

社会イノベーション推進のためのモデル事業（内閣府・大阪府・豊中市）
株式会社きると受託実施

社会イノベーション推進のためのモデル事業 提案
地域特定企業と中小企業との連携・共同による
障害者雇用促進制度

平成 25（2013）年 3 月
株 式 会 社 き る と

目 次

1. 背景および目的	2
2. 制度検討の経緯（提案まで）	7
3. 検討した障害者雇用促進制度（案）	10

※この報告は、株式会社きるとが豊中市（雇用労働課）とともにまとめたものである。

1. 背景および目的

障害者の社会参加や雇用・就労のあり方は、社会の変化とともに変わってきた。特に高度経済成長期以降、法や制度を中心に大きく変わった。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」、そして市場経済への積極的参加、「一般就労（民間企業等での就労）」へとという方向である。

では、一般就労（民間企業等での就労）の現状はどうか。すなわち、その大部分を占める民間企業における障害者雇用の現状は、法定雇用率の対象となる企業における雇用率はこの間漸増傾向にある。しかし、雇用義務のある中小企業（たとえば従業員規模 100 人～300 人）においては、雇用の拡大は遅れている。

一方、雇用実態調査（5 年ごと）をみると、従業員 5 人以上の企業における障害者雇用の実数は、平成 10 年の 51.1 万人に比べ、平成 20 年には 44.8 万人と大きく減少している。これは日本の雇用の 95%をカバーする中小企業において、障害者雇用が減少していると言ってもよい。

豊中市における「社会イノベーション推進のためのモデル事業」は、こうした中小企業における障害者雇用を取り上げ、雇用の減少傾向を反転させるにはどうすればよいか、そのためのモデルや制度を提示することをめざした。

雇用率の適用範囲の拡大等に伴い、中小企業にとって障害者雇用が重要な経営・雇用の課題となりつつあり、雇用義務のある中小企業は避けて通れない状況である。

また、中小企業における障害者雇用（実数）がこの 10 年で大きく減少している背景には、中小企業そのものの入れ替え、新陳代謝が進んだこと、業種業態が変化し、あるいは変化する途中にあることなどがあること、言い換えれば障害者雇用の遅れは地域の衰退、変化の表れの 1 つでもある。雇用義務のある中小企業にとっても、従業員 50 人未満の企業にとっても、障害者雇用は共通した課題であり、雇用機会の多寡は地域活性化の指標とも言える。

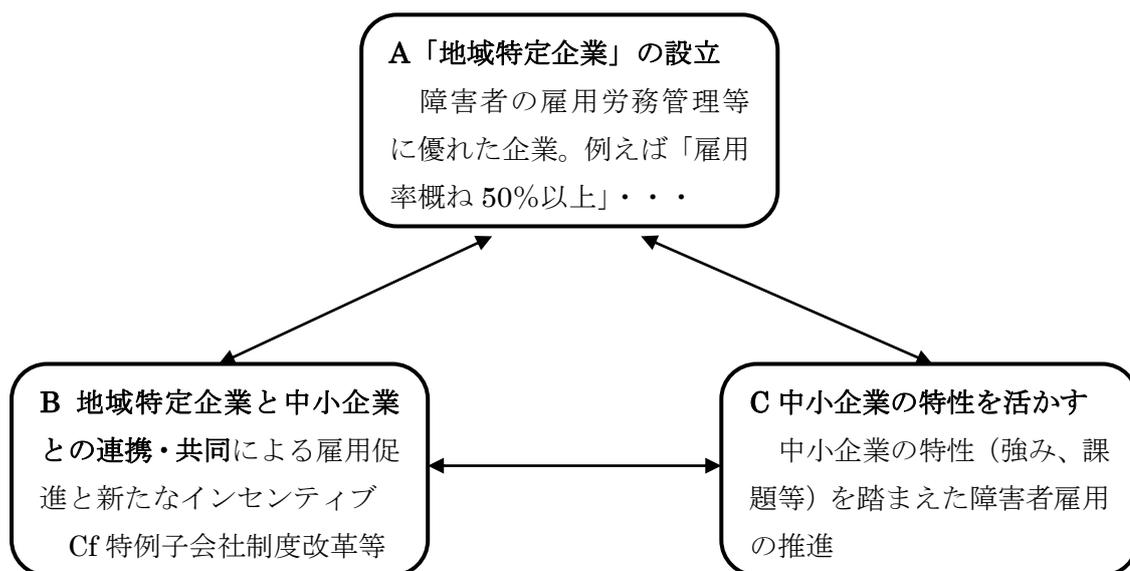
改めて日本経済や地域経済にとって、中小企業が果たす役割とは何か。そして、その積極的な役割の中に、障害者の雇用機会の確保・拡大を位置づけることは可能なのか。企業一般ではなく、中小企業の特性を正しくつかむ必要がある。例えば、次のような定義がある。

- ①「市場競争の苗床」としての役割。多様な中小企業が市場の多数を占める

プレイヤーとして新たな市場を創造し、市場競争を活性化する。

- ②「イノベーションの担い手」。市場のニーズに応じて多様な財・サービスを提供し、また新たな分業体制などをつくっていく。
- ③「魅力ある就業機会創出の担い手」。新たな雇用機会の多くは中小企業の創業や成長によってもたらされる。
- ④「地域経済社会発展の担い手」。中小企業は産業集積の中核をなしており、地域経済活性化の牽引力となる。

今回、中小企業における障害者雇用を考える上で、中小企業の特徴を捉え直してみた。これまでの一般企業における障害者雇用の制度政策はあとで見るように大企業を前提にしたものが多く、中小企業の特徴、強みを活かすものにはなっていなかった、と考えられる。私たちは図のように3つの観点から、新しい制度の検討を進めた。



次に、障害者雇用の促進策はどうか。

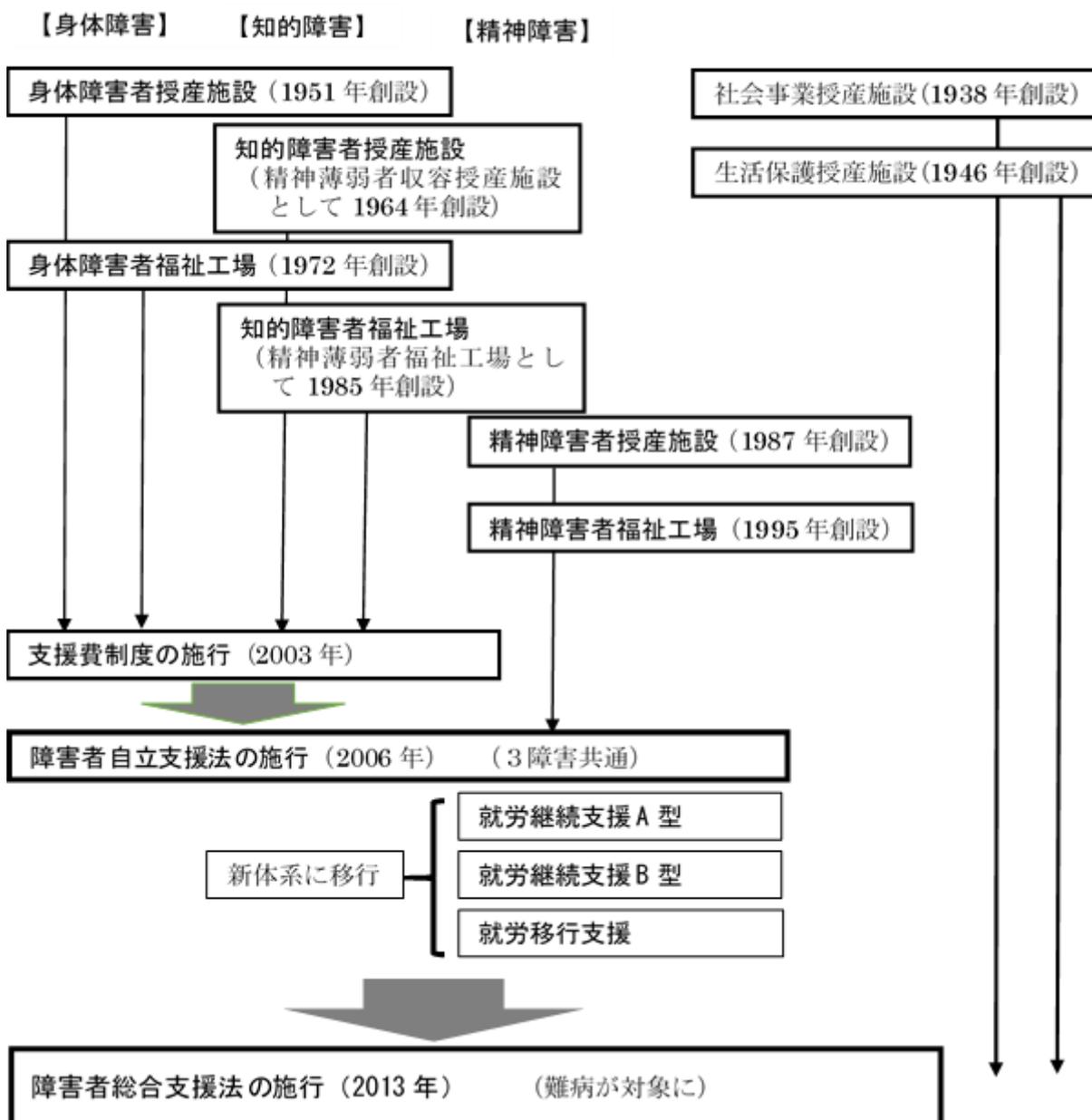
障害者の雇用制度は、労働市場に何らかの法的規制を加えながら、障害者の雇用機会の確保・拡大を図るもので、「障害者差別禁止法」と「法定雇用率制度の導入」という2つの考え方で設計されている。日本では後者の「法定雇用率制度の導入」を取っており、図のように「障害者雇用促進法」(1976年。前身の「身体障害者雇用促進法」(1960年))によって推進されてきている。

そして、現状は「(先進諸国においては)福祉から雇用・就業、アクセスやア

コモデーション、人権保障、自己決定などの重視へとシフトしてきている。つまり、所得保障を中心とした消極的政策から、障害者の労働市場への統合を目指す積極的政策へと転換してきている」（工藤正 日本労働研究雑誌 578号）。障害者の雇用・就労支援に関する制度政策はますます重要になっている。

※障害者雇用促進にかかる制度の変遷過程（図）

就労系福祉サービス事業の変遷



障害者雇用率にかかる制度の変遷（一般企業）

年次	法定雇用率	適応範囲	除外率	納付金対象	特例子会社
1976年	1.6%	身体障害		301人以上	
...					
1977年					★試行実施
...					
1987年		身体、知的			●法制化
...					
1991年	※労働省 初めて雇用率未達成企業名を公表				
...					
1998年	1.8%				
...					
2001年	※厚生労働省 障害者雇用状況について情報開示決定				
2002年					●グループ適用
2004年			10p 下げ		
2006年		身体、知的、精神 (短時間含む)			
...					
2010年			10p 下げ	201人以上	※事業協同組合型補助予 算未計上
...			※廃止の方向で段階的 引下げ		
2013年	2.0%				
2015年				101人以上	
2018年		精神の義務化			

日本の障害者雇用率制度は、企業に対し雇用義務を課し、未達成の場合には「納付金」を徴収、それを原資として、雇用率を達成した場合には「調整金」「報奨金」を支給、職場環境改善を行う企業には「助成金」を支給するというインセンティブを用意している。障害者雇用に伴う経済的負担を企業間で調整する仕組みである。このインセンティブがもっともよく表れるのが、特例子会社制度である。子会社に障害者を集めて、その働きやすい職場環境をつくることを可能にすると同時に、親会社に雇用率達成という経済的インセンティブを与える。1987年に制度化され、2002年に「グループ会社による適用」（企業グループ算定特例〔法45条の2〕）、あるいは「事業協同組合等による適用」（事業協同組合等算定特例〔法45条の3〕）の緩和規定が登場する。

事業協同組合等による適用制度が中小企業向けの対策であったが、利用が進んでいない。総じて、これら既存制度の特例は地域中小企業の実態や特性には整合していないと言える。

そこで、豊中市の社会イノベーション推進のためのモデル事業では、これら特例規定等を超える、地域の「中小企業グループ制度」（特例）について、中小企業の実態、強みを重視すること、（株）きるとの実験を活かすことを大事なコンセプトに採用し、新たな障害者雇用促進のモデル制度を検討することとした。そして、既存の特例子会社制度の目的、趣旨を拡張することをめざした。

2. 制度検討の経緯（提案まで）

1. 「(株)きると」の誕生

(株)きるとは、豊中市・伊丹市リサイクルプラザ整備に伴う、資源化物の手選別業務を担う団体として設立された。リサイクルプラザ計画当初は、その設計建設管理を担う企業体が障害者雇用を行う方向であったが、途中、地域（障害者支援団体等）が主体となった事業体が受託し、障害者が安心して働き続けられる方向に修正された。「地域版の特例子会社」といったイメージで、障害者が中心に働く組織（法人）、就業体制などを検討し、行政に提案された。障害者雇用団体（特例子会社等）の多くが、「雇用ありき」で後から仕事が切り出されるパターンであるのに対して、(株)きるとはまず仕事があり、そのための最適な就業体制、業務体制が追求された。障害者が安心して働き続けられることを第一に、人事・労務管理、雇用管理、業務体制等が2年間にわたって検討され、(株)きるとが誕生した。別紙資料参照

蓄積された障害者の人事・雇用管理等の知識やノウハウを地域企業に広げることは、当初から目的の1つとなっていた。また民間企業からの受注の拡大を通じた取扱い業務や雇用の拡大も重要な課題となっていた。

2. 検討の経緯

社会イノベーション推進のためのモデル事業は、(株)きるとのミッションである、地域企業への貢献・支援を具体化するものとして、(株)きるとに委託し実施された。

○地域の中小企業に対する取組み

事業の柱の1つは、地域の中小企業への取組みである。271社（200人超＝約139社、100～200人＝約132社）へニーズ調査のほか、啓発や情報提供、支援等を行った。中小企業が「グループ化」（＝連携・共同）する仕組みを開発するとともに、具体的な連携・共同の検討が可能な企業を選び、その仕組み等について検証することをめざした。そのため、事業の成長や雇用等が見込まれる中小企業を選考し、企業訪問や企業啓発等を行い、聞き取りや支援ニーズ等の対応を通じて、連携・共同の仕組みに関する検討を進めた。

平成24年度は企業訪問を増強する一方、制度検討（提案）にむけて障害者雇用の政策・制度に精通した専門家を入れて、「障害者雇用に関する連携・共同について検討可能な企業」の抽出作業と並行して、連携・共同（グループ化）の想定される形（仮説）を設定、具体的には工場団地の場合、商店街の場合、単体企業の場合について、障害者雇用に関する連携・共同のあり方、課題等の

検討を行った。その結果、地域（企業同士）の連携・共同が個々企業の論理から自然に生まれるのではなく、前提として地域のビジョンや共同の仕組みがあり、しかも中小企業の特徴（成長力や雇用力は見込めるが、個々企業の変化、新陳代謝が激しいなど）を踏まえた連携・共同が提示されることによって、「特例子会社制度」が前提とする大企業モデル（条件）とは異なる、中小企業が参加しやすい「地域モデル」という整理を行った。

事業のもう1つの柱は、障害者雇用をめぐる中小企業への集中的な働きかけ（啓発事業、訪問支援ほか）を、商工会議所をはじめ関係機関と協力して実施することで、市としても初めてであった。取組みに参加いただいた企業において、障害者の雇用が実現したり、雇用の検討が始まったケースも生まれた。

障害者の雇用が、企業等の経営課題に位置づけられて久しいが、個々の雇用をめぐる助成策や特例子会社制度等が進んだ中で、地域においては啓発以上の取組みは少なかったことを考えると、今回、中小企業の人事労務や雇用管理といった経営支援面から初めて取組めたことは次につながる経験となった。

○地域の中小企業グループ（障害者雇用に関する企業の連携・共同）について 特例制度を開発し、障害者雇用促進のモデルをつくる

中小企業における障害者雇用促進のモデルや制度について検討を行った。①障害者雇用における中小企業対策は重点課題の1つである。しかし②現状では大手企業に比べ中小企業での取組みは進んでいない。また③地域（中小企業同士）の連携・共同した取組みも見当たらない（制度はあるが利用がない）。

現状では個々企業の論理や行動から自然に生まれることは想定しにくく、③一定の地域を単位とした促進・支援策が必要である。その際の課題としては、①その地域に障害者雇用推進に関するビジョン（意思）や共同の仕組みがあること、②地域の中小企業の特徴（多様な分野に及ぶ事業、業務等における成長や雇用が見込めるが、個々企業の変化、新陳代謝が激しいなど）を踏まえた連携・共同のあり方、制度の検討が必要。③上記の課題、また中小企業の特徴を踏まえて、安定した障害者雇用を支える仕組み・制度を検討する方向に到達した。そこで、注目したのが今回の調査検討の母体となった㈱きると＝障害者の安定した雇用や人事労務管理に長けた企業の存在と、㈱きるとと他の企業とが連携・共同という地域の仕組み・制度である。その結果を「地域特定企業と中小企業による障害者雇用促進制度（案）」としてまとめた。

なお、類似の検討として、鳥取県が平成19年に「新たな障害者雇用制度の創設」として、地域の企業が共同出資会社を起し、そこで障害者雇用を行い、出資した企業にはその割合に応じて障害者雇用率が達成されたとみなす仕組みである。ほかに、(株)パソナや日本ニュービジネス協議会連合会も提案を行っ

ている。(株) パソナが行った共同出資の株式会社方式に対する国の回答は「出資先企業と出資元企業が同一の企業と擬制できる関係でないため、特例として認めることは妥当ではない。雇用率算定の分配に関しては、法の整備が必要である。慎重に検討する必要あり」であった。

これら先行する試みに欠けていることは、中小企業の特性や強み等を踏まえた「地域モデル」という構成である。意欲的な中小企業の存続・成長の問題と、企業間の連携・共同が継続すること、その連携・共同による障害者雇用が継続・安定することを整合させる「地域の仕組み」が整備されれば、現行法が想定している雇用の継続や安定をカバーすることはかのうであろう。

また、「地域の仕組み」として整備する以上、地域の意思、障害者雇用に関する考え方、方針が設定され、明示されることも欠かせない。

まさに「地域モデル」という方向にこそ解決の糸口があるのではないだろうか。

3. 検討した障害者雇用促進制度（案）

1. 名称

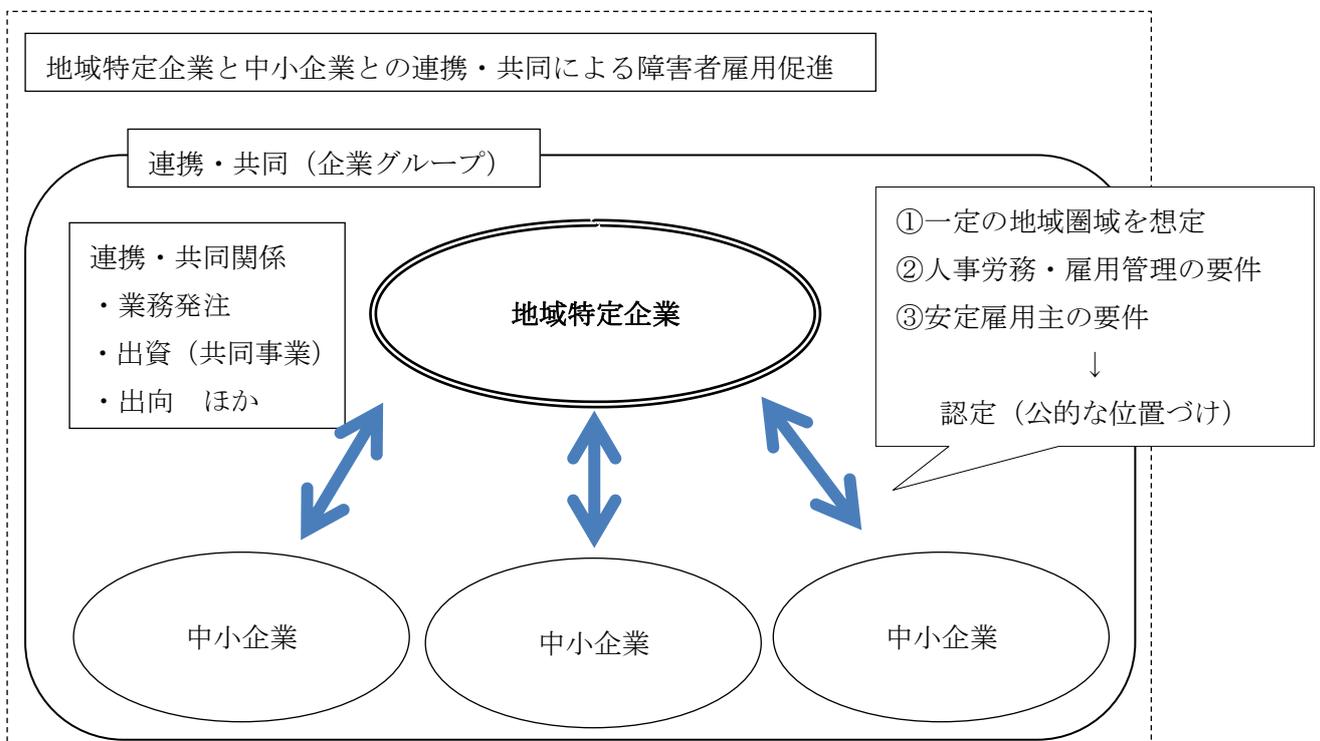
『地域特定企業と中小企業との連携・共同による障害者雇用促進制度』

2. 基本コンセプト

「地域特定企業と中小企業との連携・共同による障害者雇用促進制度」とは、一定の地域圏域において障害者の人事・雇用労務管理等に精通した「事業体」を地域の行政が「地域特定企業」と認定し、地域の中小企業における障害者雇用を創出、拡大することを目的とする。

地域特定企業と地域中小企業との連携・共同の内容に応じて、参加する中小企業に経済的インセンティブを与える。

【イメージ図】



3. 一定の地域圏域とは

「地域特定企業と中小企業との連携・共同による障害者雇用促進制度」を運用する地域としては、地域特定企業の規模、連携・共同する中小企業の事業所数、集積の特徴などを考慮する必要がある。株きるとは、リサイクル事業にかかるエリアは豊中市、伊丹市にまたがる圏域である。

大阪府の「福祉圏域」が人口30万～40万人を想定している。

浜松市における障害者の職域確保を目指す事業所、労働力を必要とする農家という双方のニーズをマッチさせた取り組みも参考にしている。

地域の中における社会的企業「地域特定企業」の設立促進と連携を通じての地域の中小企業振興、障害者の就労機会の確保を支える制度でもあるため「一定の地域圏」という枠組みを置いた。

4. 地域特定企業とは

「地域特定企業と中小企業との連携・共同による障害者雇用促進制度」の中心事業体で。障害者の人事・雇用労務管理に精通していること、安定した雇用を実現できることなど、一定の要件を備えた事業体を想定し、自治体等が要件を審査し認定する仕組みが必要であろう。

認定された地域特性企業と地域の中小企業が連携・共同（業務発注、出資、出向等）を行い、障害者雇用を創出した場合、地域特定企業と中小企業の両者に経済的インセンティブを与える。

5. グループ参加企業・事業所

グループ参加企業とは、障害者雇用を促進する目的で地域特定企業と連携・共同する中小企業、事業所である。

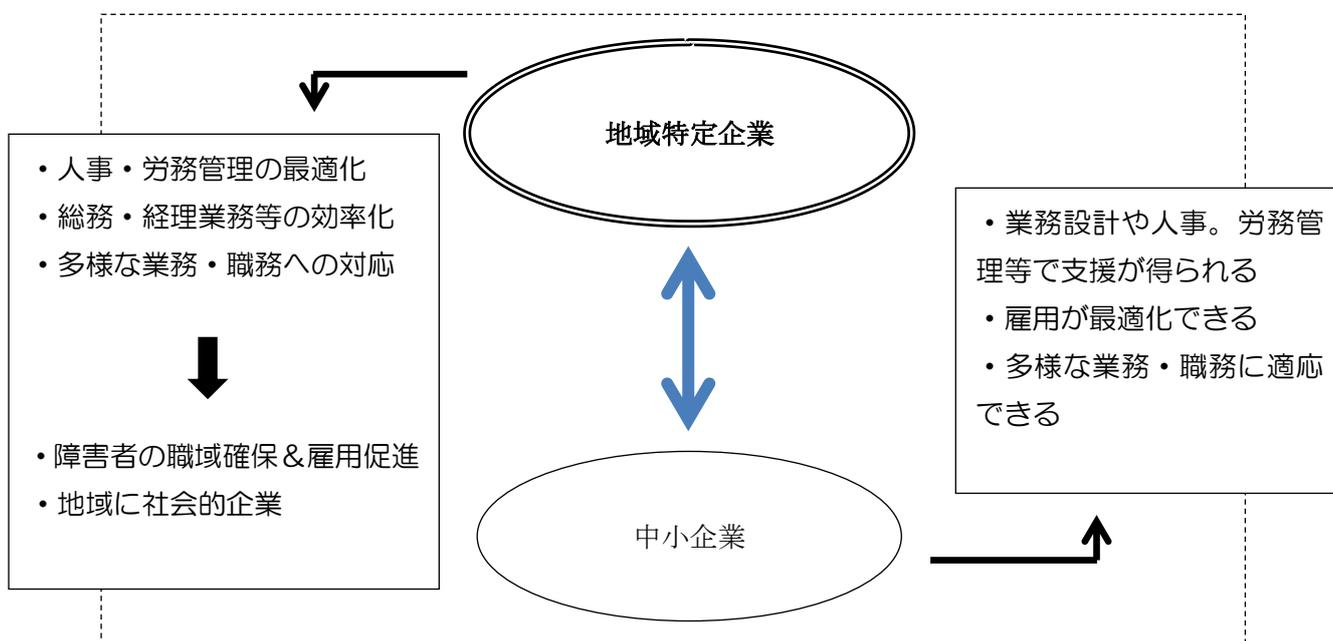
グループ参加企業の対象は、法定雇用率の対象となる従業員50人以上の企業と、50人未満の事業・事業所を想定する。

事例：

- ① 大手飲食企業は、現場での雇用も行っているが職域確保が限界。小松菜などを栽培する農業事業所へ出向し雇用確保を行っている。

- ② 制度の参考とした浜松市では、職域確保を目指す事業所と労働力を必要とする農家という双方のニーズをマッチさせた取り組みを行っている。
- ③ 個別宅配等のニーズはあるが、単体では難しいため複数の店舗が集まって方法を模索。

【制度活用によるメリット】



(資料) 要件

一定の地域圏域の諸要件

1. 行政区画
例：基礎自治体（連合）
2. 人口規模
例：人口単位（30万等）

○ 地域特定企業に関する要件

1. 地域特定企業の基本要件

- ① 法人形態
株式会社など組織形態に拘らない。
- ② 常勤役員
一定の役員は、常勤とする事。
- ③ 従業員数
15名以上であること。

2. 地域特定企業として認められる障害者の雇用に関する要件

- ① 雇用される身体障害者及び知的障害者が〇人以上で、かつ、該当事業所全従業員に占める割合が〇〇%以上であること。
- ② 雇用される障害者等に占める重度身体障害者及び知的障害者の割合が〇〇%以上であること。
- ③ 障害者のための施設・設備を改善し、職業生活の指導をする指導員を配置する等障害者雇用特別な配慮を行っていること。
- ④ 障害者の雇用の促進および安定が経営的、事業的に見て確実に達成されると認められること。

○ グループ参加企業の要件

- ① 雇用する常用雇用労働者が5人以上であること。
- ② 子会社特例、関係会社特例、関係子会社特例又は他の特定事業主特例の認定を受けておらず、当該認定に係る子会社、関係会社、関係子会社ではないこと。
- ③ 地域特定企業と参加企業との連携・共同の関係は、業務、資本等の関係又は、人的関係が緊密であること。

○ 地域特定企業の設立と中小企業の連携による促進制度のメリット

1. 地域

一定の地域に障害者の雇用労務管理に長けた「社会的企業」が誕生する。

2. 地域特定企業

特定企業の事業目的は、「雇用率課題の解消」だけではなく、特定企業という事業体に対し参加企業の業務等の集約等による事業活動によって地域の障

害者の職域を確保し、新たに「雇用」を創出させる事になる。

3. 参加する中小企業

法定雇用率の対象となる企業が参加した場合は、その連携・共同の内容に応じて、地域特定企業に雇用されている労働者を参加企業に雇用されているものとみなして、実雇用率を算定するなどのインセンティブを与える。また、法定雇用率の対象とならない企業の場合はその連携・共同の内容に応じて、別の経済的インセンティブを与える。

※平成 25 年 3 月から具体的な企業におけるシミュレーションの検討が始まっており、詳細は改めて報告する。