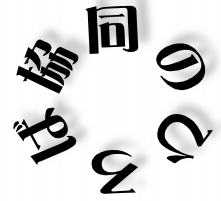


協同労働の協同組合法（案）は 障害者就労にどう対処するか



石見 尚（日本ルネッサンス研究所）

はじめに

イタリアの「社会的協同組合」については、障害者関係のNPOと労協など協同組合の研究者の間で関心を集めてきたが、目の前にある日本での障害者就労について、「協同労働の協同組合法（案）」の提案者たちのあいだでは、この法案（試案要綱）と障害者就労との関係を具体的にどうするかに関しては、論議があまり進んでこなかった。

論議の停滞についてはいろいろな理由が考えられる。

- ① 障害者就労の重要性はわかるが、「協同労働の協同組合法」の法制化運動に手一杯で、それ以上に手を広げる余裕がない。
- ② 障害者就労をひきうけても、労協などの協同組合には、「社会的協同組合」B型のマネジメントをするだけのノーハウも市場開拓力も資金力もないので、静観せざるをえない。
- ③ 障害者就労は労働政策と福祉・医療政策の両面から対処しなければならない。現実の支払い賃金と最低賃金制との関係、障害の程度の認定と職種と労働時間や在宅を含む職場の条件、雇用保険と社会保険との関係一つをとってもわかるように、障害者就労には公的な制度で支援し

なければならず、国が責任をもっておこなうべき課題である。

これらは一面ではもっともな理由があるが、こうしていつまでも腰の引けた姿勢のまましていると、ILOの提起するディーセント・ワークについてのワーカーズ・コープとしての理論と実践運動が深まらないおそれがある。現に「いま協同を拓く2004全国集会」第8分科会（障害者の生活・福祉・仕事）で、「ワークハウスちきり仲間の会」の小宮山哲也君（平日の昼間はワークハウス（小規模通所授産施設）で名刺、チラシ、パンフの作成、夜はあったかホーム（心身障害者生活寮）で過ごし、週末は家に帰る生活をしている）は、「協同」がないと僕を含む障害者の生活が成り立たないと語っている。また伊丹労働者協同組合が設立母体の一つとなっている社会福祉法人ヘルプ協会小規模作業所「のつくおん」では、2002年から身体・知的・精神障害者による緑化、清掃作業を始めている。

私はいままで「協同労働の協同組合法」を先行的に法制化して、これを母法として、イタリアの「社会的協同組合」B型に対応した障害者自立法制の足場を確保し、障害者の主体性を尊重しつつ行政による支援と連携した形で制度化する二段構えの構想を抱い

てきた。しかし、現在の障害者就労についての厚生労働省の政策パラダイムの改革論議を見て、「協同労働の協同組合法」(案)のなかに、障害者就労の全部ではないにしても、一部にでも対処できる規定や解釈による適応可能性があるとするれば、その追加を急ぐべきではないかと考えるようになった。

1. いま何が起きているか

「障害者基本法」(1970)は、「障害者の自立とあらゆる分野の活動への参加の促進」が障害者に対する国の福祉政策の目的であることを明記している。障害者福祉は障害者の自立と社会参加にあることを鮮明にしたことは共感できることである。「基本法」では「障害者」とは、「障害があるために、長期にわたり日常生活または社会生活に相当な制限を受ける者」としている。この規定は、障害者の概念をめぐる、福祉制度の対象が「障害者」とどまらない国民的な論議に発展することを予想させる。しかし障害の程度の認定や年齢(18才以上)また要介護者と障害者の区別などについては、今は、問題にしないことにしよう。

現在、行政の対象とされている障害者は、次の3つカテゴリーに区分されている。

その種類と障害者数と対象法を表記しよう。

種類	該当者数[推定] (うち18才以上) 1990年現在	対象法 (制定年)
身体障害者	294.8万人 (285.6万人)	身体障害者福祉法 (1949)
知的障害者	41.3万人 (30.1万人)	知的障害者福祉法 (1960)
精神障害者	217万人	精神保健および精神障害者福祉法(1950)

備考 厚生省監修「厚生白書」平成10年版

日本の障害者にたいする福祉政策は、前述のように「基本法」では障害者の自立の支援を謳っている。しかし、自立の基本方向が明確になったのは、1970年からであって、それ以前は保護色の強い障害者福祉3法が先行的に実施されていたので、障害者福祉は授産と保護を基調とする線上にあった。「障害者雇用促進法」が制定されたのは、1960年である。この法は障害者が職業生活を通じて労働者として自立することを目的として、求人の開拓や職業リハビリを行なおうとしたもので、一般企業の雇用では環境は整ってはいなかった。したがってやや理想に走りすぎ、時期尚早の感をまぬがれなかった。むしろ実情としては、障害者を国の施設のなかで手内職的に稼ぐことのできる仕事の提供と技能訓練をすればよいという、保護と授産による生活支援の啓発的政策の域を長く抜け出ることができてこなかったように思われる。

ところが、日本経済のバブルがはじけて、国の社会保障費の抑制がもとめられるようになった1990年代末には、厚生労働省が「社会福祉基本構造改革について」(1998年)を発表し、2002年には「障害者雇用促進法」を改正して、障害者の就労のため、一般企業に障害者を一定率で雇用することを義務づけた。さらに2004年には「福祉改革のグランドデザイン案」を公表して、障害者の福祉政策に市場原理を導入する方向を明らかにした。

この一連の障害者福祉政策の動向は、保護的生活支援政策から労働賃金の稼ぎによる自立の促進政策への移行を示すもので

あって、障害者の労働形態は授産所での個人的働き方に加えて、グループで受託仕事の作業をする共同作業所型の働き方が増えてきた。しかしその限りでは、障害者の働き方は、国や地方自治体の福祉施設の中での個人やグループでの受託作業であって、雇用された労働の形態は成立していなかったと言えることができる。実際、授産施設や共同作業所の労働報酬は、最低賃金にも達しない労働所得で、労働形態も、到底、ディーセント・ワークと言えるものではなかった。実際、授産施設で見ると、仕事はたとえば、外部の注文によるチラシづくり、新聞広告の折込などであって、一人月平均工賃は約2万円にしかない。最低賃金（時給700円）ならば月20日労働として月額11.2万円であって、現実の授産施設の労働では到底、経済的に自立できない。

その一方では、共同作業所の一部には、コンピュータ関連などで、経営的に賃金を払うことのできる職場が出てきた。これらは「グランドデザイン」にいう「福祉工場」の概念を作り出すまでになった。「福祉工場」は全国に107工場あるということであるが、一人平均給与は、身体障害者の場合21万円、知的障害者、精神障害者の場合、それぞれ9.8万円、10.1万円というのが実態である。

福祉工場の1つの例は、東京都が1972年に設置した官製民営の社会福祉法人東京コロニーである。ここでは障害者（ろうあ者など）38人が自治体が発注する制服の縫製や封筒づくりを行い、年商11億円を上げ、委託費、報奨金、助成金約1億円を受け、障害者1人月額22万円を得ている。

社会福祉法人埼玉福祉会の新座福祉工場

（1978設立）の障害者18人、職員10人は、印刷会社を経営していた身体障害者の社長の下で働き、日本図書館協会の貸し出しカードづくりのほか、大活字本の印刷製本の仕事をしている。年商9億円、助成金9千万円を得て、障害者給与月額22万円、職員月額41万円を支給している。

しかしその他の福祉工場では、最低賃金の適用除外となる障害者を抱えることで成り立っている工場が多いのである。最低賃金適用除外者には知的障害者、精神障害者が多い。

こうした現状のなかで、「障害者自立支援給付法」が本年（2005）の通常国会に上程される運びになっている。

2. 何が問題か

前述のように障害者の就労政策はいま転換点にさしかかっているが、一口で言うと、従来の完全官行（営）障害者就労から自治体施設民営の雇用福祉就労への移行である。大状況としては、「小さい政府」論、「公的事業で民間でできる事業は民営に移す」という新自由主義の一連の流れを、障害者の自立支援に応用した就労政策が現れつつある。

新しい政策は、従来の古い慣行である、障害者を国の授産施設に抱え込み、保護的作業を中心としてきた障害者福祉を、障害者個人の労働能力に応じた自由な自立労働に転換するというのが、本旨である。つまり福祉施設での就労から市場的就労への転換である。ここで障害者は、ごく少数の能力のある市場就労者と大半の従来型施設就労者に分離されてくる。

その際、障害者の生活保障が基本線とな

るが、生活保障の目安は最低賃金制の適用である。最低賃金制の適用のためには、賃金である以上、その前提として、雇用契約による労働形態を取る必要があると建前に立つのが厚生労働省の見解である。

障害者就労は市場原則つまり通常の雇用(賃金)労働では、ほとんど解決できないことは、はじめから分かっていることである。それにもかかわらず、生活と労働の保障は雇用賃金雇用以外にないという固定観念による労働法の体系が、ここでも顔を出してくる。雇用体系を障害者就労にあてはめることは自縄自縛を招くことは避けられない。発想の根本的転換なくしては、障害者の自立に応えることはできない。問題は障害者にとって、自立のための労働とは何かという根本的な問いに返ってくる。

3. 障害者の自立とは何か

3種類の障害者福祉法や「障害者雇用促進法」や「福祉改革のグランドデザイン」には、見るだけでもうんざりする煩瑣な支援規定が詰まっている。本稿でいままでこの煩雑な障害者福祉施策の細目を説明することなく、主として賃金に論議の焦点を当ててきたのは、障害者福祉の専門知識も経験もない私にその能力がないことにもよるが、むしろ問題の本質は、障害者の自立をめぐる政府の福祉観と障害当事者の自立観とのずれ違いにあるのではないかと考えたからである。いま、障害者の自立とは何か、また障害者の労働の仕方に光を当てなければならない。

武田元氏(蔵王すずしろ施設長、61才)は、肢体不自由児の養護学校の教員をしていた

が、オイルショックが日本経済に打撃を与えた時期に、就職した卒業生が解雇されて在宅生活になったのを見て、無認可作業所を始めた。それを契機に、その後、障害者の働く施設やグループホームを13カ所(200名)まで増やした。平成9年に「蔵王すずしろ」という法人認可施設を作り、退職して施設長を引き受け、障害者40名とともに、こだわりの豆腐やおから入りパンの製造販売と営み、それだけでは売上げが足りないから、全国のブランド商品の販売によって補っている。

武田氏はグループホームの生活費(家賃+食費+日用品)から割り出して、所得保障の月額目標は7万円だという。自分の暮らしは自分で稼ぐ。その目標が7万円である。全員が、毎年、自動的に昇給するが、無条件に全員を昇給させるわけにはいかないの、職員の支援がなくても一日仕事ができる者は雇用契約に切替えて行く。

その過程で、卒業生たちが何に悩んでいるかと考えた末に、到達したのは、働くことの意味についてである。その個所を引用しよう。

「結局、たどり着いた結論は、1つはやりがいのある、自分もっている全力を出し切れる活動、これが働くということだろうと。働くということで皆で確認できたのは、自分の生活を支える、支えるというのは、新たな価値を見出せなければ人間は生きられないわけです。生活を支えるためにはどうしても働くことが必要だな、人間も動物のひとつだな、ということ。障害が重いから働かなくていいよということは、よ

く突き詰めていくと、あなたは障害が重いんだから生きなくたっていいよ、ということにつながっていきはしないかと考えたわけです。

2つ目は、同時に、社会的な役割、人が生きるのは何らかの役割、家庭とか地域社会とか大きな国家レベルで考えても役割を果たすことが存在証明になるだろうし、それが周囲の証人になり、それが自分のなかでの自覚、自らを自立することにつながっていく。働くということは、そういう役割分担だな、障害が重いから働かなくてもいいよということは、あなたには社会的役割は一切ないよということを意味するのではないだろうか。役割がないよということは、いなくともいいよという存在になってしまうということを考えました。障害者問題、いろいろありますけれども、その流れの根底にあるのはこういう流れだと思いました。

どういうことかと言うと、障害が重いから働くことは難しい、働くことが難しいから収入が少なくてもしかたがない、収入が少ないんだから当たり前暮らしがたとえ制限されてもしかたがない。この流れが日本の教育や福祉の中にずっとあったのではないか、というふうに思いました。」

氏はさらに、働くことと障害の種別や程度との関係を取り上げ、仕事の工程分析の必要性について、以下のように述べている。協同労働にとっても大切な問題なので、もうしばらく引用しよう。

「立場を入れ替えて、自分にもし障害が

あったとして、どういう暮らしを実現できたらいいか。私は、やはりやりがいのある仕事をしたい。そして認めてほしい、できれば厄介者扱いされるのじゃなくて自立して生きて 싶습니다。きっと彼らもそう思っているだろう、口に出して言えなくても。やりがいのある仕事をして生きていきたいという前提に立てば、日常的に仕事に集中できないとか、すぐ仕事を放り出すとか、自傷行為に走るとか、精神的に混乱を起こすとか、その原因は何かといえば、「皆、やりがいのある仕事をしたいと思っている」ということだと思います。彼らが、やりがいのある仕事がしたいけどできない証拠として、そういう状態があるだろう。だからとにかく満足できるやりがいのある仕事を準備しようと考えました。

だから、具体的には下請けの仕事は一切しない。簡単だよと言われたら、その仕事はしない。難しいよと言われたら、やるかどうかの検討をする。難しいというのは2つの意味があります。

1つは収益性が高い。もう1つは目標設定が多様にできる。難しいのは分解していけば20、30の作業工程にわかれる。簡単なものから質的に深いものまでいろんな仕事が準備できるだろう。その中のどこかに彼らがやりたいと思う仕事があるのではないだろうか、という考え方をする。ですから施設内での様々な「問題行動」と言われるものはすべて仕事に原因がある。やりがいのある仕事が準備できないでいることに原因がある、というふうに考えようということです。ある程度の障害の重さにまで仕事に対応できるというのは、やはり仕事は

分解していけば単純作業になりますから、それは豆腐づくりでもパンづくりでもなんでもできてくるということです。

もう1つ、難しい仕事の利点は、共同作業なんです。どんなに簡単に見える仕事であっても、それがなければ全体として仕事は成り立たない。だから年功序列の同一賃金というのが充分納得していただける。仕事そのものが単純だと、Aという仕事の報酬、Bという仕事の報酬が違っていると、その人がやっている仕事の賃金を差別するかしないかという議論が出てくる。だからどうしても共働の収益性が高い共働の仕事を、障害が重ければ重いほど、それを実現する以外にないなと思います。それを実現することが作業所なら作業所、授産施設なら授産施設の役割だと考えています。

——中略——

魅力ある自主製品をつくるためには、我々が魅力ある人間にならなければできないだろう。魅力ある人間というのは、利用者の皆さんの要望、願いを実現できる職員集団が魅力ある職員集団。」(共同連「障害者労働研究会年報 No.2」66, 68 ~ 69 頁)

4. 「協同労働の協同組合法」(試案)が障害者就労に対応するには

障害者就労は一般の雇用制度では、障害者の生きがいのある自立労働を実現することは、一部の職種の適正技能のある身体障害者を除き、他の障害者、とくに知的障害者、精神障害者にとってはたいへん難しいと考えざるをえない。イタリアの「社会的協同組合」をもってしても、障害者就労の自立に対応できているのは、主として身体障害

者に対してではないだろうか。市場原理による賃金労働では、また特約的な受注のシステムなしには、大半の障害者の経済的、人間的自立は実現できないように思われる。

この点、雇用労働を前提としない日本の「協同労働の協同組合法案」でも、残念ながら、事情は同様である。障害者は労働をする正組合員ないし利用組合員として加入することはできるが、克服すべき難点はいくつかある。

事業の市場における賃金水準を前提とする限り、残念ながら、障害者にたいして自立できる労働報酬の支給を約束できない。場合によっては、最低賃金さえ支給できないことがある。したがって、障害者ワーカーズ・コープには、非競争的な受注の制度やなんらかの基本的な生活保障が組合外部から与えられていることが望ましい。またそれがワーカーズ・コープの自主性を制限するものではあってはならない。

個人的な考えであるが、「障害者自立支援給付法案」の提出の機会に、3つ種類の障害者の障害程度の判定や労働能力の判定による役所的な煩雑な支援基準を設けることをやめ、むしろ障害者にたいする国からの「基本所得」(ベーシック・インカム)の支給を制度化してはどうだろうか。ベーシック・インカムの説明については、ジェームス・ロバートソン著、石見尚・森田邦彦訳「21世紀の経済システム展望」(1999年、日本経済評論社)に譲るが、たとえば、前述の武田氏の経験から割り出した月額1人7万円というのはどうだろうか。金額の当否の検討は別としても、そのような単純化のほうが、実際の

ではなかろうか。障害者はベーシック・インカムの上に、自分に適した技能の修得やゆとりの時間など自立に必要な諸費用、また障害者年金の掛け金を、自分の労働意思によって稼ぐようにするのである。

ベーシック・インカムの支給は、日本において、今後、障害者にとどまらず、高齢者の年金、失業者の生活保障、生活保護世帯への給付金などについて、国民的論議になることが予想される。

「基礎所得」が保障されていれば、「協同労働の協同組合」は障害者を組合員として名実ともに受け入れる第1条件が満たされると思われる。

障害者の労働機会の創出の問題である。

- (i) 労働は障害者が社会につながって生きる存在のあかしであることを、障害者自身と社会が自覚することが必須要件である。これは、重度障害者においても例外ではなく、単なる保護の対象とすればよいのではない。国民として仲間の社会連帯の理念を「障害者基本法」の第1条に明記する必要がある。社会連帯の思想なしには、「ベーシック・インカム」の概念が成り立たない。「協同労働の協同組合法」においても、その目的に「社会連帯」の理念を挿入する必要があるのではないか。
- (ii) 障害者の社会的労働を実現するためには、武田氏のいうように、仕事の工程分析を綿密にする必要がある。これは法律の問題ではなく、マネジメントの問題、作業分析の問題で、受け入れ側の問題である。

障害者の就労による社会参加を100%実現するためには、作業分析の結果、在宅就労の利用組合員を正組合員化する可能性が広がるであろう。在宅就労の組合員規定を定款に追加する必要がでてくるように思われる。

保護、医療、生活指導、リハビリ施設の設置について AB型の可能性

障害者就労の機会創出にあたっての特殊性は、保護、医療、生活指導、機能回復訓練を伴うことである。この点はイタリアの「社会的協同組合」で言うならばA型あるいは日本のNPOの福祉事業の分野であって、B型に対応する「協同労働の協同組合」は得意分野ではないかのように見えるが、果たしてそうか。

障害者就労にあたっての医療、生活指導、リハビリ、訓練技能、生き甲斐についての心のケアなどは、障害者と労働をともにする者またはした者でないと、本当の介助はできない。

現在の日本の障害者の自立のための就労の障害になっているのは、労働と福祉が縦割り行政によって分断されていることであろう。

協同労働の協同組合の中から、労働と福祉を一部であってもつなぐ横断的協同組合つまり日本型の「社会的協同組合」AB型が発生してもよさそうである。

AB型への対応で「協同労働の協同組合法案」に盛り込むことは可能であろうか。

障害者就労のための上の保護、医療、技能訓練、リハビリ、心のケアなどは、公的分野の事業であるから、労働者協同組合が行う

とすれば、国または地方自治体の委託を受けて行う A 型の一般開放のシステムとなるが、B 型事業は組合員限定の閉鎖システムである。したがって「協同労働の協同組合法」案では、障害者の介助事業を関連事業として規定する必要があるのではないか。

これが法的に不適當であれば、労働者就労の介助事業を行う A 型を別個につくり、これとネットワークをつくる必要がある。

参考文献

- 共同連 「イタリア社会的協同組合を旅する」報告集」(2003)
- 同 「障害者の「労働」を拓く～障害者就労の今日的課題」(2005)
- 同 「福祉工場・授産施設 訪問調査報告書」(2005)
- 同 機関誌「れざみ」vol.104 (2005)