連携の必要性が指摘される中で画期的な制度といえます。

まずは制度の名称をわかりやすく変更することが急務ですが、それ以外にも改定すべき点を検討して、障害者・企業・支援団体の関係者が、よりメリットを享受できる制度に発展させることが求められています。

現在、国を挙げて取り組んでいる「働き方改革」は、少子高齢化や生産年齢人口の減少という構造的な問題を背景として「一億総活躍社会」を打ち出し、障害者の雇用・就業の推進に向けても同様に、本人の希望や能力、適性を活かし、障害特性を踏まえて活躍できる社会、障害者とともに働くことが当たり前の社会を目指しています。有識者による「今後の障害者雇用制度の在り方に関する研究会」報告書（2018年7月30日）もまとめられました。「在宅就業障害者支援制度」の普及・活用も課題に盛られ今後の動向が注目されます。

本書は、本制度をより多くの人に周知・理解・活用してもらうために発行され、障害のある方々や企業、支援団体および関係者が本制度を活用するための知識やノウハウを取りまとめました。

本制度は、雇用以外の働き方について選択肢を拡大すべく、企業等

に対する障害者への発注奨励策として導入されましたが、特に、障害者が一般雇用に移行するに当たっての準備期間として、職業能力を高め職業経験を積むという側面を重視しています。

一方、私は、法定雇用率に基づく雇用至上主義に問題意識を有し、「福祉から雇用へ」というスローガン自体にもある種の違和感を持ち続けてきました。福祉施設を利用する多くの方たちと接する中で、最低賃金レベルの職業能力や生産性を発揮し一般雇用に適応できる方がどれだけいるのかという率直な疑問を抱かざるを得ないのです。企業へ就職した方が職場に定着できず施設へ戻って来ってしまう事例も多いのです。9万人もの障害者が就職したと報じられる一方で、実雇用者の増加はその4分の1にも満たないのです。いわゆる「雇用のミスマッチ」が極めて多いことを裏付けています。

もちろん、雇用に手が届く方は、「福祉から雇用へ」キャリアアップを図ることは望ましいことです。職場への定着支援も喫緊の課題です。しかしながら、職業能力や生産性にハンディを有す障害者、特に就労継続支援B型（非雇用型）の福祉施設を利用する22万人を超える方々の多くは、一般雇用へ移行することは困難で福祉的就労に依存せざるを得ないのが実情です。ならば、この福祉的就労自体を底上げすることが重要ではないか、少なくとも、障害基礎年金と合わせ自立可能といわれる最低賃金の3分の1程度まで工賃を高め「自立可能な福祉的就労」を目指すべきではないかというのが持論です。

障害者の就労対策は、法定雇用率といった数値目標のみならず「ディーセント・ワーク」（Decent Work：働き甲斐のある人間らしい仕事）を実現すべく、雇用の「質」をより重視する必要性を痛感しています。法定雇用率ありきの雇用至上主義の中で、官公庁や地方行政における障害者雇用率の水増しが行われていたという事実も報じられ愕然としました。雇用至上主義の弊害・限界を象徴的に示す事態となりました。これからは、一般雇用を基軸としつつも雇用一辺倒ではなく、福祉的就労分野も含めたバランスを考慮した就労対策が求めら

れます。

そこで、「在宅就業障害者支援制度」の趣旨に、企業への発注奨励により福祉的就労の底上げを図るという側面を加えて然るべきというのが私見であり、さらに、発注ベースの場合も当該発注企業の法定雇用率に加算する「みなし雇用制度」を導入することを強く主張しています。現時点、残念ながら、国は、本制度を福祉的就労自体の底上げに積極的に活用する考えは希薄であり、「みなし雇用制度」の導入にも直接雇用が阻害されるとして消極的です。これも、例えば、直接雇用を一定の割合（例えば2.0%）まで義務付け、それを上回る部分は発注ベースの「みなし雇用」も認めるというように制度の内容を工夫すれば問題ないはずですが、なかなか思うようには進みません。国は、法定雇用率の水増しにより「健常者を障害者とみなす」というとんでもない「みなし雇用」を行っていたわけです。謙虚に反省して、本来在るべき制度改定を真剣に考えていただきたいと切望します。

本制度の解説をするに相応しい方は、他にもおられるはずですが、私も本制度への思い入れは人一倍強く、せっかくのチャンスでもあり大切にしたいと思いました。ただし、制度の普及・活性化に向けた提言をはじめ、上記のような私論を各所に色濃く反映している点は、ご容赦いただきたいと思います。また、「在宅就業障害者支援制度」を發展させた「みなし雇用制度」の導入をベースとして、福祉施設を利用する障害者に労働者としての権利をいかに保全するかという「労働者性」の問題を含めて、将来に向けた障害者就労の再構築・イノベーションについても拙論を収録させていただきました。

本書の執筆依頼を受けた際、これまで私が取り組んできた事例は、すべて福祉施設への発注の場合で、文字どおりの自宅でのテレワーク型の在宅就業の経験に欠けるということから、即断できませんでした。そこで、この分野に豊富な実績とノウハウを有する社会福祉法人東京コロニーの吉田岳史氏に共同執筆者として参加いただくこととしまし

た。ご快諾をいただいた吉田様ならびに全面的なご協力をいただいた東京コロニー様には厚くお礼申し上げます。

「特別寄稿」に応じてくださった松井亮輔先生（法政大学名誉教授）、中島隆信先生（慶應義塾大学商学部教授）、久保寺一男様（全Aネット理事長）ならびにインタビューや解説、コラム記事のご寄稿においてご支援いただいた竹中ナミ様（プロップ・ステーション理事長）、眞保智子先生（法政大学現代福祉学部教授）、大越健一様（経済アナリスト）、羽塚順子様（MotherNess Publishing 代表）はじめご協力賜りました皆様に、心より感謝申し上げます。事例紹介においては、本制度を活用して先進的なお取組みをされている社会福祉法人すずらん会の矢嶋正貴様、社会福祉法人足柄緑の会の池谷公治様に特段のご配慮を賜りました。本制度の今後の展開や、これからの障害者雇用を考える上で、皆様から寄せられた情報・問題意識やご提言は、極めて示唆に富むものであり、本書の内容を格段に高めることができました。

また、厚生労働省障害者雇用対策課地域就労支援室、独立行政法人高齢・障害・求職者雇用支援機構ならびに神奈川労働局の皆様には、日頃のご指導に加えて本書発行に際しても真摯に相談に応じていただき種々ご教示を賜りました。

最後に、本書執筆を勧めてくださり、適切な助言を与えて取りまとめていただいた日本法令出版課の三木治氏のご支援に心より感謝申し上げます。

本書が、本制度の活用と普及・促進ならびに今後の制度・施策の検討に向けて少しでもお役に立てれば幸いです。

出縄 貴史

第1章

## 障害者雇用を取り巻く環境と 在宅就業障害者支援制度への期待

- 1 障害者雇用の現状と課題 12
- 2 「在宅就業障害者支援制度」に対する期待 15
  - (1) 在宅就業障害者支援制度の概要 15
  - (2) 在宅就業障害者支援制度の主な特徴 17
- 3 「在宅就業障害者支援制度」創設の歴史と背景 19
  - (1) 在宅就業の歴史 —1980年代から始まった草の根的な取組み 19
  - (2) 在宅による「教育」の始まりと、在宅による「雇用」への拡がり 20
  - (3) 通信技術の飛躍的な進化と、多様な働く形態の誕生の中で1990年代 22
  - (4) 制度化へ向けて「発注奨励」「仲介機関」「みなし雇用」に軸足を置く 23
  - (5) 「在宅就業障害者支援制度」の誕生 27

特別寄稿

### 公的機関による雇用率水増し問題から見えてくること

法政大学名誉教授 松井亮輔 30

---

## 第2章 在宅就業障害者支援制度の概要

---

- 1 「在宅就業」とは？ 38
- 2 制度の対象となる就業場所 40
- 3 特例調整金・特例報奨金 42
  - (1) 障害者雇用納付金制度における助成金 42
  - (2) 特例調整金・特例報奨金の算定と支給 44
  - (3) 特例調整金による「みなし雇用」効果 47
- 4 対象となる発注先／在宅就業支援団体 48
  - (1) 在宅就業支援団体の登録要件と実施業務 48
  - (2) 在宅就業支援団体が講ずべき措置 49
- 5 在宅就業契約の締結と業務の対価（仕事の報酬）  
53
- 6 対象業務の内容 55
  - (1) 職種・作業種について 55
  - (2) 発注企業との業務契約 57
  - (3) 業務の実施と業務の対価（報酬）支給のタイミング 60
  - (4) 「賞与」（配分金の追加支給）の取扱い 60
  - (5) 悩ましい問題 ～冷凍パンは対象外？～ 61
- 7 制度の対象となる発注パターン 64
- 8 「発注証明書（在宅就業契約報告書）」の作成・交  
付 67
- 9 特例調整金・特例報奨金の申請手続 69

コラム

ウェルフェアトレード（自主製品）に光を！

MotherNess Publishing 羽塚順子 72

## 第3章 制度の活用メリットとインセンティブ

- 1 雇用以外の働き方～在宅就業・福祉施設利用～ 80
- 2 在宅就業障害者本人のメリット 83
- 3 発注企業のメリット 85
  - (1) 外部委託・発注による合理化、コスト削減 85
  - (2) 特例調整金等の支給 86
- 4 在宅就業支援団体のメリット 87

### コラム

働きたいという思いがあれば働ける社会に！

社会福祉法人東京コロニー 在宅就労グループ

「es-team (エス・チーム)」所属 尾崎 新 91

### 解説

障害のある方の「在宅で働く」を考える

社会福祉法人東京コロニー 職能開発室 堀込真理子 95

### スペシャルインタビュー「この人に聞く」

社会福祉法人プロップ・ステーション理事長 竹中ナミさん(ナミねえ) 100

## 第4章 制度の活用実績と具体事例

- 1 制度の活用実績 106
- 2 「在宅就業障害者マッチング事例集」など 109
- 3 ケーススタディー 112
  - (1) 自宅での就業 112

- ①未来検索ブラジルによるインターネット監視業務 113
- ②日本社会福祉弘済会（日社済）による Web 制作、グラフィックデザイン、DTP、広報誌編集ほか 115

(2) サテライトオフィス 117

- アリストンホテルによる宿泊者データ入力業務、経理データ入力業務等 118

**コラム**

テレワーク支援の全国ネットワーク「全障テレネット」を立ち上げて  
社会福祉法人東京コロニー 職能開発室 堀込真理子 121

(3) 福祉施設での就業 123

- ①ホンダによる自動車部品組立作業等の発注 123
- ②スリーエムジャパンによるテープ・リール検品・製品のクリーニング・梱包等の発注 128
- ③GSユアサによるプラスチック成形の発注 130

**コラム**

「人間尊重」の企業理念とホンダ車部品事業  
株式会社研進 代表取締役 出縄貴史 133

(4) 施設外就労（企業内就労） 137

- ①スーパー「しまむら」によるバックヤード業務の発注 138
- ②ピップ（株）による物流センター内業務の発注 141
- ③公益財団法人神奈川県公園協会による「施設外就労」の発注／官公需への展開 143

**コラム**

ダイバーシティ・インクルージョンと「施設外就労」  
経済アナリスト（元 MS&AD 基礎研究所株式会社 上席研究員）  
大越健一 145



---

## 第5章 在宅就業支援団体の登録と応用

---

- 1 在宅就業支援団体による企業と福祉施設の仲介 152
  - (1) 福祉施設以外による在宅就業支援団体の登録  
(在宅就業契約と福祉サービス契約の両立) 152
  - (2) 複数の福祉施設への仕事の仲介 154
  - (3) 期待される仲介業務(在宅就業支援団体)への参入 156
- 2 発注企業が複数の場合の「発注証明書」の作成 157

### 特別寄稿

#### 就労支援事業における仕事の確保について

NPO 法人就労継続支援 A 型事業所全国協議会理事長

久保寺一男 162

### 解説

ディーセントワークを実現するマネジメント

～「どちらかというと得意なこと」に注目する～

法政大学現代福祉学部教授 眞保智子 173

---

## 第6章 制度の普及・活性化と障害者就労の展望

---

- 1 制度の要改善点と普及・活性化に向けて 180
  - (1) 制度の名称変更 180
  - (2) 事務ロードの支援策 181
  - (3) 特例調整金・特例報奨金の増額と支給要件 182
  - (4) 「みなし雇用制度」の導入 183

(5) A型・B型事業所への発注に係わる制度の整合性 184

(6) 機械化・自動化との関連 186

(7) 制度の柔軟かつ弾力的な運用 187

## 2 障害者就労対策の再構築・イノベーション 190

(1) 福祉施設で働く障害者の労働者性 192

(2) 「労働者性」に関する具体事例からの問題提起 196

(3) 「労働者性」の基準～モデルケースにおける一考察～ 199

(4) 「みなし雇用制度」による福祉的就労の底上げ  
～最低賃金の3分の1以上を目指して～ 206

(5) まとめ 209

特別寄稿

### 「みなし雇用制度」の導入提言

慶應義塾大学商学部教授 中島隆信 210

---

## 巻末資料

---

1 障害者雇用・就労および在宅就業支援関連年表 218

2 障害者総合支援法における就労系障害福祉サービス 222

3 在宅就業支援団体（厚生労働大臣登録） 223

4 登録団体以外で支援活動をしている団体 228

あとがき 231

# 第 1 章

障害者雇用を取り巻く環境と  
在宅就業障害者支援制度への期待

# 1

## 障害者雇用の現状と課題

障害者がごく普通に地域で暮らすことができる「共生社会」実現の理念のもと、すべての事業主は、「障害者の雇用の促進に関する法律」（以下、「障害者雇用促進法」という）に定める法定雇用率以上の割合で障害者を雇用する義務を負っています。我が国の障害者就労対策は、1960年に身体障害者雇用促進法（当時）が施行されたことによりその土台が形成されましたが、当初、法定雇用は努力義務であり、しかも働く障害者は最低賃金法の適用対象の外におかれていました。1976年の法改正で民間企業に身体障害者の雇用義務を課したことを機に、順次、知的障害者や精神障害者を雇用義務の対象に追加するとともに、事業主の障害者差別禁止や合理的配慮の提供義務を課すなど制度・施策の拡充が図られてきました。さらにこの間、障害者就業・生活支援センターや就労系の福祉サービス事業所といった地域における就労支援機関の体制の充実や、障害者雇用に関するノウハウの蓄積、企業等における障害者雇用に対する意識の変化など、環境も大きく改善されてきました。

2018年4月1日から精神障害者の雇用が義務化され、民間企業の法定雇用率は、2.2%（旧2.0%）に引き上げられました。さらに3年以内（2021年4月まで）に2.3%に引き上げられることが決定しています。2018年6月現在の障害者の実雇用率は2.05%、雇用者数は53万4,769.5人と増えていますが、法定雇用率達成企業は45.9%とここ数年でほぼ横ばい、依然として企業の半数以上は未達成となっています。我が国の法定雇用率は、他の欧州諸国（ドイツ5%、フランス6%等）と比較しても低いことから、今後も法定雇用率を基軸とした、いわゆる「割り当て雇用」が推進されるものと予想されます。

一方、福祉関連法制では、2006年施行の障害者自立支援法において、福祉施設を利用する障害者を一般雇用へ導く「就労移行支援事業」が創設されました。「福祉から雇用へ」というスローガンのもと、障害者の就職を強力に推進する施策が講じられました。2年間という期限の訓練期間を設けて職業能力を高め雇用につなげようという取組みです。福祉施設への報酬も高めに設定されインセンティブも喚起し、福祉施設から一般雇用に向かう件数は著しく増加しました。2012年には、一部改正を行った障害者総合支援法が段階的に実施されましたが、就労移行支援事業に重点を置いた施策は継承されています（障害者総合支援法における就労系福祉サービス（就労移行支援事業、就労継続支援A型事業、就労継続支援B型事業）の概要については222ページ巻末資料参照）。

このように、労働および福祉関連法に基づく障害者就労対策とともに、地域の就労支援機関の充実や企業における障害者雇用のノウハウの蓄積・意識の変化等もあり、障害者の就職件数は、次のとおり、10年前と比べると大きく増加し、いずれも過去最多を更新しています。

#### ●2018年度 障害者の就職件数

障害種別	就職件数	10年前の就職件数 (2008年度)	10年前との対比 (増減率)
身体障害者	26,841	22,623	+18.6%
知的障害者	22,234	11,889	+87.0%
精神障害者	48,040	9,456	+408.0%
発達障害・その他	5,203	495	+951.1%

出典：厚生労働省報道発表資料より加工

特に近年は、知的・精神障害者の雇用の伸びが顕著で、障害者の就職件数は年間9万件を超える一方、看過できない実態や課題も顕在化してきました。障害者の就職件数は毎年増え続けているのですが、実雇用者数の増加はその4分の1にも満たないのが実情です。就職して

も定着できずに退職してしまう「雇用のミスマッチ」が多いことを裏付けています。特に知的・精神障害者の場合、コミュニケーションや人間関係の支障のほか、精神障害者にかかわる「体調の波」も継続雇用を困難とする要因となっています。

そのような実態を踏まえ、職場への定着を喫緊の課題として掲げ、企業や支援機関によるさまざまな取組みがなされています。

一方、法定雇用率ありきの姿勢への反省および障害者権利条約の批准等を背景に、国際的潮流である差別禁止・機会均等の観点から雇用の「質」をより重視すべきとの問題提起もなされています。障害者の就労対策、数値目標もちろん重要ですが、「ディーセント・ワーク(Decent Work：働きがいのある人間らしい仕事)」を実現するという視点を常に念頭に置いておくことが肝要です。特に、障害程度や職業能力の面から一般就労が困難な方々の多くは、いわゆる「福祉的就労」(就労継続支援A型事業やB型事業等の福祉施設)に依存せざるを得ないのが実情です。「福祉的就労」の底上げの重要性も高まっているのです。一般雇用のみならず福祉的就労においても、「ディーセント・ワーク」を実現するための方策が求められています。「雇用」と「福祉」の格差是正や両者の連携・融合の必要性が指摘される所以です。

そのような中で、自宅や福祉施設で就業する障害者に仕事を発注する企業に対し、その発注額(または工賃支給額)に応じて障害者雇用納付金制度からインセンティブ(特例調整金・特例報奨金)が支給される「在宅就業障害者支援制度」が、今後の障害者就労・雇用を進める際の選択肢として期待されています。

## 2

**「在宅就業障害者支援制度」に対する期待****(1) 在宅就業障害者支援制度の概要**

政府が掲げている「一億総活躍社会」構想では、障害のある人の就労分野においても、「障害者の希望や能力に応じた多様な働き方を実現するための施策等を強力に推進する」としています。ICT（情報通信技術）を活用したテレワークの普及政策などに見られるように、時間、空間の制約を乗り越えて、障害者の意欲や能力に応じた仕事を提供する仕組みをつくるなど、障害者が希望や能力、適性を十分に活かして活躍できる社会を目指して、さまざまな対策を講じていくとしています。

一方で、前述したように障害者の就職件数が毎年増え続けていく中で、それに比例するかのように職場定着に至らないケースが顕在化してきたことや、一定の場所や時間のもとで働くという「労働者性」が求められる仕組みの中では本来の力が発揮できないなど、働く意欲があるにもかかわらず自分の希望や適性にあった働き方が見つからず、働くステージを諦めざるを得ない障害者が依然として相当数存在していることがうかがえます。企業等が担っている雇用義務だけではおのずと限界があるばかりか、雇用のミスマッチの増加は大きな社会損失となりかねません。

こうした中で2018年7月に厚生労働省「今後の障害者雇用促進制度の在り方に関する研究会」によってまとめられた報告書では、「多様な希望や特性等に対応した働き方の選択肢の拡大」に取り組むこととしており、本書のメインテーマ「在宅就業障害者支援制度」もその一つであるといえます。

「在宅就業障害者支援制度」とは、自宅または福祉施設等を利用する障害者（在宅就業障害者）に仕事を発注する企業等に対し、障害者雇用促進法に定める障害者雇用納付金制度において、発注額に応じて特例調整金・特例報奨金が支給される制度です。また、その仲介機関ともいえる「在宅就業支援団体」を介して障害者に仕事を発注する場合も支給の対象となり、実際にはこちらのケースのほうが実績の大半を占めています。

よくこの制度について「在宅勤務のことでしょうか？」と尋ねられますが、企業等が障害者と雇用契約を締結した上で、自宅などを就業場所とする在宅勤務とは異なるものです。あくまで「雇用されずに働いている障害者」を対象とした支援制度であり、しかも在宅就業障害者に対する直接的なサポートではなく、企業等への発注奨励を主としている点で、雇用を促進するための法律に盛り込まれていながら、雇用率には紐づかない施策であるといえます。

本制度が創設されたのは2006年4月ですが、さらにその十数年前から障害者が通信技術等を活用して在宅で仕事を受注したり、企業と障害者の間に立って仕事を紹介する団体の自発的・草の根的な事例がすでに確認されており、政府による調査研究や支援事業も時限的あるいは試行的なものとはいえ相次いで導入されていました。そして、これらを後押しするかのよう、発注奨励を軸とする在宅就業を「雇用以外の働き方として」、あるいは就業場所や就業時間などの選択可能性の観点から「就業機会の拡大をもたらすものとして」制度化されることとなり、さらには企業等による発注を通じた支援が大きく期待されることから「雇用の周辺施策である」との考えのもと、障害者雇用促進法の改正法に盛り込まれる形で本制度が導入されたのです。

ちなみにこの年は、前年に制定された障害者自立支援法（現・障害者総合支援法）が施行された年でもあり、前述の「就労移行支援事業」が新たに設けられ「福祉から雇用へ」という方向性が強く打ち出された時期でもあります。労働法制と福祉法制の両面から、障害者雇



## ●著者略歴



### 出縄 貴史 (いでなわ たかし)

株式会社研進 代表取締役

慶應義塾大学卒、三井住友海上火災保険(株)に27年間勤務。2005年4月より現職。福祉分野に企業の営業手法を導入、永年の発注企業であるホンダとの取引を中心に「いのちの森づくり」プロジェクトや施設外就労、福祉施設自主製品の販売促進等、事業の多角化を推進。現場からの問題意識を踏まえた提言活動にも注力している。

(執筆担当: 第2章、第4章1、2、3 (3) (4)、第5章、第6章、巻末資料)



### 吉田 岳史 (よしだ たけふみ)

社会福祉法人東京コロニー勤務

法政大学卒、(株)日本旅行勤務等を経て1999年より現職。2005年より在宅就労グループ「es-team (エス・チーム)」マネージャー。翌年、在宅就業支援団体登録と同時に専任管理者となる。現在、多機能型就労支援事業所「東京都葛飾福祉工場」にて障害のある従業員の在宅就労推進に従事。社会保険労務士。

(執筆担当: 第1章、第3章、第4章3 (1) (2)、巻末資料)