

② 「障害者就労」の歴史と現実から考えるコミュニティ経済

1 はじめに

高度経済成長期以降、社会の変化と共に、障害者の社会参加や雇用・就労のあり方は、法・制度を中心に大きく変わってきた。かつての「施設入所・社会的入院」の時代から「福祉的な就労（福祉施設等への通所等）」、「社会参加の促進」、そして市場経済に則った「一般就労（民間企業等での就労）」へとという方向である。

そして、地域社会のセーフティネットが脆弱化している中で、今まさに求められているのは「福祉的な就労」や「一般就労」だけではなく、たとえ障害があっても、それぞれの能力等にに応じて生き生きと働くことのできる「中間的な雇用・就労（福祉施設と企業との中間）」の場を地域社会の中に築いていくことである。さらには、障害のある方の中間的な雇用・就労を進めることによって、地域社会のセーフティネットを再構築することではないか。

本稿の目的は、障害のある

2

障害のある方を取り巻く法・制度の変遷

方の社会参加・就労支援の歴史を振り返ると共に、本市における障害のある方の中間的な雇用・就労の先進事例を検証・分析する中で、市場経済の原理を導入することによって、地域社会のセーフティネットを再構築するコミュニティ経済の視点から、障害のある方の社会参加と雇用・就労の可能性と課題について探る。

障害のある方の民間企業への就職が右肩上がりに増えている。これを促進する法律が「障害者の雇用の促進等に関する法律（以下「雇用促進法」という。）（注1）」である。

まずは、この雇用促進法の歴史から遡りたい。カラテレビの放送が始まった昭和35年に「身体障害者雇用促進法」が制定された。この法律こそが、障害者の雇用に関する最初の法律である。しかし、この法律は文字通り、身体障害者に限定された法律で

あり、知的障害者や精神障害者については、法律の対象外となっていた。

昭和62年に入り、「身体障害者雇用促進法」から「障害者の雇用の促進等に関する法律」へと改正され、対象とする障害が身体障害者のみならず知的障害者へと拡大した。

そして、更に、平成9年には知的障害者の雇用義務化、平成16年そして18年には除外率（注2）の廃止や精神障害者の雇用率への算定など、積極的に法改正を行い、障害者の雇用を促進している。これらは全て労働行政による施策である。

一方、厚生（福祉）行政の歴史を見ると、個人モデル・医療モデル（障害自体に責任があると捉える概念）から、社会モデル（社会や環境などの障壁に責任があると捉える概念）に変遷してきている。

障害者を保護や慈善の対象として施策が展開されてきたが、障害のある方の主体性を尊重し、自立や社会への参加促進などの施策が変わってきたのである。そして、平成18

年に入り大きく変わる。障害者自立支援法（以下「支援法」という。）の施行である。支援法は、「障害のある方も一般就労へ」という、障害のある方と障害のない方との共存へと大きくシフトした。

週れば、障害のある方の通所先となる福祉施設を行政が決定する措置制度から、障害のある方本人が福祉施設を選び、契約を結ぶ支援費制度に変わり、更に支援法により、障害のある方が市場経済の中で就労することができるような仕組みを構築してきている。

このように、労働行政及び厚生行政の双方から積極的に障害者の地域生活や雇用を促進しているため、未だ不十分と言えども、就職件数等は伸びている。

3 横浜市の障害福祉行政

昭和40年代、養護学校を卒業した障害のある方が日中活動する場所（日中活動の場）がなかったため、障害のある方の保護者が集まり、地

執筆

永井 俊雄

健康福祉局障害福祉部障害企画課
就労支援係長

佐渡 美佐子

こども青少年局放課後児童育成課
担当係長

江原 頭

瀬谷区高齢・障害支援課担当係長

小林 義典

健康福祉局障害福祉部障害企画課
就労支援係

域作業所（又は地域訓練会）を創った。横浜市は、そのような活動に対して、運営費の補助を行い、地域作業所等の数は増えていく。

また、平成4年に、障害者の「働く場所」として、また市民への「普及啓発」を目的として、公共施設内の一部を目的外使用許可により社会福祉法人等に貸し付け（貸付料は免除又は減免）、喫茶又は売店を法人の独立採算制で行う「ふれあいショップ」を開始した。ふれあいショップは、行政と社会福祉法人等が連携し、地域の中で経済活動を行うコミュニティ経済の原点と言えるのではなからうか。このように地域という開かれた中で喫茶や売店等を行う福祉施設は、平成4年当時には市内に数か所しかなかったが、現在では市内に50か所以上にまで発展してきている。

障害者の就労促進については、ふれあいショップに加え、様々な事業を展開してきた。平成3年には、障害のある方が就職するための支援、また働き続けるための支援を実施する『障害者就労支援センター』を設置し、現在までに市内8か所に広がり、9か所目の設置を進めている。平

成4年には、農業の担い手不足等の課題解消と知的障害者の農業分野への就職を目指した『障害者農業就労援助事業』を創設し、農作業を通して障害者の職業能力の向上を目指す事業も開始された。また、多くの障害者を雇用することを前提に民間企業へ公共施設の一部を貸し付ける取組や、既に障害者雇用している企業の取り組みを紹介する事業、実際に健康福祉局で障害者を雇用することにより雇用ノウハウを蓄積し、障害者雇用ノウハウの情報発信を行う事業など、横浜市においても、障害者雇用の促進を積極的に進めてきている。

4 中間的雇用の場の必要性

このように、障害のある方が市場経済の中で就労することを進めてきたが、市場経済の中で働くことが困難な障害のある方が多くいることも事実である。

市場経済の競争社会での緊張感のある環境に馴染まない障害のある方や、一日7時間などフルタイムでの就労は難しい障害のある方など、民間企業等での就職が困難な障害のある方がいる。一方で、福祉施設での軽作業では力を持

て余してしまいう障害のある方や福祉施設の環境に馴染めない障害のある方なども多くいる。

このような障害のある方にとって、日々暮らしている地域の中で、ゆつくりと緩やかに働く場が重要になってくる。まさに、中間的雇用の場の充実が求められているのだ。

5 横浜市内及び市外の取り組み

横浜市内及び市外において、地域で活動されている取組みを紹介する。

(1) 障害者自立支援法に基づく障害福祉サービス事業所と民間企業のコラボ

↳ チャレンジフィールド & 吉野家ファーム

障害者自立支援法に基づく就労移行支援事業及び横浜市障害者農業就労援助事業を実施しているチャレンジフィールドと株式会社吉野家ファーム神奈川（青葉区を中心に展開）が連携している事例

ア 実施内容

チャレンジフィールドでは、障害のある方が就職に向けて2年間の訓練を行っ

ている。1年目には、K農園（横浜市港南区）の協力を得て、農作業を通して、基本的な訓練を行い、2年目には地域の農家へ赴き、草刈や清掃などの農作業を受託し、社会性や職業能力の向上を目指している。従来、地域の個人農家との契約が多かったが、平成23年に株式会社吉野家ファーム神奈川と連携し、委託契約を締結した。吉野家ファームの市内にある様々な圃場で農作業を受託し、障害のある方が収穫等を実施することができるようになった。

イ 検証

地域の企業との連携を取ること、地域や企業への普及啓発になると同時に、地域や農業の振興に貢献できることが見込まれる。また、株式会社吉野家ファーム神奈川では、障害者雇用を検討しているため、この取り組みから雇用へと発展すれば、更なる市場経済とのつながりに期待できる。

ア 実施内容

横浜マリノス株式会社において、オリジナルグッズ

～チャレンジフィールド&吉野家ファーム～



(注1) 雇用促進法
事業主に雇用を義務付け、従業員の人数に応じて障害のある方を雇用しなければならない法定雇用率を定めている。
(なお、現在の法定雇用率は1.8%だが、平成25年4月1日に2.0%に引上げられることが決定している。)
例) 従業員150名の会社の場合、150名×1.8%＝2.7(端数切捨)のため、2名雇用しなければならぬ。
(注2) 除外率
一律に雇用率を適用することになじまない性質の職務もあることから、障害のある方の就業が一般的に困難であると認められる業種については、業種により除外率を定め、従業員数を控除することができる制度。
しかし、平成14年の法改正により、16年4月に廃止された。(ただし、段階的に除外率を引き下げる経過措置が設けられている。)

を販売する『トリコロールワンみなとみらい店』（横浜F・マリノス直営店舗）にて、市内の各障害者施設の製品を販売している。また、販売だけではなく、横浜F・マリノスのチームカラーをイメージした製品を障害者施設で作製するというコラボ企画となっている。

イ 検証

障害者団体が横浜F・マリノスと各障害者施設との窓口となっていて、複数の障害者施設が製作に参加することができている。今回のように、多くの方々が集まる店舗において、障害者が作製した製品を販売することができるのは、広く普及啓発になるだけではなく、障害者施設の技術の向上や経営面の意識が育成されるなど、効果は大きい。このように、福祉施設と企業が連携する取り組みは、現在、横浜市内に増えてきている。地域企業と福祉のコラボは、福祉の世界と市場経済の世界がつながり、接点が生まれることで、コミュニティ経済の一つの形として今後の可能性を感じさせる取り組みである。

(2) 地域活動が実施している事例

① Cafe レストラン “一（イチ）”

ア 実施内容

横浜市神奈川区にあるCafe レストラン “一（イチ）” は、店長を除く従業員が多くが精神疾患などを抱える障害のある方が働いている。

イ 検証

素材や味にこだわることで、地域の方々のリピーターが多い。また、様々なイベントを開催することで地域の方々の来店を促し、また、障害のある方への支援者や当事者の勉強会などを店舗で行うことで、安定した経営が可能となっている。また、精神疾患を抱える障害のある方が、実際に接客等を行うことで、普及啓発になると同時に、障害のある方にとっても大きなリハビリや訓練となるなど効果は大きい。実際に、店舗で訓練を行った障害のある方が民間企業への就職につながった件数も少なくない。

② 朋ボランティアグループ（神奈川県鎌倉市）

ア 実施内容

鎌倉市にある朋ボラン

ティアグループは、全国にある障害者施設から施設で作製された製品を販売している「手作り品の店 朋」を運営。

イ 検証

全国にある障害者施設のうち、約32施設で作製されている商品を販売することにより、障害者の生きがい創造し、かつ普及啓発の効果も期待できる。開所から20数年も継続してきているのは、ボランティアという市民活動の底力を現している。ボランティアは現在60名程度が登録しているが、誰が参加しても日々の店舗運営ができるようマニュアルを作成するなどの仕組みが構築されている。ボランティアの中には、民間企業で勤めていた方々も参加しており、「福祉の店」としてではなく、市場経済や地域ニーズを分析した経営感覚を持つている。これは、定年退職した世代の力を存分に発揮できていることが見える。そして、店舗周辺が抱える地域課題の解消に積極的に取り組むことで、今では、地域に必要とされる店舗にまで発展した。このような取り組みが、20数年継続した結果、地域

住民1名を雇用することが可能となり、ボランティア活動が雇用創出にまで発展した素晴らしい事例である。

6 中間的雇用の場の効果

ボランティア活動が、地域の課題を地域で解決するという循環を生み、地域の雇用が創出されたことは、地域の活性化の一助になっている。地域の中で、このような取組が拡がり、障害のある方々が様々な形で参加することができれば、障害のある方々にとっても、住み慣れた地域で社会参加が可能となり、更なるやりがいや生きがいを感じながら地域生活を送ることができるであろう。また、実際に関わっているボランティアの方々においては、今までの企業経験などのノウハウを活かすことができるのと同時に、やりがいや生きがいを感じながらセカンドライフを送れていることもあり、高齢者人材の活用や健康づくりなどの効果をもたらせている。

地域課題の解消や雇用創出、また関わる方々の心身の健康づくり等にも影響を及ぼすコミュニティ経済は、将来的な医療費や扶助費の削減にも

～朋ボランティアグループ“手作りの店 朋”～



～Cafe レストラン “一（イチ）”～



～障害者団体&横浜F・マリノス～



※トリコロールバッグ

効果が生まれるであろう。厳しい財政状況を踏まえても、大変有意義な経済形態となりうる。

7 現状及び課題から見るコミュニティ経済

現在は、昨今の社会情勢の悪化の影響等を受け、横浜市の財政状況は大変厳しい状況が続いているが、前述のふれあいシヨップにおいても、同様にシヨップ自体の経営も厳しい状況に晒されている。従来、補助金の投入など公費による支援を実施してきたが、中小企業診断士等による経営コンサルティングを行うなど、支援内容も変化してきている。

平成19年度には、市内20店舗まで拡大したシヨップも平成24年11月現在で12店舗まで縮小した。このようにコミュニティ経済の事例は増えつつあるが、同時に撤退・縮小も相次いでいるのが現状である。撤退の大きな要因としては、やはり経営面の課題が大きい。市場経済とは異なる概念であり、理想の形でもあるが、同時に市場経済との乖離が経営面において、苦しい状況に置かれていることは否定できない。

また、発起人等キーパーソンの影響も大きい。キーパーソンを中心に、根を這うような地域への展開・営業により、持続可能な運営が可能となっているが、キーパーソンのリタイアとともに、地域や市場とのつながりが途絶えてしまう。そのため、地域とのつながり、人と人とのつながりが不可欠になる。

一般企業においては、企業に雇用及び持続可能な経営ノウハウがあり、福祉施設などの福祉的な就労においては、給付費や補助金といった公費が投入されているため持続可能な運営が可能となっている。しかし、中間雇用の場については、持続的な公費が投入されていない。そのため、雇用及び持続可能な経営ノウハウの有無が問われる。このように、中間的雇用の場などを今後増やして行くには、これらを踏まえて、企業との連携による経営ノウハウ（売れるモノを製造する技術、製品の販路確保等）の蓄積や地域課題の解消などを手掛けることで地域に求められるコミュニティ経済になるための地域及び人とのつながり、そして、様々なニーズを持った方々を雇用するノウハウが必要になる。

国内の経済状況の悪化や市の厳しい財政状況から、公費に依存しない市民活動や地域の活動、そして、特定非営利活動法人等の活動が今後更に求められるであろう。地域の住民が、地域資源を活用し、地域の課題を解消する取り組みを行うなどを通して、地域の活力、地域の元気、そして地域住民の満足と健康につながる事ができるコミュニティ経済が更に増えることに期待したい。