

## 三重県伊賀市における障がい者の 請負型施設外就労の試み

影 山 摩子弥

### 1. 問題の所在

#### (1) 定着の課題

障がい者が企業で働くことは、障がい者にとって所得ややりがいにつながり、企業にとっては人手不足対策や企業体質の改善につながる可能性がある。障がい者にとって所得増になるだけでなく、やりがいや働きやすさ、充実感、楽しさが感じられれば、就労を継続しようという志向が生じ、定着につながりやすい。つまり、定着は、障がい者にとって良い就労であるかどうか、言い換えれば、ディーセントワークになっているかどうかを示す指標になりうるのである。

他方、定着は企業にとっても重要である。法定雇用率未達成リスクの低減、採用コストの節約、業務への習熟による一層の戦力化などにつながるメリットがある。にもかかわらず、企業での就労は、必ずしも障がい者にとって望ましい就労になるとは限らない。

公共職業安定所を対象とした調査票を集約した、独立行政法人高齢・障害・求職者雇用支援機構障害者職業総合センターの研究レポートによれば、障がい者の一般企業における1年後の職場定着率は、身体障がい60.8%、知的障がい68.0%、精神障がい49.3%、発達障がい71.5%であった<sup>1</sup>。マスコミ報道でも取り上げられている新規学卒者の2017年3月時点における1

---

<sup>1</sup> 独立行政法人高齢・障害・求職者雇用支援機構障害者職業総合センター『障害者の就業状況等に関する調査研究』2017年4月、p.22。

年目離職率が、中卒36.1%、高卒17.1%、短大卒17.6%、大卒11.5%<sup>2</sup>であることと比較しても、芳しいとは言えない<sup>3</sup>。

障がい者の離職理由としては、「その他の理由」と「不明」を除けば、3か月未満離職者の場合、「労働条件が合わない」が19.1%と最も多く、「業務遂行上の課題あり」18.1%、「障害・病気のため」14.3%と続き、3か月以降1年未満離職者の場合、「障害・病気のため」が17.4%と最も多く、「人間関係の悪化」10.8%、「業務遂行上の課題あり」と「労働条件が合わない」が10.1%と続く<sup>4</sup>。これらは、従業員満足の要因を想起させるものであり、障がい者の離職に関わることは容易に想像できる。

しかし、賃金や残業、仕事内容といった労働条件と作業環境や業務上の意思疎通といった業務遂行上の課題については、事前の調整や就職後の的確な対応が離職を防いだ可能性があるし、障がいや病気の悪化を理由とする離職については、悪化しないような配慮や悪化した場合の早目の対応ができていれば、同様であった可能性がある。さらに、人間関係の悪化も、健全者側の理解を促す研修や職場におけるコミュニケーションの促進によって軽減できた可能性もある。

## (2) 連携の意義

ただ、それらの対応は、企業が習熟しているとは言い難いノウハウを必要とし、的確な対応を期するのであれば、専門的な組織の助言を必要とす

---

<sup>2</sup> 厚生労働省『新規学卒者の離職状況』<https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000137940.html> (2019年9月8日参照) より。

<sup>3</sup> 障がい者雇用の場合、定着が課題である一方、若年層については離職を抑制することが課題であるため、それぞれの問題意識から指標が設定されており、対応する計算式が存在する。したがって、少々乱暴な処理ではあるが、離職率を100%から引くと就労を続けている割合となると考えられる。その場合、中卒63.9%、高卒82.9%、短大卒82.4%、大卒88.5%となる。

<sup>4</sup> 独立行政法人高齢・障害・求職者雇用支援機構障害者職業総合センター、前掲書、p.34。

ることは想像に難くない。すなわち、同研究レポートによれば、障がい者が就労するにあたって、公共職業安定所や障害者就業・生活支援センター、就労移行支援事業所、地域障害者職業センターなどの支援があった場合、定着率が改善する傾向が見られる<sup>5</sup>。たとえば、1年後の定着率で見ると、公共職業安定所や地域障害者職業センターなどが実施する就職前訓練あり／なしの場合、72.7%と54.7%、公共職業安定所による面接同行あり／なしでは、70.6%と57.7%、公共職業安定所のチーム支援あり／なしでは、71.9%と53.4%、公共職業安定所と支援機関等との連携のあり／なしでは、70.3%と52.2%、支援機関による定着支援あり／なしの場合、73.2%と52.6%などとなっている。この調査の場合、公共職業安定所を対象としたアンケートを通して障がい者に対する支援と定着の関係を明らかにしようとするものであるが、少なくとも支援機関の関与が定着率の改善を促すことが見て取れる。

他方、筆者が企業を対象に行った調査によれば<sup>6</sup>、支援機関などとの連携が障がい者の定着に効果をもつことが示されていた。調査結果を見ると、定着が芳しくない場合、企業は連携を模索し、相談内容（課題）に対応した連携先を選択していた。その背景を探るべく、3障がいごとの相談内容を尋ねるとともに、定着効果についての企業の印象を尋ねたところ、障がいによって相談内容に特徴的な傾向があることが見て取れるとともに、定着効果があると回答された相談内容は障がいごとの特徴的な傾向を持っていた。効果を見据えた連携が図られていることがうかがえる。さらに、何らかの連携がある場合と全くない場合では、企業が持つ定着の印象、および、退職者数などから算出した定着率とにおいて有意な差があることが示された。特に、職場適応援助者の紹介や職場不適應に関する相談において

---

<sup>5</sup> 同書、pp.29-33。

<sup>6</sup> 拙稿「障がい者雇用をめぐるネットワーク型地域連携の特性と意義」『横浜市立大学論叢』社会科学系列 第70巻第2号、横浜市立大学学術研究会、2019年3月18日、pp.69-78。

は、連携の有無によって定着に有意な差が見られた。企業と支援機関との連携は、対象障がいや連携の形態・内容にもよるものの、定着に効果がある、すなわち、障がい者にとって働きやすさややりがいを生み出すと言ってよいように思われる。

### (3) 多様性と連携の必然性

このような連携には必然性がある。企業は収益事業の専門組織であるが、障がい者への対応についてはノウハウを蓄積しているわけではない。そこで、障がい者への対応を専門とする支援機関との連携によって、障がい者雇用が企業にとっても障がい者にとっても望ましいものになるようなシナジー効果を生み出すのである。

特に障がい者は個性が高く、障がいの名称が同じであるからと言って同じ対応が適切とは限らない。しかも、障がい者は作業内容に合わせて柔軟に対応することが難しい傾向がある。その点で、障がい者の就労は高い多様性を伴う。そのような多様性に対処するためには、企業側も支援機関との連携によって多様性を高めねばならない<sup>7</sup>。つまり、働き方の選択肢が多い方がよさそうといった漠とした話ではなく、就労の形態や内容、条件が合わないことによって、就労が難しくなり、企業は人手不足を解消できない、障がい者は賃金アップや労働生活の充実を得られない、生活保護受給が減少せず社会的コストが圧縮できないなど、システムの機能不全による軋轢を生ぜしめるのである。

このような連携は、その時々様々な背景の下で、様々な形で存在している。これまで筆者は、企業が中心となって参画し、障がい者雇用に関わる企業課題に対応することを念頭に置いた連携を中心に調査・研究を行ってきた。障がい者を雇用するのは企業であり、企業が不安や課題を抱えて

---

<sup>7</sup> いわゆる最小有効多様性の議論である。Ashby W. R., *Requisite variety and its implications for the control of complex systems*, *Cybernetica* 1:2, 1958, pp. 83-99などを参照のこと。

いる場合、障がい者雇用に消極的になる可能性がある。したがって、障がい者雇用を進め、効果的な合理的配慮を行い、定着を促進するためには、企業が抱える課題への対応を視野に収めた連携が必要であると考えてのことであった。その観点は、障がい者に対する支援という観点と対立するものではない。人手不足の解消といった課題の解決を図るのであれば、障がい者の戦力化や定着が必要であり、そのためには、障がい者が安心して働き、力を発揮し、やりがいを持つための支援や企業に対するアドバイスが必要となるはずである。

#### (4) 伊賀市における請負型施設外就労

その点で、三重県伊賀市において興味深い連携が見られる。施設外就労の一環で企業の生産ラインの業務を請け負う請負型施設外就労の取り組みであるが、障がい者を含む参画主体のそれぞれにメリットをもたらすことによって、参画主体が増え、複合的地域連携を形成するまでになっている。

すなわち、伊賀市における取り組みの場合、直接雇用をめぐる取り組みではないために、定着が中核的課題となっているわけではない。しかし、伊賀市の連携では、工賃の大幅な向上が実現するとともに、障がい者に仕事の楽しさややりがいをもたらしている。直接雇用の場合であれば、定着につながる要因を大幅に高めているのである。伊賀市の事例は、直接雇用における合理的配慮の参考になる要素が多分に含まれているように思われる。

しかし、伊賀市の事例の意味はそれだけではない。企業の業務を就労支援組織が請け負い、当該企業の生産ラインで業務を行う形態は他にもみられる。しかし、伊賀市の事例では、連携において様々な工夫がなされ、それぞれの参画主体にメリットをもたらしていることを背景に、参画主体が増え、企業側のネットワーク的連携に対して、就労支援組織同士も連携して請け負っていることに加え、地域とも接合しうる制度内内部労働市場をも構築しつつ面的なネットワーク型の広がりを示す興味深い事例となっている。

伊賀市の事例は、障がい者にとっても企業にとっても望ましい障がい者就労の事例の1つと言え、他の地域にとっても参考になる可能性がある。そこで、伊賀市の事例について連携の特性を整理し、定式化ないしモデル化を図ることは重要と思われる。

そこで、筆者は、2019年7月に、三重県、社会福祉法人維雅幸育会、社会福祉法人名張育成会、(株)ミルボン、サラヤ(株)へのヒアリングを実施するとともに、業務依頼元企業である(株)ミルボン、サラヤ(株)、中外医薬生産(株)の工場における現地調査を実施した。以下では、その調査・研究に基づき、伊賀市における取り組みの意義と課題を明らかにするとともに、一般化の可能性について検討する。

## 2. 請負型施設外就労の概要

### (1) ヒアリングの日程等

ヒアリングの日付と出席者（ヒアリング対応者）を訪問順に記しておく。

#### <三重県雇用経済部雇用対策課>

訪問日：2019年7月24日（水）

出席者：当課職員5名

#### <社会福祉法人維雅幸育会>

訪問日：2019年7月25日（木）

出席者：奥西 利江氏（統括管理者）

松村 浩氏（常務理事・統括管理者）

菊田 愛香氏（所長・サービス管理責任者）

葛原久美子氏（事務担当）

#### <(株)ミルボン>

訪問日：2019年7月25日（木）

出席者：村田 輝夫氏（取締役、生産本部長・(株)ミルボンタイランド  
生産担当）

当社社員4名（脇坂氏、立石氏、広田氏、中出氏）

<中外医薬生産(株)>\*維雅幸育会による案内

訪問日：2019年7月25日（木）

<サラヤ(株)>

訪問日：2019年7月25日（木）

出席者：井上 真一氏（伊賀工場総務課 兼 生産本部総合管理室 次長）

隈本 正樹氏（伊賀工場総務課主任）

木下氏（障がい者担当社員）

<社会福祉法人名張育成会>\*サラヤ(株)でのヒアリングに参加

訪問日：2019年7月25日（木）

出席者：多原 智子氏（名張育成会レインボークラブ所長）

福島 進也氏（名張育成会レインボークラブ主任）

## （2）連携の現状

伊賀市における連携は、企業との請負契約に基づいて社会福祉法人が運営する就労継続支援B型事業所および就労移行支援事業所の利用者が、企業の工場における生産ラインの一部を施設外就労の一環で請け負い、生産量に応じて企業から請負報酬が支払われるという仕組みである。

連携は、2005年に、当時約15年の施設外就労の実績があった社会福祉法人維雅幸育会が、施設外就労の一環でロート製薬(株)の生産ラインの一部を請け負ったことに端を発する。その後、2007年に(株)ミルボン、2010年にチョーヤ梅酒(株)、2016年に中外医薬生産(株)、2017年にメロディアン(株)、サラヤ(株)と、連携する企業が増え、2019年7月の時点で6社との連携に広がる一方、社会福祉法人側もサラヤ(株)での請負を巡って維雅幸育会と名張育成会が連携を図っており、端的にはありながらも、ネットワーク型の複合的地域連携をとるまでになっている。しかも、制度内の内部労働市場と言うべき仕組みも見られる。

### (3) 作業形態

当請負型施設外就労の作業形態は、以下のようになっている。

まず、各企業の工場における各生産ラインは、容器を組み立てる、容器封入を行う、容器に入った製品にシールを貼る、説明書を添付する、容器詰めされた製品の検品を行う、製品を出荷用の箱に詰めるなどの作業の1つもしくは複数の組合せから成っている。当請負型施設外就労では、その生産ラインをまるごと請け負うのである。

近年の生産ラインは自動化されているイメージがあり、箱詰めや検品もコンピューター管理の場合もある。しかし、日によってラインで生産するものが異なっていたり、生産量がそれほど多くなかったりする場合も含め、コストを考えると完全自動化を進めにくい場合もある。つまり、人力によってカバーする方が有利であり、極めて複雑であったり、資格取得を伴う高い専門技能を必要としたりする作業でなければ、障がい者に業務依頼できる場合もある。

むしろ、生産ラインにおける作業は、単調である一方で、ミスが許されないため集中力を維持することが求められるものも多い。そういった作業については、健常者よりも障がい者の方が、作業が丁寧であったり、細かい単調な作業を継続することができたり、健常者では見落としてしまうようなチェックが得意であったりするなど、貴重な戦力になることも少なくないのである。このような戦略化は、必ずしも障がいの軽重や支援の必要度に関わらない。当事例の場合も、作業に入る利用者の障がい種別は様々であり、障がいの軽重や支援の必要度も様々である。つまり障がい重い者や支援の必要度が高い者も請け負った作業にあたっており、戦力となっている。

1本の生産ラインは、上記に挙げた作業の複数から成る場合もあるが、

1つの作業として挙げたものも、複数の動作<sup>8</sup>から成る。たとえば、容器の組み立ても、2つの部品を合わせるだけであったり、1つのアクションで終了したりするわけではなく、3つ以上の部品を組み合わせたリ、複数のアクションを伴ったりする。それらの作業は、健常者であればまとめて行ってしまうものであっても、請負作業に入る利用者が作業をしやすいように、1つ1つの作業に分解され、1人が行う作業が単純な動作になるよう工夫されている。

作業が複数の動作から成るためや1日にこなさねばならない生産量もあって、1つのラインを請負う際、利用者と就労支援組織の職員である「支援者」とで「ユニット」を編成し<sup>9</sup>、企業に向かう。ユニット編成は、業務内容やシフトによって変化し、1～2名の支援者と3～7名程度の利用者で構成している。

この形態には意味がある。支援者がユニットに入って一緒に作業を行うため、作業の特性を支援者が把握でき、その作業が得意な利用者に割り当てたり、作業を行う際に留意すべきことを把握し訓練に反映させたりすることが可能である。また、作業中に、障がい者に何らかのトラブルが発生した際に、その場ですぐに対応できるのである。

#### (4) 企業間連携と支援組織間連携

##### ①企業間連携

当請負型施設外就労における企業と就労支援組織との連携においては、維雅幸育会の熱心な「営業活動」と、維雅幸育会と(株)ミルボンの村田氏と

---

<sup>8</sup> 動作は、一連の行為を指す場合もあれば、動作分析における仕事の最小単位を指す場合もある。ここでは、厳密な動作分析を想定しているわけではないが、障がい者が作業しやすいように仕事を分解した際の作業単位を想定しており、後者の意味で用いている。

<sup>9</sup> 維雅幸育会では、作業チームを「ユニット」と呼び、ユニットに同行する維雅幸育会の職員（パート職員含む）を「支援者」と呼んでいるため、その呼称をそのまま採用した。

のつながりが大きな意味を持った。(株)ミルボンとのつながりが請負型施設外就労の広がりにも意味を持った背景には、企業の担当者間の横のつながりがあったことを指摘できる。

例えば、施設外就労の6番目の事例となるサラヤ(株)においては、三重県知事が三重県出身の同社社長と面談した際、障がい者雇用に力を入れたいと伝えたことがきっかけとなった。その面談を受けてサラヤ(株)が担当者の横のつながりで(株)ミルボンの視察を行った一方、(株)ミルボンとの関係を背景に信頼性を確保した維雅幸育会の働きかけがあり、2017年12月より、請負型施設外就労に対して業務を依頼することになった。

サラヤ(株)の場合、直接雇用している障がい者もいたが、直接雇用枠を広げていくための受け入れ態勢が十分ではなかったため、請負型が受け入れやすかったことも背景にある。しかし、サラヤ(株)が請負型施設外就労に対して業務依頼を行った背景は、それだけではない。企業には様々な業務があり、担当者がいるが、担当者間で情報交換のつながりを持っていることも少なくない。中小企業の場合、経営者間のつながりとなる場合もある。このようなつながりが障がい者雇用をめぐる地域ネットワークを形成している。伊賀市においても、市内生産工場の代表者が正会員（副会員として部長・課長級を登録）となって、毎月20日に集まる「二十日会（はつかかい）」という組織があった。

そのネットワークにおける普段の情報交換の中で経営者や担当者は、信頼関係を形成している。特に、(株)ミルボンにおいて施設外就労の窓口となっている村田氏は、人望が厚い人物であり、最初のロート製菓(株)も含め各社の取り組み着手は、そのような人間関係の影響が大きかったこともうかがえる。

## ②就労支援施設間連携

他方、サラヤ(株)での請負型施設外就労においては、維雅幸育会就労継続支援B型事業所「びいはいぶ」と名張育成会就労移行支援事業所・就労継

続支援B型事業所「レインボークラブ」の連携で受注がなされている。このような連携がなされた背景には、びいはいぶが請け負ったサラヤ(株)の業務量が大きかったことがある。

サラヤ(株)からは、消毒液やシャンプーの容器でよくみられるポンプ式容器の噴射ポンプのキャップを組み立てるラインを任されたが、月15万個というノルマをこなすことが難しかった。そこで、サラヤ(株)の工場が伊賀市と名張市との市境に近いエリアにあり、名張育成会からのアクセスも良かったため、奥西氏が名張育成会に声をかけ、サラヤ(株)での施設外就労を始めた翌年の2018年12月よりレインボークラブとともに業務を請け負うことになった。

ただ、レインボークラブが施設外就労の担い手数などの事情から毎日来ることが難しかったこともあり、サラヤ(株)に依頼し、それまでの行程(4.67円/個)を、噴射ポンプにキャップを付ける作業とキャップを溶着する作業の2つの行程に分けてもらい、レインボークラブとびいはいぶで話し合っただけで各行程への単価の配分を決め(前者1.5円/個、後者3.17円/個)、それをサラヤ(株)に承認してもらった形を取っている。現在、レインボークラブは、火曜と木曜の週2回9:30~15:30でサラヤ(株)に出向き、キャップ溶着の作業のみを行っている。ただ、びいはいぶが取り付けたキャップの溶着を行っているわけではなく、サラヤ(株)が外注した分のみの溶着作業を行っている。双方合わせて15万個になればよいとのサラヤ(株)の判断であった。

なお、レインボークラブが単価の高い作業を行っているのは、レインボークラブが継続しやすくするためであることに加え、この連携がモデルとなり他の事業所が参加してくれることを期待してのことであると、奥西氏は語ってくれた。

他方、びいはいぶは月~金の毎日作業を行っており、レインボークラブが溶着作業を行う火曜と木曜はキャップ付けのみを行い、他の曜日は、キャップ付けとキャップ溶着の両方を行っている。

なお、レインボークラブとびいはいぶが作業に入る火曜と木曜は同じ部

屋で作業を行っているが、それぞれに分かれて作業を行っており、両組織の利用者が混在して作業を行うことはない。工程を分けていればそれぞれの事業所の支援者が障がい者に対応しやすいこと、工程を分け常に同じ作業を担うようにしていれば請負報酬の配分計算が容易であること、レインボークラブの主な利用者は精神障がい者、びいはいぶの場合は知的障がい者であり得意な作業や支援のポイントが異なることなどがその理由である。

当請負型施設外就労における就労支援組織側の連携は2団体によるものであり、ネットワーク型の広がりとしては端緒的なものに過ぎない。しかし、この連携の意味は小さくない。工賃向上を目指す作業が障がい者の負担になると考えるなど、就労支援組織のすべてが工賃向上を重要課題としているわけではなく、就労支援組織の連携が必ずしも容易ではないこともあるからである。

### 3. 取り組みの背景と経緯

このような連携が形成されるにあたっては、それぞれに連携に向かう背景や事情がある。地域連携の中軸と言える維雅幸育会と(株)ミルボン、および、就労支援組織間の連携の場となっているサラヤ(株)のそれぞれについてみてみよう。

#### (1) 維雅幸育会の取り組みの背景

##### ①共同作業所から施設外就労へ

維雅幸育会は、1994年に法人化しているが、1988年に共同作業所を開設したのが組織発足の契機であった。成人した障がい者の活動の場がないことを問題意識としてのことであった。ただ、当時は、活動の場を設けることを主眼としており、就労に力を入れたり、工賃向上を特に中心的問題意識にしたりといったことはなかった。

しかし、共同作業所を開設し数年たったころ、利用者が1日の工賃ではたばことジュースのどちらかしか買えないともらったことから、就労に力

を入れることを志向する。当時は、就労支援組織によくみられるように、企業が外注に出す仕事を手内職として受けていたが、工賃が最低賃金の1/3に過ぎないこと、企業が外注に出すものは、わかりにくい部分に正確にシールを貼るなど障がい者が対応しにくい難しいものが多かったこと、施設外就労なら材料を持ってきてもらう時間を節約できることなどから、1991年頃から施設外の仕事に着手するようになる。2019年時点ですでに30年近い施設外就労の実績があることになる。施設外就労に着手した当初は、工業用の釘やホッチキスを梱包する段ボールの組み立てなどを行っていた。その頃の工賃は、月額800円ほどで、その後5,000円ほどになり、共同作業所時代は、その金額で推移している。

その後、2003年頃には、施設外就労の一環で青ネギ栽培農家でネギの収穫や出荷を行い、農福連携の走りともなっている。

## ②(株)ミルボンとの連携

(株)ミルボンからは、1992年前後から内職仕事をもらうようになったが、村田氏が内職仕事の担当者であった。その後、1998年から(株)ミルボンの下請けであった(有)セガワクラフト（1997年設立）に数名の利用者が出向いて施設外就労で請負仕事を始める。(有)セガワクラフトは設立当初から(株)ミルボンの請負をしていたため、必然的に(株)ミルボン第一工場（現在は解体されて存在しない）での作業を行うことになった。これがミルボンでの施設外就労の始まりと言える。

ただ、当時は、維雅幸育会の職員は、現在の様な形で付き添うことは無く、巡回して様子を見る程度であった。(有)セガワクラフトの代表者が維雅幸育会の職員であったことや同社員に福祉施設の指導員経験者がいたためである。その後2005年より、(株)ミルボン第二工場に(有)セガワクラフトの社員とともに、髪に巻くローラーを箱に詰める作業を行うため3名の利用者が施設外就労に出向くようになる。この場合も維雅幸育会の職員は様子を見るために巡回する程度であった。

就労支援組織の職員もメンバーとなって編成したユニットが請負作業を行う現在の形とは異なるため、以上は、本稿で扱っている請負型施設外就労の前史ということになる。

この流れの中で、つながりがあった村田氏に特例子会社の設立を提案し、特例子会社の見学を実施したところ、村田氏からは否定的な反応が返ってきた。「特例子会社では、本業の仕事を担っているわけではなく、付加価値を生む仕事になっていない。したがって、企業にとって障がい者が戦力になっているとはいいがたい一方で、障がい者にとっても望ましい就労になっていない」という村田氏の問題意識からであった。ただ、その際、村田氏から、施設外就労の一環で企業の中で就労してはどうかと提案を受け、2007年4月より、本格的に(株)ミルボン第一工場での請負型施設外就労が始まった。2007年に、維雅幸育会が上記の(有)セガワクラフトを吸収合併したことも背景にあった。(株)ミルボンでの請負に着手した当時は、出荷用の箱詰め後、製品が1つ残り、梱包をすべて開封して確認せねばならなくなったこともあったが、働き方の工夫をすれば活動の場も増え、工賃も上がることとなる。

このような経緯の中で、(株)ミルボンとの連携が現在の形になり、その後、2009年ころから(株)ミルボンでの施設外就労が拡大していった。(株)ミルボンでの施設外就労に限って言えば、10年で倍以上の報酬増につながっている。なお、(株)ミルボンでは、障がい者施設だからと安価な報酬での作業を求めず、障がい者による請負が戦力になっていることも背景にあり、成果に見合った報酬が払われている。維雅幸育会側が単価交渉を申し入れた際もスムーズに応じている。(株)ミルボンとの請負型施設外就労が成功裏に進んだ背景には、(株)ミルボン側の公正な姿勢もあるように思われる。

こういった経緯も背景にあり、サラヤ(株)との連携を進める際、単価交渉を行い、比較的高い単価で仕事を受けることができています。障がい者が働く様子をサラヤ(株)側の担当者が一定期間観察し、その働きぶりからそのような単価支払いを承諾してくれたそうである。

### ③維雅幸育会の工夫

現在では、施設外就労先の仕事をユニットでこなし、単独では負担が大きい仕事は施設間連携でこなしているが、取り組みに着手した当初は、既述のトラブル以外の苦労もあった。

内職よりも単価がよいとは言ってもそれほどではなく、単価について交渉を重ねてきており、現在の工賃が最初から設定されていたわけではない。仕事量も多かった。そこで、納期に間に合わせるために、施設外就労に出向いた際だけではこなせなかった仕事は施設に持ち帰ったり、夜間や工場が稼働している休日に維雅幸育会の職員が工場に行って作業をしたりするなどしてこなしていた。

ただ、これでは職員の健康を維持できないと判断し、(有)セガワクラフトを吸収した際、(有)セガワクラフトのパート従業員8名を維雅幸育会のパート職員として雇用し、正規職員1名、パート職員1名、利用者3～5名というユニットを複数作ることにした。これによって維雅幸育会の職員は支援・指導、パート職員は検品と生産量確保という分担が可能となった。正規職員の人件費は、福祉事業報酬からであるが、新規に受け入れたパート職員の人件費（と利用者の工賃）は、就労事業の売上（企業からの報酬）から出している。これが現在の維雅幸育会の賃金モデルとなっている。なお、既述のように、ユニットは作業内容やシフトによって柔軟に組み替えられており、施設外就労に出向く際に、支援者がパート職員1名という場合もある。

なお、2018年に施設外就労加算（利用者1人／1日につき1,000円）の改定があり、それまで一部について受給できなかったが、就労人数分を受給できることになったため、結果的に1ユニットのパート職員を1名増やすことができることとなった。正規職員1名・パート職員2名の体制が可能になったことで、障がいの程度や特性によって就労するには課題があると思われる要支援度の高い利用者も、施設外就労に参加できるようになっている。

また、OJTを通しての育成の取組みであるが、施設外就労の作業に当たる障がい者については、1つの作業ができるようになると次の作業を担うようにすることによってすべての作業に習熟してくるため、どのラインにも入ることができるようになる。

さらに、(株)ミルボンにおける請負型施設外就労においては、星取表の取組みもしている。障がい者の作業に関する得手不得手は十人十色であるため、関わっている支援者全員が各障がい者の作業習熟度について点数をつけていき、その平均点で習熟度合いを表現するというものである。支援者や障がい者自身がそれぞれの技能の内容をわかりやすく知ることができるため、作業時の配置がしやすいことに加え、障がい者のモチベーションにもつながっていることがうかがえる。

## (2) (株)ミルボンの取組みの背景・経緯

村田氏によれば、現在の(株)ミルボンでは、生産ラインの稼働確保が請負依頼の理由であり、それほど役に立ってもらっているとのことであるが、スタート時は、維雅幸育会の活動に少しでも協力したいという動機が大きかったとのことである。

なお、維雅幸育会との連携がない時代に障がい者を雇用したことがあるが、うまくいかなかった経緯があった。それゆえ、びいはいぶの障がい者を請負で受け入れることに躊躇もあったが、支援者が付き添っていることに加え、本人たちがあいさつもでき、まじめに仕事をし、身の回りのことがきちんとできることで受け入れがスムーズにいった。ヒアリングを受けてくれた(株)ミルボンの健常者社員は、施設外就労の障がい者たちが来ることになった際、社員たちは「身構えた」が、礼儀正しく、社内のルールを守って仕事をする姿を目の当たりにし、障がい者に対する抵抗感がなくなったと話してくれた。さらに、障がい者から笑顔であいさつされると、他者への気持ちや対応も変わってくるため、障がい者がいることで、社内が優しくなった、障がい者は職場全体に影響を与えているとの感想も語ってく

れた。障がい者に対するこのような評価は、障がい者によるユニットを受け入れやすくし、請負型施設外就労が機能しやすくなる要件と言える。

筆者が多くの企業で耳にすることが、障がい者がいるおかげで社内の雰囲気はよくなったという話である。(株)ミルボンでも同様の話を聞くことができたことは大きな収穫であった。このような状況にある場合、健常者社員側の業務パフォーマンス(労働生産性や業務の質)が改善されるダイバーシティ効果が生じている可能性が高いことを指摘できる。この効果が漠然とした形でも察知できている場合、取り組みを継続しやすと思われる。

この背景には、(株)ミルボンでの最初の試みであるため、維雅幸育会が、障がい者が比較的軽く安定した人たちを選んだこともある。

さらに、当請負型施設外就労の形態は、(株)ミルボンにとって、支援者が一緒に作業に当たり現場でのトラブルに対応してもらえるため安心感がある。場合によっては、(株)ミルボンが雇用する障がい者社員にトラブルがあった際も助言をもらうことができる。つまり、食堂での昼食時に維雅幸育会の支援者が直接雇用の障がい者の様子を見ることができると、(株)ミルボン側が障がい者社員について相談し、アドバイスをもらうこともできるのである。この点は非常に意味が大きいと思われる。

また、施設外就労を通して業務へのマッチングを確認することもできるため、施設外就労から直接雇用へつながっているケースもある。(株)ミルボンの2019年7月現在の直接雇用者は9名、うち8名はびいはいぶからであるが、施設外就労に携わる障がい者1名を当期中に直接雇用しようとしている。(株)ミルボンで施設外就労から直接雇用された最初の事例は2011年であり、施設外就労から直接雇用へ移行する流れも形成されてきている。

### (3) サラヤ(株)の取り組みの背景・経緯

サラヤ(株)では、障がい者施設に外注していた業務に関してコスト削減のために内製化を検討していた。それを請負型施設外就労で行うこととしたのである。請負型で実施してみると、実際に外注よりも安くできているし、

社員を雇用して行うよりも安いとのことであった。サラヤ(株)の社員によれば、請負型施設外就労は十分な戦力になっており、現場にとって重要な作業を担ってもらっているとのことであった。維雅幸育会によれば、サラヤ(株)では、(株)ミルボンの経験があったため、比較的容易にラインへの張り付き方を構築できたとのことであった。

施設外就労で受け入れるにあたっては不安があったようであるが、ヒアリングを受けてくれたサラヤ(株)の3名の社員によれば、作業に当たる障がい者は、返事も返してくれるしイメージしていた障がい者とは違ったとのことであった。また、障がい者は、欠勤もなく、遅刻もしない、文句を言わず黙々と仕事をしてくれる、頑張る障がい者はできるようになっていくとの印象を語ってくれた。そういった障がい者の様子を目の当たりにして、健全者社員側は、やる気につなげたいという思いで障がい者に接しているとのことであった。また、サラヤ(株)の社員は、「とにかく褒める」といった現場の工夫も話してくれた。

障がい者のパフォーマンスを認識したサラヤ(株)においては、施設外就労を担う障がい者2名を名張育成会から2019年6月と7月にそれぞれ雇い入れている。維雅幸育会からの直接雇用はないものの、施設外就労から直接雇用への流れも見ることができる。なお、施設外就労に参加していないが、名張育成会の利用者1名(精神)が3か月の委託訓練(県事業)を経て2018年9月より直接雇用されたという事例もある。

ただ、障がい者がいることで社内の雰囲気が変わったかどうか尋ねたところ、そこまではいっていないが、誰でもできるように仕事の標準化が進むようになったことが、障がい者がいることの効果なのではないかとのことであった。標準化は、労働生産性に影響を及ぼす要因であり、重要なポイントである。

なお、サラヤ(株)においては、企業と就労支援組織との関係者による定例会を月に1回開催し、意見交換や障がい者への対応などに関する勉強会の日程決めなどを行っている。

#### 4. 取り組みの成果

##### (1) 就労支援施設および障がい者側の成果

###### ① 維雅幸育会の場合

調査後に提供されたデータであるが、2019年9月25日現在、維雅幸育会の利用者130名のうち日中に活動している利用者は114名、そのうち就労移行支援A型・B型事業所の利用者は72名であり、72名中48名が施設外就労参加者となっている。

この請負によって、2017年度には㈱ミルボンからは年間で約4,000万円の請負報酬が支払われており、施設外就労における請負報酬総額は約5,900万円であった。その結果、維雅幸育会びいはいぶの平均工賃は月額62,459.6円となっている。2017年におけるB型事業所の全国平均工賃が15,603円、三重県における平均工賃が14,915.4円であることを考えれば、当請負型施設外就労の工賃におけるパフォーマンスは極めて大きいと言える。三重県雇用経済部によれば、三重県におけるB型事業所の平均工賃としては最も高いとのことであった。

この効果は大きい。維雅幸育会のグループホームには20人の利用者があり、かつてはその半数が生活保護を受けていたが、上記の工賃のおかげで現在、生活保護受給者はゼロである。維雅幸育会全体では、130人中2人が生活保護を受けているにすぎない。障がい者側では、貯金ができるまでになっている。貯金までできているということは、仕事以外の生活の質も改善されている可能性が高い。そのため、維雅幸育会では、工賃を生活のためでなく人生のために使うための支援が必要であるとの認識に至っていた。

また、菊田氏によると、「ミルボンが好き」「(請負型施設外就労に行くのを)楽しみにしている」「働くことも生活も充実している」「貯金ができたとの障がい者の発言を支援者がよく耳にするとのことであった。今回、作業中であったこともあって障がい者に対するヒアリングは実施できなかったが、中外医薬生産㈱を訪問した際、作業の手が空いた障がい者に仕事はどうかと尋ねたところ、「楽しい」との返事があった。支援者からの情報と重な

るものである。また、菊田氏によると、保護者から「休みたいと言わない」「朝起きて就労に向かう準備を進んで行く」との情報も寄せられているとのことであった。障がい者にとってもよい就労になっていることがうかがえる。請負型の場合定着は課題にならないが、直接雇用であれば定着につながる要因である。

加えて、既述のように、所得にも大きく影響する直接雇用の流れも形成されてきている。

## ②名張育成会の場合

名張育成会レインボークラブでは<sup>10</sup>、当請負型施設外就労を開始したことによってサラヤ(株)とのつながりができ、既述のように、施設外就労から2名、施設外就労以外から1名が直接雇用されている。

なお、施設外就労に携わる利用者であるが、2018年にサラヤ(株)の請負型施設外就労を開始した時点では、4名の利用者で当たったが、間もなく1名増え、5名が当施設外就労に参加している。内訳は、精神障がい3名(B型事業所)、知的障がい2名(就労移行支援事業所)である。作業は、火曜と木曜の13:30~15:30で行い、職員1~2名、利用者3~4名の体制であった。

その後、上記のように、2019年6月に知的障がい者1名、7月に精神障がい者1名がサラヤ(株)に雇用されたため、精神障がい者1名(表1のT氏)が新たに加わり、2019年7月25日現在で、4名の利用者が携わっている。その内訳は、3名が精神障がい(B型事業所)、1名が知的障がい(就労移行支援事業所)であり、就労は、既述のように週2日(火・木)、9:30~15:30となっている。

サラヤ(株)での施設外就労は毎月行われている。名張育成会によると、表

---

<sup>10</sup> 名張育成会についての記載は、2019年7月25日に、サラヤ(株)でのヒアリングに同席した名張育成会から提供を受けた資料による。

表1 工賃月額比較表

利用者	施設外就労なしの場合	集計対象期間	施設外就労ありの場合	集計対象期間
M氏（精神）	1,980円	2018. 10. 1～31	27,735円	2019. 6. 1～30
N氏（精神）	930円		28,295円	
K氏（知的）	3,410円		16,845円	
T氏（精神）	1,900円	2019. 2. 1～28	26,137円	

2019年7月25日に、名張育成会から提供を受けた資料を元に作成。

1にあるように、2019年6月の工賃月額<sup>11</sup>は、上記1名の知的障がい者の場合、月額16,845円であり、施設外就労を開始する直前の工賃3,410円に比べて約5倍の開きがある。また、上記3名の精神障がい者の場合、施設外就労に携わった場合、26,137円～28,295円であり、各人が施設外就労を開始する直前の工賃930円～1,980円と比べて格段の差がある。工賃向上という点では大きな効果が見て取れる。なお、レインボークラブでも、「やりがいがある」と言う利用者がいるとのことであった。

既述のように、現在、レインボークラブでは、溶着の作業しか担えていないが、多原氏によれば、今後、溶着以外の行程もこなすための体制を整えてゆく予定であるとのことであった。

## （2）ダイバーシティ効果

企業側にもたらされている効果としては、生産ラインの安定的稼働がまず挙げられよう。ただ、それは、請負型施設外就労が継続されていることから、容易に想像できる。ここでは、それに加え、ダイバーシティ効果が得られている可能性を指摘しておきたい。

ダイバーシティ効果とは、多様な人材を雇用対象とすることで戦力を確

<sup>11</sup> 施設外就労開始後の工賃は、施設外就労のみの工賃ではなく、施設内就労を合わせた1か月分の工賃である。

保することや、多様な人材がいることによってこれまでにない発想や新しいアイデアが出てきてイノベーションにつながったり、各人の労働生産性が改善したりすることを言う。後者は、人間関係が生むシナジー効果である。障がい者雇用における後者の意味でのダイバーシティ効果とは、障がい者が職場にいることによって、健常者社員が直接・間接に影響を受け、労働生産性が上がる、良い仕事ができるなど業務パフォーマンスが改善することを言う。以下では、この後者の点に限定してダイバーシティ効果にスポットを当てる。

障がい者がいることによる業務パフォーマンスの改善要因は多々あり、代表的なものに道具や原料が整理されたり作業工程が見直されたりして健常者が働きやすくなる、職場の雰囲気が改善し、心理的安全性が高まる、といった要因がある。サラヤ(株)で聞かれた標準化は、前者の一端である。また、(株)ミルボンでは、社内の雰囲気がよくなったとの情報を得ることができた。

さらに、(株)ミルボンでもサラヤ(株)でも、障がい者に対する肯定的評価が聞かれた。受け入れ当初に不安があったり、身構えたりしたという状況から変化しており、障がい者と接することで先入観が払しょくされ、良い関係が形成されていったことがうかがえる。このような場合、ダイバーシティ効果が生じている可能性を指摘できる。障がい者に対する肯定的評価や好意的対応は、ダイバーシティ効果が生じている企業でよくみられる現象である。障がい者を積極的に受け入れる雰囲気が健常者社員を取り巻く雰囲気にも影響するのである。

加えて、中外医薬生産(株)では、食堂での昼食時に障がい者が各テーブルに散って健常者と昼食を取ることによって接触の機会を作っていた。このような接触はダイバーシティ効果の契機となる<sup>12</sup>。

(株)ミルボンやロート製薬(株)でも食堂を使用しているが、スペースの関係

<sup>12</sup> 拙著『なぜ障がい者を雇う中小企業は業績を上げ続けるのか?』中央法規出版、2013年を参照のこと。

で施設外就労グループは分散することなくまとまって食事をとっている。ただ、(株)ミルボンでは、施設外就労の障がい者の様子が普段と違うと、社員が維雅幸育会の職員によく声をかけてくれるそうである。障がい者が好意的に受容されていることを示しているように思われる。

ただ、いずれもダイバーシティ効果について詳細な調査をしたわけではないため、今後の検証が必要と思われる。

### (3) 内部労働市場の形成

内部労働市場という場合、企業内での訓練や昇進、配置換えなどによる人的資源管理を指すことも多かったが、近年では多様な就労形態が生じてきており、それを内部労働市場の観点から整理しなおす議論が見られるようになった<sup>13</sup>。その論点の延長で考えれば、請負型施設外就労は、企業と就労支援組織の密接な連携の中で行われており、そもそも競争的外部労働市場とは領域を画する一種の内部労働市場という様相を呈する。しかも、請負型施設外就労が内部労働市場の性格を持つことの必然の流れとも言えるが、それを巡って複合的な制度内内部労働市場が形成されてきている。

#### ①直接雇用への流れ

(株)ミルボンでもサラヤ(株)でも、施設外就労から直接雇用の事例が見られたが、ロート製薬(株)では、2006年に2名が維雅幸育会の請負型施設外就労から直接雇用されている。これが施設外就労から直接雇用された最初の事例である。その後、2011年に(株)ミルボンで直接雇用され、2015年にはロー

<sup>13</sup> このような議論については、以下を参照のこと。

平野光俊「内部労働市場における雇用区分の多様化と転換の合理性」『日本労働研究雑誌』2009年5月号 No.58、独立行政法人労働政策研究・研修機構、2009年。

西村孝史・守島基博「企業内労働市場の分化とその規定要因」『日本労働研究雑誌』2009年5月号 No.58、独立行政法人労働政策研究・研修機構、2009年。

島田智行「雇用の境界から見た内部労働市場の分化」『組織科学』Vol.44 No.2、組織学会、2010年。

ト製菓(株)でさらに1名が直接雇用されている。なお、奥西氏によると、びはいぶの施設外就労参加者に対してチョーヤ梅酒(株)とサラヤ(株)から直接雇用の打診が来ているが、通勤手段がないため実現していないとのことであった。地理的制約がなければ実現していたわけである。この点も含め、伊賀市の連携を俯瞰的に見ると、直接雇用への流れができてきていると言っ  
てよいと思われる。

### ②直接雇用・施設外就労間の流れ

直接雇用での就労の負荷が大きい、作業が合わないなどで断念せざるを得ない場合に、施設外就労などで受け入れてもらうこともありうる。実際、中外医薬生産(株)の施設外就労で全く問題がなかったため、(株)ミルボンでの施設外就労へとシフトし、さらに、直接雇用を見据えた実習に入ったところ、ラインに社員が加わるなどの環境の変化もあったことから短期間で就労が難しくなり、実習を中止したケースがある。

### ③リタイアへの流れの設計

また、(株)ミルボンで雇用されている障がい者が加齢で体力・能力が低下してきた場合、維雅幸育会のA型事業所での業務、B型事業所から(株)ミルボンへの施設外就労、さらに体力が落ちてきたら生活介護へといった形で、リタイアに向かった流れを作ることも構想されていた。

### ④社員と職員の異動

さらに、(株)ミルボンを退職した高齢者を維雅幸育会で雇用し、(株)ミルボンでの施設外就労を支援するスタッフとして働いてもらう一方、維雅幸育会の職員を(株)ミルボンが社員として採用し、直接雇用の障がい者の対応を  
してもらっているとのことであった。

### ⑤キャリア開発

加えて、維雅幸育会では(株)ミルボンから3,000㎡の土地の寄付を受け、2021年4月から障がい者のキャリア開発を行う学びの場「KOUIKU ACADEMY (仮称)」を建設する予定とのことであった。リハビリテーションではなく、キャリア開発という観点で障がい者の仕事を軸とした人生を考えていくことは重要である。その際、特定の組織でのキャリアを考えるのではなく、就労支援組織や企業、行政が連携して地域の仕組みとして支えていく必要がある。その地域システムの重要な構成要因の1つになる構想であった。利用者の所得増に伴い、維雅幸育会が人生設計に関わる支援が重要との認識に至っていたことに表れているように、この地域システムは、請負型施設外就労の制度とも接合するものであり、請負型施設外就労から見れば、直接雇用・施設外就労間の移動やリタイアに向けた制度、企業・施設間の社員・職員の移籍とともに、制度内の内部労働市場とも言うべき様相を呈する。

## 5. 一般化の可能性と実雇用率への参入

### (1) 一般化の意義

伊賀市における請負型施設外就労の取り組みは、複合的地域ネットワークの様相を呈しており、非常に興味深いものである。既述のように、企業の業務も障がいも多様であり、それに対応して就労の形態も多様であることが望ましい。そうだとすれば、障がい者の活躍の場を確保する選択肢の1つとして、他の地域での展開可能性を模索することには意味がある。

このような就労形態が一般化し、広がりを見せるためには、成立のために必要な要因もしくはそれに代わる要因が他でも確保できること、および、阻害要因が排除されるもしくは軽減されることが必要である。紙幅の関係で、それを詳細に検討することは別の機会にゆだねることとし、ここでは取り組みの成立・稼働要件を整理し、一般化のための課題を析出することとしたい。

## (2) 請負型施設外就労のモデル化

伊賀市における請負型施設外就労の一般化を考えるのであれば、まず、いかなるモデルであるかを整理する必要がある。モデルとして整理するにあたっては、①いかなる形態であるか、②関わる主体のインセンティブメカニズムはいかなるものであるか、③環境要因として何が必要であるか、がポイントとなろう。

しかし、形態も、参加主体も、環境要因も時間とともに変化する可能性があり、時間軸での整理も必要となる。例えば、発足、外延的拡大、安定、内包的発展といったある程度区分できそうなエポックごとの形態的特徴と要件を整理することも必要である。

なお、外延的拡大とは、細かく見ると、内包的発展の様相を呈する場合もあるが、ここでは、1社から請け負うライン数や請負報酬、参加利用者数、支援者数、連携する企業数や就労支援組織が増える局面である。ただ、請負型施設外就労が2005年に始まり、次が2年後の(株)ミルボン、次のチョーヤ梅酒(株)が2010年、さらに他の3社が2016年と2017年と、少し間が空いており、毎年コンスタントに増えて行っているわけではない。間が空いている時期は、外延的拡大がなく推移しており、安定状態とも言える。各社から請け負うラインについては、増えたケースもあるが、生産計画に基づくため日によってライン数が異なる場合もあったり、すべての企業で増えているわけではなかったりしており、連携ができれば、安定状態に入っていく傾向がある。

一方、内包的発展とは、制度に質的変化が見られる場合であり、施設外就労から直接雇用の流れやキャリア開発の制度など制度内内部労働市場が展開してきている点はそれに該当すると思われる。キャリア開発の制度は、地域のシステムへと展開する要因であり、システムの連関という観点からも重要である。ただ、内包的発展は、端的な基本モデルからの大きな変化を示すものであり、いずれについても、最初に整理すべき請負型施設外就労の発足と外延的拡大の必須要件には位置づけにくい。形態論における

重要性は指摘するが、基本モデルを超えるものとして位置付けられよう。

これらの空間軸・時間軸で見た主要な要因の普遍性が高く、他の場所でも確保しやすい場合、一般性が高いことになる。

### (3) 事例の形態

まず、本稿で扱っている請負型施設外就労の取り組みは、企業と就労支援組織が請負契約を結び、支援者と障がい者から成るグループが企業の工場などに出向いて請負仕事をし、それに応じた報酬を得るというモデルである。社会的事象を論理的に整理する際、最も基本的な要素を取り出し、複雑なモデルへと論理的に再構成していくと歴史的経緯と重なってくる側面があるが、伊賀市の場合も同様の傾向がある。

伊賀市の請負型施設外就労に関しては、発足時が最も基本的なモデルとして、企業側と就労支援側が1組織ずつ参画する形態で描かれ、他方、基本モデルにおいて形成されたノウハウでもって外延的拡大を遂げる時期は、安定状態も含めて、基本モデルの複合化としてそれぞれ複数の企業と就労支援組織でもって描かれることになろう。

図1が最もベーシックな部分を図式化したものである。施設外就労のユニットで、顔の色を濃く表記したイラストが支援者である。2005年にロート製薬(株)での請負型施設外就労が始まった時点での構図になる。ロート製薬(株)での請負型施設外就労では、支援者と利用者がユニットを組み、支援者も作業を行うという現在の形を取っていたのである。

既述のように、今後の検証が必要ではあるが、訪問したいずれの企業でもダイバーシティ効果が生じていることがうかがえるため、表記した。

図2は、2007年から2017年にかけて企業数が増えるとともに、2018年から就労支援組織間の連携が始まり、外延的拡大が進んできている中での現段階を図式化したものである。2つの就労支援組織から矢印が向いている企業がサラヤ(株)である。

図1 基本モデル

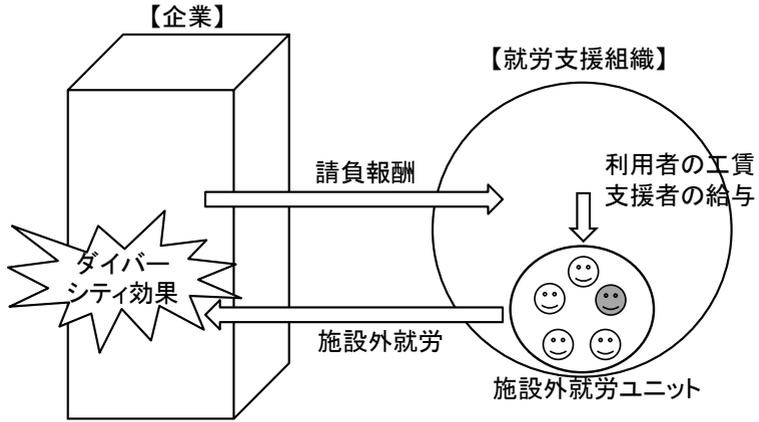
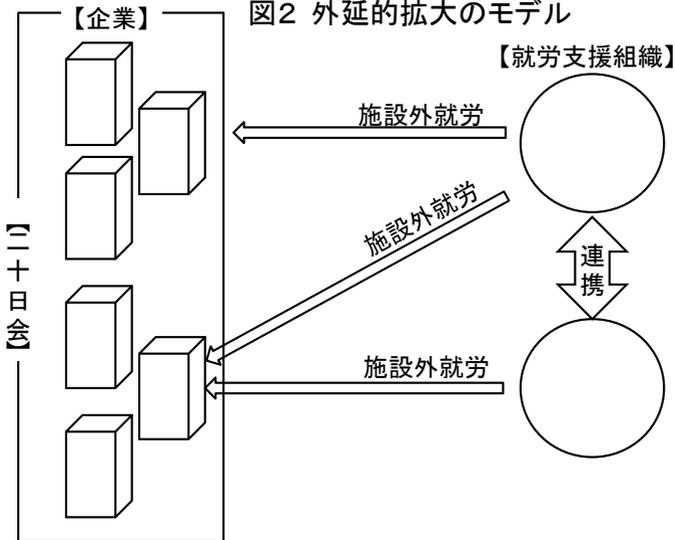
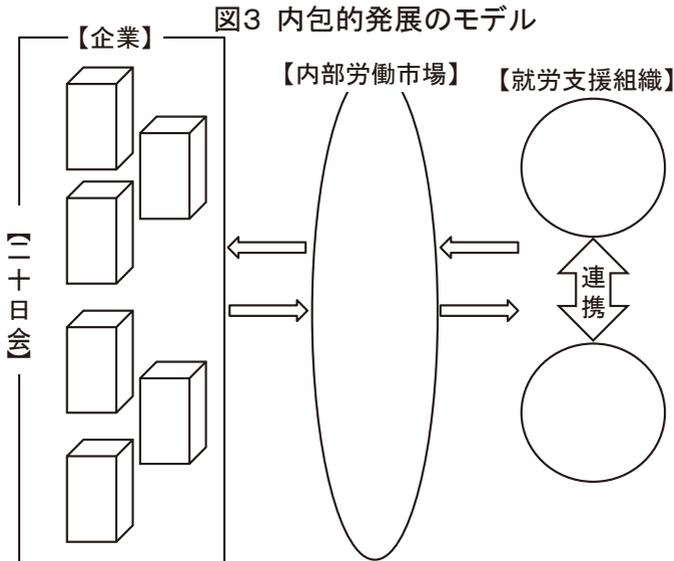


図2 外延的拡大のモデル



単に現時点という意味だけではなく、図3の内包的、質的展開も見られるようになってきているため、現段階の図式化が必要と思われる。なお、外延的拡大を促進する要因として重要と思われるため、企業側の背景にある二十日会を表記した。ただ、企業側のつながりがなければ参画企業が増えないわけではないようには思われる。

図3では、直接雇用の流れや職員・社員の異動、KOUIKU ACADEMYの構想など、請負型施設外就労からの必然性として展開してきている内部労働市場を図示している。請負型施設外就労自体、内部労働市場と言えることに加え、直接雇用については2006年のロート製薬(株)での事例から始まっており、外延的拡大と並行している。ただ、直接雇用については、次が2011年であり、コンスタントに拡大しているわけではない。また、質的変化の印象は、近年見られるようになった人の流れや、これから実現されるKOUIKU ACADEMYと相まって醸されるように思われるため、図3として独立させた次第である。



このような複合的内部労働市場は、伊賀市のモデルが地域の時間軸の中で長期にわたって機能し続けるために必要な要件になりうるものであろう。ただ、モデルの時系列的展開の観点から言えば、発足時の必須要件とは言い難いように思われる。

なお、現在では、請負型施設外就労は他でも見られ、利用者と支援者がユニットを組み、生産ライン1つを丸ごと請け負う図1の基本モデルの形態も事例が存在する。さらに、外延的拡大を示す図2のうち、複数の企業が就労支援組織と連携する事例も存在する。ただ、伊賀市の請負型施設外就労の場合、①着手の時期から言って先駆的意味があること、②すべての参画主体のメリットを実現している点で高いパフォーマンスを上げていること、③請負型施設外就労において複数の就労支援組織が密に連携していること、④地域内内部労働市場へと展開しうる図3の内部労働市場が形成されてきていることが着目すべき点として指摘できるように思われる。

#### (4) 形態の成立要件

基本モデルが成立するには、障がい者が担うことができる程度に単純化が可能で一連のまとまりをもった業務を他の業務から時間的・空間的に切り出し、就労支援組織が出向いて作業を行うに見合うほどの量を、毎日もしくは頻繁に請負に出すことができる企業が存在することが必要である。伊賀市の例は、製品の製造ラインであった。障がい者の就労例が多く見られる製造業で、規模がある程度大きな企業が存立することが必要ということになる。全国に見られる産業集積地や産業団地には、このような企業が存在している可能性が高い。しかも、産業集積地や産業団地であれば、複数の企業が存在しており、外延的拡大を示しやすい。

ただし、切出し業務量が少ない企業や規模が小さな企業でも、同じような業務を切り出すことができる企業が複数存在する場合、サテライトの作業場を設置し、そこに機械や原料を持ち込んで障がい者が作業を行う形態もありうる。ただ、その場合、企業は請負ではなく、雇用したうえで業務

に当たらせることができるため、たとえ請負契約での実施が可能であったとしても、企業が法定雇用率の確保を重視する場合、請負型をあえて選択する可能性は低いと思われる。

また、企業側の要請に理解を示し、必要な人数の障がい者を適時確保し、訓練や現場の対応を含めて、作業を実施することができる就労支援組織が、企業に通いやすい距離に存在することが必要となる。就労支援組織は全国どこにでもある。外延的拡大になるが、規模が小さくても、伊賀市の事例のように複数の組織が連携すれば、請負は可能である。

#### (5) インセンティブメカニズム

このような形態が成立し、継続的に機能するためには、構成主体それぞれのコミットメントを担保するモチベーションに働きかけるインセンティブが確保される必要がある。このインセンティブメカニズムとそれを充足する要因の普遍性が高ければ高いほど、一般性が高くなる。

企業の場合、業務の質が確保されれば、人手（作業量）の確保とコスト削減がインセンティブになりうる。サラヤ(株)では、戦力になっているという評価とともに、外注や内製に比べて安くできている、標準化に資するとの評価が聞かれた。また、障がい者のマナーについて高く評価しており、社内での人間関係の点で受け入れがスムーズにしていることも重要な要因と言える。

(株)ミルボンでも、生産ラインの稼働にとって必要であるという話を聞くことができた。過去の失敗の経験があった(株)ミルボンであったが、受け入れを進められた背景には、支援者が同行する点があった。加えて、星取表を運用していることで、作業に当たる障がい者のスキルアップやモチベーションにつなげている取り組みも期待に応えることになっている。また、社内の雰囲気がよくまっているという評価も聞かれた。

戦力化、コスト、受け入れのスムーズさ、社内の人間関係への影響が企業にとって、参画のポイントになると言えるように思われる。

これらのうち戦力化・コスト・受入れのスムーズさについては、作業とのマッチングを図ったり、支援者が同行したり、星取表を運用したりすることでクリアすることができ、就労支援組織にとって格段に難しいハードルではないように思える。

また、社内の雰囲気改善などのダイバーシティ効果は、障がい者のマナーや働く姿、その成果が評価されるなどして受け入れがスムーズにいたり軋轢がなかったりする場合に生じやすいものであり、どの会社でも享受できる可能性がある。

他方、就労支援組織側にとっては、工賃向上が大きな問題意識であった。B型事業所としては高い工賃を実現しており、目的を充足する連携となっている。すべての組織というわけではないが、工賃向上に対する問題意識を持っている就労支援組織はどの地域にもあり、一般性が期待できると思われる。また、障がい者も楽しみにしているなど、いわばやりがいを持って働いていることは、多くの障がい者支援組織にとって取り組みに積極的になりうる要因と言える。

これらの企業側・就労支援組織側の要因は、連携企業の拡大や就労支援組織間の連携という外延的拡大にとっても重要な要因になると思われる。

## (6) 環境要因

環境要因とは、補助金や法規制などの制度要因、地域の考え方や習慣、地理学的条件などの地域要因、取り組みを支えた人物の素養や行動、企業側の受入れ態勢といった主体的要因などである。インセンティブメカニズムの構成要因になる場合もある。

### ①制度要因

#### 【補助金】

まず、請負型施設外就労の仕組みは、取り組みに対して県や市などからの補助金を受けて成立し、維持されてきたものではない。この点は重要で

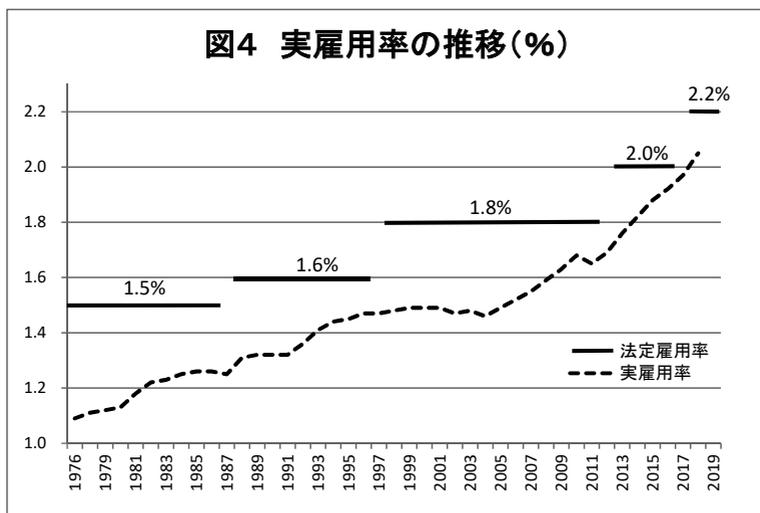
ある。補助金頼みの取り組みはどこかに無理があり、補助金が打ち切られたとたん瓦解する可能性がある。つまり、システムが永続的に機能するためには、機能要件を自立的に再生産するか、外部からの資金などの提供を永続的に可能とするインセンティブメカニズムが必要である。しかし、資源の枯渇や、インセンティブメカニズムの機能不全などの可能性から、外部資源への依存は、リスク因子であり、システムの脆弱性要因となる。

また、既述のように、企業には在宅就業支援制度に基づいて発注額に応じた特別調整金が支給されるが、参画している規模の企業にとってはむしろ、法定雇用率への算入の方が重要な意味を持ち、モデル化の必須要件とは言えない。この点は、インセンティブメカニズムの構成要因でもあり、むしろ、実雇用率に算入できないことが広がりやを阻害する可能性がある。

#### 【実雇用率への参入可能性】

つまり、実雇用率に何らかの形で算入するか、それに代わって企業の取り組みを表現する指標を設定することができれば、阻害要因にならなかったり、取り組みを促したりする可能性がある。実際、当請負型施設外就労の場合、(株)ミルボンは、調整金ではなく、実雇用率への算入を希望している。また、ロート製菓(株)や(株)ミルボン、サラヤ(株)では、直接雇用の事例が蓄積されてきており、さらに、地理的制約から実現に至っていないが、びはいぶに対してチョーヤ梅酒(株)とサラヤ(株)から直接雇用の話が来ていた。各社とも深刻な人手不足に陥っているわけではないことを勘案すれば、直接雇用に対する志向性があることを意味している。

図4は、法定雇用率の水準と実雇用率の推移をまとめたグラフである。複数年にわたって横線に線を引いた部分が法定雇用率、折れ線グラフが実雇用率である。実雇用率は上昇傾向にあり、企業の障がい者雇用に対する意識が高まっているように見える。しかし、法定雇用率を追いかけただけとも言える。雇用に対する意識が高かったり、コスト減や戦力化などのメリットを見出したりして積極的に雇用しているのであれば、最



初から雇用率は高かったはずだからである。日本では、コンプライアンス、特に法令順守に重きが置かれる傾向があり、それが背景にあることがうかがえる。それゆえ、法定雇用率といった公的な指標や社会的コンセンサスを得た指標への算入は、取り組みを広げるために重要な要素になりうる。

ただ、法定雇用率は障害者雇用促進法に裏付けられているため、法定雇用率に何らかの形で反映させる場合、法改正の必要が生ずる可能性がある。また、企業にとって採用、育成、定着支援等のコストを節約できるため、雇用回避の抜け道として使われる可能性もあるし、過度の生産調整弁として使われる可能性もある。また、価格交渉に不慣れな就労支援組織側を買いたたく可能性もある。

この点については、伊賀市の事例を調査した埼玉県立大学の朝日雅也教授が「インクルーシブ就労率」という指標を提起している<sup>14</sup>。請負型施設外就労への発注額を直接雇用障がい者の平均給与額で割る。給与額の点か

<sup>14</sup> 2019年10月5日（土）日本財団で開催された会合における朝日雅也教授のプレゼン資料より。

ら直接雇用障がい者数に換算するのである。その数値を直接雇用障がい者数と合計し、従業員数で割ったものが「インクルーシブ就労率」である。障がいの程度などを考慮に入れにくいこともあり、法定雇用率に算入することを主張するのではなく、取り組みのパフォーマンスを示すもう1つの指標として提起されたものである。

興味深い提起である。コンプライアンスに力を入れる傾向がある日本の企業にとって、このような指標が社会的コンセンサスを得て周知されれば、障害者雇用促進法を改正せずとも積極的な取り組みを促す可能性がある。

#### 【報酬の制度】

また、インセンティブメカニズムに関わってくるが、参画主体の価値判断とそれに対応する制度要因は大きな意味を持つ。施設外就労によって工賃は上がるものの、現在の報酬制度の下では、就労支援施設側の報酬は、施設内の作業と施設外就労とで違いはなく、場合によっては、施設外就労に着手した当初の維雅幸育会のように職員に負担をかける可能性もあるため、障がい者が受け取る工賃の向上や仕事におけるインクルージョン、障がい者のやりがい、キャリア開発などに大きな意義を見出さない就労支援組織にとっては、魅力に欠けるものとなっている。

これでは、問題意識のある企業や就労支援組織を超えてさらに多くの企業や就労支援組織を巻き込む外延的拡大は難しい可能性があり、問題意識を持つ企業や就労支援組織が存在しない地域では本取り組みの展開自体が難しい可能性がある。

つまり、当請負型施設外就労の取り組みが一般性を持つためには、法定雇用率の制度にせよ、報酬制度にせよ、国の制度が足かせになっている印象がある。報酬制度に関しては、高い報酬を志向することによって障がい者と仕事や就労形態とのマッチングを軽視したりしないようにせねばならないが、国の制度は、新たな就労形態として意味を持つ取り組みを支えるべきであるように思われる。

なお、施設外就労の直接的主体からすると、制度要因になると思われるが、三重県が取り組みの意義を理解し、取り組みの促進や他地域への展開を図る動きを示している。行政が後ろ盾になることの意義は大きいものの、基本的なモデルという点では、伊賀市の取り組みは行政ありきで始まったわけではない。基本モデルの必須要件とは言えないであろう。

## ②地域要因

地域要因としては、産業団地があることや地域に熱心な就労支援組織があること、企業と就労支援組織との距離が通うことができる程度であることなどがあると思われる。地域によっては確保しにくいところもあろうが、必ずしも伊賀市だけの特殊要因というわけではない。加えて、三重県からは、地域的に伊勢神宮などもあるので、外部から人を受け入れやすい土地柄で、多様性との親和性が高い地域であるとの話を伺ったが、当請負型施設外就労の成立に関して、地理的・地域的要因は大きくないと思われる。

## ③主体的要因

### 【企業と就労支援組織の要因】

請負型施設外就労が成立するためには、障がい者が戦力となることを企業側が理解し、積極的に受け入れる姿勢を持つことが重要である。

しかし、前向きの姿勢だけでは不十分であり、合理的配慮を軸とした企業側の受け入れ態勢は重要である。それは、組織内の人間関係にも影響を与え、直接雇用であれば障がい者の定着をも左右する。ただ、請負型施設外就労では、受け入れ先企業での事前の研修を就労支援組織が行ってくれることに加え、支援者が施設外就労ユニットに入って同行することによって、企業側の受け入れ態勢が十分でなくとも、安心して受け入れることができる。この点は重要なポイントであるように思われる。したがって、重要となるのは、就労支援組織側の問題意識と企業での就労を可能にするノウハウである。

つまり、就労支援組織の中には、必ずしも工賃アップを優先的な課題にしていないなど、それぞれの施設の事情や考え方があり、企業との連携を図れるわけではない。しかし、宮崎県中小企業家同友会クリーン事業部会の取り組みのように<sup>15</sup>、地域に声をかければ、工賃向上を課題としている組織は少なからずある。工賃向上の実績を示したり、障がい者が生き生きと就労し、やりがいを持って働いている姿を伝えたりすれば、消極的な団体も関心を示す可能性はあり、企業と就労支援組織との連携、就労支援組織間の連携の可能性は高まると思われる。

他方、維雅幸育会の松村氏が、企業に福祉の発想を理解させるのは容易だが、福祉に企業の発想を理解させることは難しいとの印象を語ってくれた。福祉的観点は人々が持つ倫理的規範から価値合理的に導出されるものと言ってよく、その脈絡を理解しやすいし受け入れやすい。他方、企業は利益を軸に目的合理的に業務等を組み立てるため、柔軟性に欠けたり、厳しいという印象を与えたりすることもありうる。そこで、就労支援組織が企業での就労の特性と必要なスキルを理解し、利用者を導くことができるかどうかが重要になる。そのためには、企業での就業経験のある者を職員として迎え入れたり、企業との密なコミュニケーションを重ねたりといった努力が必要である。実際、村田氏は、維雅幸育会に企業側の考え方を丁寧<sup>16</sup>に解説したり、見積書の書き方まで指導したりしており、非常に重要な役割を果たしてきている。

#### 【カリスマ的存在と代替可能性】

なお、伊賀市での取り組みにおいては、他の企業とつながりがある(株)ミルボンの村田氏の人柄が企業側の維雅幸育会への信頼や前向き姿勢を促す一方、維雅幸育会の中心となっている奥西氏の人柄が寄付や協力を引き寄

---

<sup>15</sup> 拙稿「障がい者雇用におけるネットワーク的連携の意義」『横浜市立大学論叢』人文科学系列 第68巻第2号、横浜市立大学学術研究会、2017年1月31日を参照のこと。

せている。

事業の発足時や内包的発展のように大きな変化を示す場合には、いわばカリスマ的人物が重要な役割を果たすことがよくある。カリスマ的存在という人的要因がどの程度の影響要因であるかの量的指標は提示できないものの、重要な要因であるように思われる。

しかし、一人の力でここまで来たわけではない。奥西氏によれば、現在の請負型施設外就労の立ち上げに際しては、事業所であるふっくりあ現副所長藤岡絵都子氏を中心となった一方、請負型施設外就労の拡大発展には、2010年ころに藤岡氏の出産に伴って事業の責任者を引き継いだ菊田氏と現副主任田原祐実氏が大きく貢献したとのことであった。

したがって、就労支援組織と企業との双方における問題意識の高さとそれに基づく相互の積極姿勢、歩み寄り、事業を支える複数の社員・職員の存在があれば、カリスマ的人物の欠落を補完する可能性はあるように思われる。ただ、その場合、行政機関が果たす役割は小さくないと思われる。つまり、企業と福祉は共通言語がなく、価値観や志向性が異なるとよく言われる。どちらかが接触を試みても、連携がうまくいかないことも少なくない。その橋渡しをし、コミュニケーションを円滑に進めるためには、行政という立場が有効であることもある<sup>16</sup>。行政がそのような役割を果たせば、カリスマ的人物の欠落に対する代替措置になるように思われる。

## 6. 結びに代えて

上記のように、伊賀市の請負型施設外就労は、他の地域でも充足しやすい要因が多いように思われるが、面的広がりを示すには、ある程度の規模

---

<sup>16</sup> 行政が企業と福祉団体やNPOとの橋渡しをする現代的必然性とその際の留意事項については、拙稿「オープンイノベーションとしての協働～神奈川県の実業に見るコーディネーターの意義と役割～」『横浜市大論叢』人文科学系列第67巻第1号〔中島清教授退職記念号〕、横浜市立大学学術研究会、2016年1月29日を参照のこと。

の企業が集積している必要がある。また、企業側・就労支援組織側の問題意識については、どの地域でも必ずしも充足し得るとは言えない要因ではある。ただ、前者については、産業集積地や産業団地として全国に見られる。また、業務の質を確保しつつコストの削減になるのであれば、企業にとっては前向きに取り組めるものであるし、工賃向上や障がい者のやりがいといった課題に積極的な就労支援組織も全国に少なからず存在する。

ただ、国の制度については、請負型施設外就労の成立や広がりに対して阻害要因として働いている面があることも指摘できる。様々なリスクを排除しつつ、取り組みの促進になるような制度設計が望まれるように思われる。

なお、訪問やヒアリング、訪問後の追加質問に丁寧にご対応下さった関係者の皆様には感謝の念を禁じ得ない。ここに記して謝意を表することとする。

