

## 研究ノート

## 障害者雇用の推進方策のあり方

峰島 厚\*

岡本 裕子\*\*

障害者雇用の推進方策のあり方を巡っては、世界的に、割り当て雇用、差別禁止法によるもの、さらに就労支援体系についても一般就労と福祉的就労だけではなく、社会的企業など第三の支援形態のあり方が議論されてきている。本研究ノートは、これらの議論を、これまでの展開の到達と課題を理念に立ち戻って整理しその上にすすめるべきと、主に民間企業に対する公的な規制・監督指導のあり方の検討が必要であると提起した。日本においては、その遅れた到達をリアルに明らかにすること、その上に大企業に対する公的な規制のあり方、福祉的就労と一般就労を区分けする能力観のあり方、第三の支援形態の支援内容原則のあり方検討が課題であると提起した。

キーワード：障害者雇用、割り当て雇用、雇用差別の禁止法、福祉的就労、社会的企業

## 1. 本研究の課題

障害者の一般企業等（ここでは企業だけではなく公務員等も含めた労働法が適用されるものとし、以下「一般就労」とする）への雇用を推進する公的な制度には、割り当て雇用制度、障害による差別を禁止していく制度、さらに優先雇用、自営や内職等への補助制度がある。主要には前者二つであるが、世界的には、割り当て雇用制度から差別禁止法に移行する流れとなっている。

さらに同じく一般就労の推進方策ではあるが、障害者の就労を支援する形態として、これまでの福祉法による福祉的就労と労働法による

一般就労という二体系に加えて、中間あるいは両者の法・機能が適用される、一般就労より近い第三の形態の在り方として、従来からあった「保護雇用制度」だけではなく、「社会的企業」「社会支援雇用」等の名称で言われるものが台頭してきている。

いずれも、障害者雇用の推進法制さらに就労支援に関する福祉法制に根本的転換を迫るものであり、かつ日本においてはその具体化のための議論が始まっているところである。ここでは、障害者雇用の推進法制を中心にして、そのあり方研究の方法論的課題とくに日本における課題を研究ノートとして提起する。

## 2. 一般就労の推進方策を巡る議論

## (1) 割り当て雇用制度と差別禁止法

一般就労の推進制度は、世界的には、割り当

\* 立命館大学産業社会学部教授

\*\* 立命館大学産業社会学部特別契約准教授

て雇用制度から始まる。第一次世界大戦後の傷痍軍人対策が障害者対象へと拡大していく。そして1970年代から、障害者への人権保障の具体化として差別禁止法が制定しはじめ、そこで雇用における差別禁止も規定される。現在、各国の制度は、前者のみ、前者を廃止して後者のみ、両者の併用と多様であるが、全体の流れは割り当て雇用から差別禁止法による制度へと動いている。

ただし法の目的は、いずれも、事業主に、就業（ここでは仕事に就くうえで、とする）での障害による差別を禁止し、就労する（ここでは仕事を日々行う、とする）うえでの個別の障害に対する合理的配慮を課すものであり、共通している。すなわち一般就労を希望するすべての障害者に労働権を保障することをめざし、事業主に課すべき課題を明らかにした法目的では同様なものである。

しかし目的達成のための手続き上の理念は、それぞれに以下のようなものである。

#### 〈割り当て雇用制度〉

あらかじめ、事業主に障害者雇用数を割り当てることに特徴がある。割り当て数（一般には、従業員数に対する一定割合、雇用率と称される）は、障害者人口やその就業状況及び就労希望状況の実態調査、求職登録障害者人口数から、労働者全体の就業率と障害者の就業率を同じにする、というものから推計・算出されている。その雇用率相当の障害者雇用数を各事業主に課す、というものであり、労働者全般と同様に一般就労を希望する障害者も就業できる、という機会平等を想定している。

したがって理念上でみると割り当て雇用制度は、事業主に対して、雇用率達成までは、どんな障害者であろうと就業保障を課し、かつ日本

でいえば職業能力開発法による職業能力育成の責務を事業主に課しているように、事業主に就労に必要な合理的配慮を作り出すことを課すことになる。事業主に課せられる課題は「雇用率達成まで」という制限はあるが、もちろん、雇用率は、就職希望障害者数の変化等で見直される。

#### 〈差別禁止法〉

世界的な動向であるが、障害者の権利と公の保障義務という関係だけではなく、障害者と私人（ここでは公と区別した人格をもつ「私」とし、一般企業等の法人も含む）との関係での差別を禁止する法が制定されてきている。その一つとして障害者と事業主の関係において、事業主に障害者の就業と就労での障害による差別を禁止することが盛り込まれている。

具体的な禁止内容は様々であるが、手続き上は、事業主に、就業においては求人内容に該当するものであれば障害があることによる差別を禁止し、かつ就労では求人内容以外で障害に対する合理的配慮をすることを課す、というものである。

以上に紹介したように理念でみると、両制度には、事業主に、割り当て雇用制度は、割り当て数に達するまでは求人状況及びその内容にかかわらず障害者に合った仕事を作り出す、という課題を課すことになり、差別禁止法は、求人内容に合致する障害者であれば就業保障を課す、という相違は確かにある。しかし障害者に合理的配慮をして就労保障することは同様である。すなわち、入口、就業において、障害者に合った仕事を作り出して障害者を雇用するのか、求人内容に合った障害者は拒まずに雇用するのか、という相違があるだけである。

したがって理念上は、割り当て雇用制度のも

とでは「雇用率を達成しているから障害者を除いて雇用する」(差別禁止法が有効)、あるいは差別禁止法のもとでは「この求職内容だけではどうしても障害者には無理でできません」(割り当て雇用制度が有効)という事態が生じない限り両制度の相違やメリット・デメリットは顕在化しないことになる。そしてそうした事態が生じるときは、障害者雇用が大幅に進んだ時であり、推進方策の在り方は次の段階であろう。すなわち現段階では、理念通りに運用されるのであれば、両者は、手続き上も、同様なのである。両者の運用によるメリット・デメリットは障害者の就業・就労上も生じない。

なお「事業主に課す」という手続きについても両制度は理念上変わらない。割り当て雇用制度は公的制度で割り当て数・率を決めており、事業主に割り当て数までの障害者雇用を法的義務として課しているように見える。しかし事業主の採用の自由に優先して障害者採用を法的義務として課しているわけではない。採用の自由に対する公的な規制、監督指導で「事業主に課し」ているにすぎない。したがって割り当て雇用制度における「事業主の雇用義務」(割り当て数まで就業させる課題を一般には「雇用義務」と言われる)も、差別禁止法と同様に、障害者と事業主の私人間(「私」と「私」の関係)の差別を禁止するように、公の規制・監督指導で事業主に課していく課題なのである。

事業主に、障害者個別の合理的配慮をすることを課すことも、理念上は両制度とも同様である。私人間で事業主に課されたものであり、公的規制・監督指導で事業主に差別を禁止していく課題である。なお事業主の合理的配慮をする負担を公的支援で軽減する制度もあるが、それは申請により認められるものであり、基本は事

業主に課せられた負担・課題である。

## (2) 推進方策・公的制度の研究課題

世界的には割り当て雇用制度から差別禁止法へ、という流れではあるが、一般就労を推進するという方策でみると、両者の目的理念、手続き上の基本理念は相違ないと述べてきた。すなわちどちらが採用されようと大きく変わらない、実際に差別禁止法に転換したから障害者雇用が大きく前進したというデータも明らかにされていない<sup>1)</sup>。したがって、この新しい流れには障害者の一般就労を推進する以外の要因も背景があると想定される(たとえば差別禁止法は、明らかに事業主に対する個別の告発、それによる個別配慮の有効性が強調される、個人重視である。割り当て雇用は公的な規制・監督指導から始まる、という公的重視である。これらは全般的な福祉の在り方とも関係している)。

しかし本論では、割り当て雇用制度から差別禁止法へという流れを作りだした要因の検討は課題としない。ここでは、その流れの背景に、少なくともこれまでの推進方策・割り当て雇用制度が十分に効果を発揮しなかったという事実があったと押さえる。

したがってこの二つの制度議論は、これまであった制度・割り当て雇用の総括、教訓化を前提にしなければならない。しかし日本における両制度の議論でも、現在ある割り当て雇用制度を前提に、それと新たな差別禁止法の可能性を比較検討することが主で、割り当て雇用制度がなぜ効果的ではなかったのかなどの歴史的な到達点と課題の検討にたった議論はされていない<sup>2)</sup>。

割り当て雇用制度の基本的な課題は、あらかじめ設定した割り当て数を事業主にどのように

徹底するのか、公の規制・監督指導のあり方にある。この点は、差別禁止法になったとしても、私人間の差別禁止を公的な規制・監督指導でどのように具体化していくのか、個々人に帰すことの比重が大きくなるだけに、さらに重要な課題となる。

日本におけるこの二つの方策の議論は、障害者雇用促進法の事業主に対する公的規制・監督指導の歴史的な到達点と課題を明らかにすることを前提にしなければならない。

### 3. 障害者の就労支援体系をめぐる議論

#### (1) 一般就労と福祉的就労の二律背反と乖離

障害者の就労支援体系は、就労の場、支援法制をもとに、福祉的就労と一般就労の二つの体系から出発する。その理念上の特徴は以下のようになる。

##### 〈福祉的就労〉

福祉法による社会福祉施設において、障害や労働能力を配慮して、それぞれに即した障害者集団に、支援することを専任的業務とする職員を配置して、働く力を向上することをとおして就労することを保障する。ただし働く障害者に労働法制は適用されず、障害者は社会福祉施設の利用者となる。公的支援は、他の社会福祉施設と同様に、運営費補助（必要な基準が定められ、それを充足する費用補助）で、営利など目的外使用は制限される。ただし障害者の仕事会計は、社会福祉施設の運営費から独立した会計（会計への公的補助はなく、他会計への流用もできない、そこから工賃は支払われる）であり、一般企業会計になっている。したがって教育訓練機能（永続的に教育訓練を利用するあるいは一般就労に向かうという二つの側面）だけ

ではなく、一般就労のように、最低賃金法は適用されないが高工賃で永続的な就労の場となる機能ももっている。

##### 〈一般就労〉

労働法が適用される一般企業等において、障害者も他の労働者と同じく身分保障されて、他の労働者のなかでその一員として働くことを保障する。障害への合理的配慮や労働能力の育成は事業主に課せられるが、その内容は事業主の裁量による。事業主の申請、その認定によって労働法制による公的支援はなされるが、それは障害に対する合理的配慮をする費用に限定される（企業活動そのものの運営費助成ではない、日本においては申請時に使途限定される）。

したがって両体系は、理念上では、障害者の希望によって選択されるものとなる。どの形態であろうと、身分と生活が保障される。さらに福祉的就労は、そこでずっと働く、一般就労への移行をめざす、そこで一般就労のようにずっと働くなど多様な選択肢が用意されることになる。

しかしこの二体系による実際の展開は、一般就労の進展がなされないままに展開していく。前述したように障害者の一般就労を推進する公的施策がすすまないなかで、一般就労ができなかった人、困難な人が福祉的就労に滞留し、障害程度、工賃額等々で両者の乖離が進行する。そしてそれらを固定化するように、「一般就労か福祉的就労か」「競争的環境で働くか庇護的な教育訓練環境で働くか」「労働法制による公的支援か福祉法制による公的支援か」という二律背反的施策も展開される。両者の乖離とそれを固定化する分断である。

こうした背景のもとに、1960年代に、両者の支援体系の中間的なもの、労働法制と福祉法制

の両者の公的支援や機能が付与されたものとして、障害者を主たる労働者とする保護工場（シェルタード・エンプロイ）が登場する。イギリスやオーストラリアなど障害労働者のための大規模な保護工場に公的支援が投入される。しかし1980年代の世界的な低成長時代への移行も重なり、かつ一般就労であるのにシェルタードとなっている批判もあり、新たな形態が模索されるようになる<sup>3)</sup>。

## (2) 社会的企業の新たな形態

2009年11月に開催された日韓社会的企業セミナー招聘講演で、ジャック・ドゥフルニは、ヨーロッパの社会的企業の発端を、1960年代の「障害児の親たちが子どものために小さな作業所を作り、仕事に報酬を得られるようにした」ことにあると紹介している<sup>4)</sup>。社会的企業はその後多様に発展するが、障害者の一般就労を推進することを含んだ新たな展開と言える。

同氏<sup>5)</sup>は、社会的企業の「実践的定義」として、4つの経済的基準（営利事業、高度な自律性、ある水準の経済的リスク、有給労働）、5つの社会的基準（利潤が目的ではなく地域社会に服するはっきりした目的、市民グループ主導、資本所有に基づかない意思決定、様々な関係者が参加して運営、制限的利益配分）をあげ、「公共分野とも違う、資本主義的一般市場とも違う、第三セクター」とする。しかし同氏は、ヨーロッパ型、アメリカ型、アジア型モデルと、「実践的定義」を逸脱するものも含めて多様なものを紹介している。したがって現段階において、社会的企業の定義は明らかにされているわけではなく、「実践的に」作り出す定義としていると理解すべきである。

すなわち社会的企業は、多様で明確な規定も

なく、かつ同じ定義によって連合した世界的な組織もない。筆者は現段階では、「社会的課題に社会的に取り組む、公的ではない事業」を共通項にする（日本では、社会的雇用、社会支援雇用と言われるが、ここでは断りがなくそれらを総称して社会的企業とする）。その多様性の背景には、世界的な、1980年代以後の貧困と格差拡大（経済的貧困から社会的排除へ）に対する社会運動、非営利・協同運動があると指摘されている<sup>6)</sup>が、「福祉国家のリベラル化（たとえば雇用者増による保険・税の拠出増という福祉国家の新たな方策づくり）」「新自由主義による公的な雇用対策の縮小、民間活力による雇用対策」「暴走する企業への批判に対する企業の社会貢献の奨励方策」などがあると指摘されているように、必ずしも前記の実践的定義、社会運動、非営利・協同運動の方向に向かっているわけではない。

ただしここでは、貧困にある障害者、一般就労から社会的に排除された障害者の問題を社会的課題と捉え、公的支援を得て社会的に、多数の障害者の一般就労を創造することに取り組む企業として、障害者の新たな就労支援の体系を作り出していることに注目する。その特徴と課題について、以下のように3点をあげる。

第一に、社会的企業は障害者の一般就労を先進的に進める企業であり、そこに公的支援することで企業の障害者一般就労向上の奨励策として機能している。多くは、公的支援の要件に、割り当て雇用数・率を大きく上回ることが採用されており、支援金額も割り当て雇用の奨励金額よりも多額であり、かつ後述するように用途も制限が少なく、企業活動に充てられる。障害者雇用の企業に対する奨励策となっている。

したがって、この社会的企業は公的支援によ



って障害者の一般就労を確かに推進する方策ではあるが、一部の企業への奨励策でしかない。この推進方策によって一般就労を事業主に課すための公的規制・監督指導の課題は解消されない。依然としてこの課題が基本課題となっている。

第二に、社会的企業は障害者の一般就労を、一般就労から社会的に排除された人たちの一構成員層として、これまでの保護雇用で批判されてきた「シェルタード」性を改善してきている。多くは、公的支援の要件に、母子家庭の母、生活困窮者、ニート、引きこもり者など雇用で社会的に排除された人たちをくくった雇用数・率が採用されており、そこに障害者も含まれている。一般就労において特別なニーズをもち特別な支援を必要とする集団への就労支援・就労保障であり、障害というくくりではない、よりインクルーシブな支援形態となっている。障害者の就労支援内容の新たな創造も期待できる。すなわち社会的企業は、一般就労でありながら福祉的就労にある集団での教育訓練機能が公的に支援されており、一般就労と福祉的就労の二律背反を改善し、かつ労働者として成長していく過程のある、一般就労と福祉的就労の間としても機能している。

ただしこれも、一般就労と福祉的就労における乖離をなくす、両者の二律背反性をなくすことに向かう企業への奨励策である。両者の乖離を改善する、両者の二律背反性を改善する公的な規制・監督指導の課題、さらにそれを公的制度にしていく課題はこれに解消されず、依然として基本的課題としてある。

第三に、社会的企業への公的支援は、企業活動そのものにされている点をあげておく。前述したように福祉的就労のそれは施設・事業の運

営費補助ではあるが、営利活動への流用は制限される。一般就労における企業への公的支援も、障害への合理的配慮に用途制限される。しかし社会的企業へのそれは、賃金補填、保険料負担割合軽減、税制優遇、奨励金などであり、実質的には営利も含めた企業活動への支援であり、用途制限はわずかにしかない。

それゆえであろう、社会的企業の要件には雇用対象だけではなく、社会的課題の解決を目的とするなどの目的制限、利益配分制限などの会計制限なども見られる。しかし社会福祉施設のような詳細な基準による目的や用途などの厳格管理には及ばない。非営利法人ではない企業であり、営利活動の自由があり、たとえば暴利のための社会貢献、装飾価値への用途もあり得る。新たな就労支援体系を創設する、障害者の一般就労を推進する奨励策とはいえ、公的な支援の在り方は検討の課題である。

#### 4. 日本における障害者雇用推進方策の 検討課題

ここでは、前述の世界的な「一般就労の推進方策」「障害者の就労支援体系」をめぐる議論から、世界の新動向を今後具体化していく日本における検討課題を提起する。

日本における議論動向は以下のようなものである。

2011年7月改定された障害者基本法による障害者政策委員会の当面の課題として障害者差別禁止法（仮称）の制定が予定されている。当然、雇用における現行の割り当て雇用制度「障害者の雇用の推進等に関する法（以下「障害者雇用促進法」とする）」との関係すなわち基本的な雇用推進方策の在り方が問われる。

さらに福祉法、具体的には障害者自立支援法

（2005年法律123号）の見直しにおいて、同法は違憲であるからと廃止を唱えた障害者団体の運動によって創設された内閣府・障害者制度改革推進会議（意見を唱えた障害者団体代表も加わっている）は、現行の障害者自立支援法を廃止し、2011年8月「障害者総合福祉法の骨格に関する総合福祉部会の提言—新法の制定を目指して—」（以下、「骨格提言」とする）を出し、その就労支援体系で「社会支援雇用」という第三の支援体系を提案している。またそれに対峙するものとして、2012年3月政府上程の「地域社会における共生の実現に向けて新たな障害保健福祉施策を講ずるための関係法律の整備に関する法律案」（2012年3月上程、5月審議中）の「障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律案（略称・障害者総合支援法案）」では、現行の障害者自立支援法をほぼ踏襲しながらも（法律番号は前記障害者自立支援法と同じ第123号であり改正法となる、実際に同法115条中で改正条項は7条項にすぎない、政府上程時）、就労支援体系について5年以内に見直すことが提案されている。今後、今ある二体系の就労支援体系の在り方見直しが主要な課題となろう。

すなわち日本においては、こうした政策動向さらに運動動向に大きく規定されながら一般就労を推進する法制の在り方が議論される。本制度論研究も、これらの動向を強く意識して、検討しなければならない。以下、検討課題を提起する。

障害者雇用促進法の割り当て雇用としての理念の到達点と課題を明らかにし、その教訓化から推進方策の在り方を検討していくことが必要である。主要な論点は、割り当て数の雇用がどこまで確保・到達しているのか、その歴史的到

達の評価をもとに、それを規定している公的な事業主に対する規制・監督指導の在り方の到達と課題を明らかにすることである。この課題は、一般就労の推進方策の到達と課題を明らかにするだけではなく、一般就労と福祉的就労の二律背反、乖離を進めた問題点の到達と課題を明らかにする基本課題でもある。

すなわち「障害者と事業主」という私人間の雇用における差別禁止のために、事業主に対する公的規制・監督指導のあるべき姿を明確にし、そのもとに一般就労を推進する方策の具体的な法制度、新しい動向である差別禁止法の採否等（転換する・しないだけではなく併用等も含んで）の議論はされるべきである。同じくそのもとに、一般就労と福祉的就労のさらに第三の支援形態のあり方も含めた支援体系のあり方議論がされなければならない。

他方で、一般就労と福祉的就労の乖離は事実としてあり、両者の中間に位置づく支援形態、両者の支援機能を併せ持つものの必要性が急ぐ課題として生じていることも確かである。さらに社会保障における障害者の所得保障が貧困ななかで、さらにそれ以上に最低賃金保障政策が貧困ななかで、一般就労において障害者の生活給を確保するための企業活動への公的支援、すなわちこれまでの福祉や労働法制の公的支援の枠組みを超えた公的支援のあり方が急ぐ課題として要請されていることも確かである。公的な規制・監督指導のあり方議論を待つだけではなく、奨励策において、新しい支援体系、公的支援の将来のあり方を見通した出発のための議論も課題となっている。

以下、検討課題の検討枠組みについて提起する。

## 5. 日本における割り当て数確保の到達

### (1) 日本における割り当て数の算定方法の問題

前記2で述べた割り当て雇用制度の理念に照らして日本の障害者雇用促進法による割り当て雇用の到達を検討する。

#### 1) 基本設計における問題

割り当て雇用制度の割り当て数は、労働者全体の就業率と障害者のそれを同等にすることを理念として算出される。すなわち失業者（ここでは一般就労への就職を希望しながら就業できていない人という広い概念とする）数によって大きく左右される。そして日本のそれは、公共職業安定所（ハローワーク）への有効求職登録者数とされている。

しかし障害者は、労働者一般に比べてハローワークが身近ではない。さらに一般就労と福祉的就労の乖離、二律背反が進行し、福祉的就労の利用者はさらに身近でなくなっている。した

がって求職登録者数で算出すると、障害者の失業者数はより少数になり、割り当て数・雇用率も低く算出されることになる。

表1にその1例を示したが、福祉的就業者、さらに週20時間以上通っている人を除いても、「就業希望あり」と希望している人は665千人もいるのに、過去最高を記録した有効求職者数であっても、わずか179千人しかハローワークに登録していない。福祉的就業者、週20時間以上働いている短時間就業者（20時間以上35時間未満）にも「就職希望あり」の人は多数いるであろうと想定されるので、この差はさらに大きくあると考えられる。

割り当て雇用制度の理念に即した割り当て数から大きく後退した割り当て数の算出が行われている、となる。

なお2012年5月「第48回労働政策審議会障害者雇用分科会」で5年ごとの雇用率改定で、雇用率を0.2%上昇改定する提案（現在、民間企業で1.8%）が決められた。次に述べるように、そ

表1 2006年7月1日現在の障害者就業実態調査（人数の単位は千人）

障害種別	労働力人口 (推定) 人	就業者数 (人口割合%)	不就業者数 (人口割合%)	不就業者のうち の「就業希望あり」数 (人口割合%)	11年度有効求職者数
身体障害	1,344	578 (43.0)	722 (53.7)	424 (31.5)	89
知的障害	355	187 (52.6)	160 (45.0)	65 (18.3)	36
精神障害	351	61 (17.3)	283 (80.7)	176 (50.1)	54
合計	2,050	826 (40.3)	1,165 (56.8)	665 (32.4)	179

注1) 厚生労働省職業安定局高齢・障害者雇用対策部「身体障害者、知的障害者及び精神障害者就業実態調査の調査結果について」2008年1月より、筆者作成。障害者手帳所持者を国勢調査から1000分の1地区で無作為抽出した14174人調査、回収4052人。なお「労働力人口」は15歳以上64歳未満、「就業者」とは「1週間の労働時間20時間以上で期間の定めのない者、期間の定めがあっても1年以上雇用されている者、その見込みのある者、自営業、日雇い、家事手伝い、福祉的就労含む」である。

注2) 「11年有効求人数」は、同じ年ではないが、過去最高と発表されたものをとくに採用している。厚生労働省職業安定局高齢・障害者雇用対策部「平成23年度ハローワークにおける障害者の職業紹介状況」2012年5月より。



の算定方式を容認するものではないが、容認したとして身体・知的障害者失業数（正確には数でなくカウント）に表1で明らかにした最低差を最低値の46万カウントにして算出すると、雇用率は2.072%から3.326%に上昇する。0.2%ではなくて1.5%の上昇が少なくとも必要となる。

## 2) 割り当て雇用理念を逸脱した事業主優遇

さらに前記の割り当て数・率の算出時、および各企業の割り当て数確保状況を算出する際に、「除外率制度」「カウントによる実雇用率制度」（実際の雇用割合ではない）が日本においては採用されている。

「除外率制度」は、一定の業種を障害者に合った仕事作りがたいと想定し、基礎となる常用労働者数から一定割合を控除して雇用率を算出するものであり、明らかに雇用率を低く算出させ、さらに該当事業主の割り当て数を減らす、事業主優遇策となる。割り当て雇用制度は、どんな障害者であろうと、一般の労働者と同じ機会に障害者の雇用をすすめるまでは、事業主が障害者に合った仕事を作り出す、というものであり、除外率制度はそもそもその理念を歪めるものでしかない。遅いと言わざるを得ないが、2002年の法改正で段階的縮小・廃止が決められた。しかしその実施は、未だ2004年、2010年のそれぞれ10%下げ改訂でしかない。

ちなみに1)で紹介した5年ごとの雇用率改定では、基礎となる常用労働者数を除外率制度で5.4%も減じている。それによって約194万カウントの常用労働者が控除されているが、前述と同様に、少なくともそれを0カウントとすると、雇用率は2.072%から2.187%に上昇する。

さらに「カウントによる実雇用率制度」は、重度障害者1人を2カウントに、短時間就労者（1週間の労働時間が20時間以上30時間未満、

なお30時間以上を常用労働者としている）1人を0.5カウントにして、実際の割り当て数・率とは違う実雇用率を採用するものである（今後、雇用率と区別して使用する）。たしかに重度障害者、短時間就労者は、事業主が合理的配慮をする負担量が、1人の常用労働者とは違う。しかし割り当て雇用制度の理念は、割り当て数に達するまでは、どんな障害者であろうと就業保障し、合理的配慮をして労働者としての身分・生活を保障することを事業主に課すことを機会平等の根拠にしている。すなわち、合理的配慮の負担は、事業主に課せられた課題であり、その負担の公平確保は申請による公的な負担軽減策の課題であり、割り当て数の算出・確保に算入する事項ではない。同じく、短時間就労を希望する人がいてその身分で採用したとしても、それも割り当て数の算出・確保に算入すべき事項ではなく、別の推進方策として考えられるべきものである。この弊害は、たとえば一人の重度障害者が採用されると結果的に1人の障害者雇用が免除される、短時間就労者も同様であり、割り当て雇用制度の機会平等の理念を歪めるものでしかない。

ちなみに、1)で紹介した5年ごとの雇用率改定に、除外率と同様に、短時間就労者を0カウントとして雇用率を算出すると、雇用率は2.072%から2.089%に上昇する。

日本においては、割り当て雇用数算出の基本設計に問題があり、除外率制度、カウントによる実雇用率制度などの運用においても、割り当て雇用制度の理念から逸脱したものもある。しかもそれらが、事業主を優遇するものになっている。公的な制度として、すなわち割り当て雇用制度の理念を事業主に課すことを推進する公的な規制・監督指導のあり方が、日本において

表2 常用労働障害者の雇用率の試算

年月	雇用率	(参考) 実雇用率
1975年6月1日集計	1.36%	
2011年6月1日集計	1.206%	(1.65%)

注1) 厚生労働省職業安定局高齢・障害者雇用対策部「毎年度障害者雇用集計結果」より。

注2) 2011年集計は、母数となる常用労働者数がカウントでしか明らかにされていない。

したがって、前記「第48回労働政策審議会障害者雇用分科会資料」2011年5月の常用雇用労働者数（総務省統計局11年労働力調査より）と常用雇用短時間労働者数（同）の比率から推定して雇用率適用対象となる常用労働者数21,278,284人を推定し、それを母数に常用労働者である重度身体・知的障害者数、それ以外の身体・知的・精神障害者数の合計256,525人を分子として試算している。したがって除外率相当の常用労働者数の控除は考慮していないので、実際はさらに雇用率は低くなる。

は事業主を優遇し、障害者に対する雇用での差別を容認していることがわかる。

## (2) 日本における常用労働障害者の割り当て到達

以上のように割り当て数算出、その運用において既に問題をもつ日本の割り当て雇用制度ではあるが、そのもとの、理念としての割り当て・常用労働者の雇用率がどこまで到達しているのか、推定で試算する（民間企業のそれに限定する）。

起点を1975年6月1日集計（雇用は努力義務の時代であったが、民間企業の雇用率が非現業と現業で1本化し、かつ対象は身体障害者のみであったが除外率制度もなくカウントによる実雇用率制度もない、常用労働障害者の雇用割合が明らかにされる一番古いものとなる）とし、現在を2011年6月1日集計として、試算したものが表2である。

推定ではあるが、常用労働障害者数の割り当てという理念のもとに試算すると、雇用率は1975年から36年経つが、ほとんど改善されておらず、むしろ後退すら想定される数値となっている。この間、身体障害者は傷痍軍人からそうではない身体障害者に移行し高齢化が進展し労

働人口は減少している。しかしその間に同時に新たな知的障害者と精神障害者が法対象に加わっている。すなわち法対象人口の減少を、新たな法対象人口増による障害者雇用で補っていない、と想定される。要するに公的な規制・監督指導で法対象の変化に即した推進方策がとられていなかった、ここ36年間その推進方策はほとんど機能していなかった、ということになる。

日本における一般就労の推進方策は、ここから出発して議論しなければならない。

なお前記「第48回労働政策審議会障害者雇用分科会」は民間企業の実雇用率の1.8%から2.0%（算出では2.072%）への上昇改定を提起しているが、これを常用労働者に限定し、かつ除外率相当をゼロにし、重度のダブルカウントをせず、失業障害者数を表1で明らかにしたように50万人増にすると、雇用率は3.290%に改定すべきと算出される。

## 6. 日本における公的な規制・監督指導の転換すべきあり方

前述してきたように、日本においてはここ36

年間、公的な規制・監督指導はほとんど機能してこなかった。すなわち日本において検討すべき課題は、公的な規制・監督指導のあり方の転換すべき内容を明らかにすることにある。この点が一般就労を推進する方策の要となろう。ここではそれに係る課題のレビューをする。

#### (1) 大企業に対する公的な規制・監督指導のあり方

モハメド・バシルは、障害者雇用促進法制史研究<sup>7)</sup>において、その時期区分を1976年の法改正を結節点に、その前とそれ以後現在までと大きく区分している。具体的には、法制定直後の、高い目標計画を掲げ二度の雇用率達成を果たした1976年法改正までの時期と、法改正後現在までの、わずかずつしか実雇用率も改善されず実雇用率達成を見通せない時期となる。

そしてモハメドは、1976年の法改正を、「行政指導の強化による目標達成」(民間企業の雇用率は、法制定時1960年で0.65%、雇用率を現場1.1%、事務的現場1.3%に設定、計画では初年度に雇用率達成、3年で雇用率を3%に、5年程度で同3%以上にとされた。そして実際には、1968年雇用率達成。1969年雇用率を現場1.3%、事務的現場1.5%、全体で1.3%に上昇改定。1976年1.36%で雇用率達成)の時期を経て、さらにすすめる(実雇用率1.5%に改定)ための主要な課題「大規模事業所ほど雇用割合が低い状況にある」ことを改善する位置づけであったことを経過的に明らかにする。

しかし1976年の法改正は、前述4で述べてきた除外率制度、カウントによる実雇用制度などの事業主優遇策の制度化であり、かつ納付金制度の創設(事業主の障害者雇用は努力義務から雇用義務になるが、実雇用率未達人数分の納

付金を納めれば免責される、財政規模の大きい企業ほど優遇となる)、実雇用率算定単位の改定(1企業であっても事業種ごとにしていたのが、1企業単位の。複数の事業種を経営する大企業の優遇)であり、経過から明らかなように、大企業の「低い状況」を容認し優遇するものであった。

以後現在までこの法改正で制度化された仕組みは変わらず(1987年実雇用率算定単位の例外として持ち株会社も含めた特例子会社制度創設、明らかに大企業を優遇の推進。なお法対象は障害種別で以後拡充するが仕組みを変えるものではない)、前述したように実雇用率の停滞期が現在まで続く。

すなわち日本の割り当て雇用制度の、前記4で示した問題、到達は、1976年法改正で「大企業の低い雇用状況を改善」するのではなく、大企業に課せられた雇用責務を免罪し、優遇する方向で、公的な規制・監督指導のあり方が転換して確立していったために生じたものである、と言える。

日本における一般就労の推進方策は、公的な規制・監督指導を大企業に対してどうあるべきか、そこで問われてきており今後も問うていく課題となっている。

#### (2) 一般就労と福祉的就労を区分する能力観のあり方

1976年の障害者雇用促進法の改定は、一般就労の推進方策だけではなく、法理念の転換もされている。障害者の「職業人としての自立の努力」の強調と、事業主の責務における「その有する能力を正当に評価し」という項目の新設である。これらは1987年改定でより明確にされる。

前者は、事業主の労働能力育成の責務を障害者により多く帰すものであり、前述(1)で述べた事業主優遇策の一つと言える。さらに後者が新たに加わったことは、障害者が努力して築いた能力を事業主が評価して、採否決定や労務管理等をすることになる。「正当に評価し」という用語はあるが、割り当て雇用制度の理念、割り当て数確保まで事業主に就業・就労保障できる仕事を作り出すことを課すということからすれば、「能力を配慮して」となるべきであろう。事業主の評価による課題遂行の軽視、優遇策であろう。

以上は、前記(1)で述べた推進方策の転換に属するものであるが、この改定とほぼ同じ時期に身体障害者通所授産施設創設（1976年）、知的障害者援護施設の更生・授産の分化（1981年）、知的障害者福祉工場創設（1985年、設置主体が社会福祉法人に限定されており、世界の動向で紹介した保護雇用とは言い難い）など、福祉的就労の場が創設され、就労支援体系の二体系が確立してくることに注目したい。すなわちここでの「能力」は、一般就労が妥当か、一般就労が困難で福祉的就労が妥当か、この両者を区分する「能力」でもあると見るべきであろう。

すなわち前記「2. 障害者の就労支援体系をめぐる議論」で述べてきた「障害者の希望によって選択されるもの」という理念とは相いれないものが提起されて、二体系の乖離、二律背反が進められたことになる。この能力観の検討が必要である。

1976年改定は職業リハビリテーションを法的に位置づけ、1971年に発足した心身障害者職業センターの職業判定員などの全国的な研修・講習機関、仕組みが整備される。法文上は事業主による「能力の評価」であるが、公的な規制・

監督指導のあり方・内容として職能判定が機能してきていよう。この過程における「能力観」の内容検討、および障害者の希望をどのように位置づけて選択過程を組織してきたのか、それらを明らかにすることで、二体系をめぐる議論の公的な規制・監督指導のあり方も明らかにされよう。

### (3) 新たな第三の支援形態における支援内容

福祉法である障害者自立支援法は、措置制度における現物給付から利用契約制度による金銭給付への転換が、新法を巡って議論課題になっているが、それだけではなく、障害者福祉における「就労支援型福祉への転換」の具体化にもなっている<sup>8)</sup>。

その内容について筆者はすでに、福祉サービスを使う・税金を使う側から、福祉サービスを使わずにかつ納税者にもなる就労者へ、と福祉費削減を目的とした、福祉サービス利用と労働でのサービス利用を二律背反に分断し、福祉サービス利用者への一般就労への移行を障害者の希望による選択ではなく一面的に強調するもの、と明らかにしてきた。

具体的には、一般就労への移行业業や移行実績の重視（それ以外の事業等の軽視でもある）であるが、同法の見直し議論とはかかわりなく継続して第3期障害福祉計画（2012から2015年）で改めて強調されてきている（就労移行支援事業を通所利用者の2割以上に、就労継続支援事業の雇成型・A型を同事業の3割に、など）。

すなわち前記「2. 就労支援体系をめぐる議論」で述べてきたように、一方で一般就労と福祉的就労の乖離施策が展開されつつ、他方で乖離を縮小して「福祉的就労から一般就労へ」と

いう施策も展開されている。

両者は対立する方向を持つ施策ではあるが、いずれも、障害者の実態に即して講じられた施策ではなく、障害者の希望による選択を軽視した、かつ二律背反の施策である、という共通項をもっている。新しい第三の就労支援形態が現実的に必要とされる、と述べてきたが、そこでは企業活動への公的支援のあり方だけではなく、障害者の実態から出発した、障害者の希望を尊重した、障害者の必要に応じた資源やサービス開拓などの支援内容、たとえばディーセントワークなどの原則を確立していくことも、必要な検討課題になってきている。公的な規制・監督指導はそれらを抜きに、矛盾した施策をそれぞれの目的遂行のために奨励策・誘導策として展開してくるであろうと想定される。

なお本論は、全体の執筆を峰島が担い、4の作業を岡本が担った。本研究は、立命館大学産業社会学会の助成研究「障害者の就労保障制度の理念転換に関する研究」（2009-2011年度）の報告でもある。

## 注

- 1) 研究代表者勝又幸子「障害者の自立支援と『合理的配慮』に関する研究—諸外国の実態と制度に学ぶ障害者自立支援法の可能性—」厚生労働科学研究費補助金障害保健福祉総合研究平成20年度総括研究報告書、2009年、など。
- 2) 厚労省職業安定局高齢・障害者雇用対策部「多様な雇用形態等に対応する障害者雇用率制度の在り方に関する研究会報告書」「中小企業における障害者の雇用の促進に関する研究会報告書」「福祉、教育等との連携による障害者の就労支援の推進に関する研究会報告書」2007年、さらに現在の継続中の同「労働・雇用分野における障害者権利条約への対応の在り方に関する研究会」2011年から、など。
- 3) 松井亮輔「国際的動向からみた日本の『障害者就労支援』—『周朗継続支援』の現状と課題を中心に」全国社会福祉協議会「月刊福祉91巻5号」、pp.28-33などで紹介されている。
- 4) EMES ヨーロピアンリサーチネットワーク・ベルギーリエージュ大学教授ジャック・ドゥフルニ（花田訳）「世界の社会的企業に対するEMESの比較—日韓社会的企業セミナー特別講演2009年11月7日・韓国ソウル—」障害者労働研究会「年報8（2009年度）」2010年、pp.34-43
- 5) 同上
- 6) 障害者労働研究会「年報7（2008年度）」など。なお前掲注4）にも福原宏幸「社会的排除と社会的企業—障害者雇用に引き寄せて—」pp.4-33もある。
- 7) モハメド・バシル「障害者雇用促進における割り当て雇用制度の検討—日本における障害者雇用促進法の国会審議内容分析をととして—」立命館大学社会学研究科修士論文、2010。以下「5の(1)」の引用はこれによる。
- 8) 峰島厚「障害者自立支援法と実践の創造—障害者のねがいを実現する新提案—」全障研出版部、2007年の「第3章 新たな展開・就労支援型福祉への転換」参照。



## Research Note

### How to Promote the Employment of Persons with Disabilities

MINESHIMA Atsushi \*

OKAMOTO Hiroko \*\*

**Abstract:** Discussions have been held worldwide on how best to promote the employment of persons with disabilities, and the issue has been approached from various angles ranging from employment quota systems for disabled persons to anti-discrimination laws. Moreover, there has been growing debate on a third way to provide employment support, including employment of persons with disabilities by social enterprises, employment by welfare-related facilities and companies and employment by private enterprises. This research note proposes to, before advancing these arguments, to review the discussions held so far and sort out issues to be tackled, to consider the official restrictions imposed on private companies and supervision by regulatory authorities. This note also indicates that Japan's major challenges are to clarify the delay in addressing this issue and examine how official restrictions should be imposed on major companies concerning the employment of persons with disabilities, how to draw a line between employment by welfare-related facilities/companies and employment by private companies, and how the third way to provide support, including the rules of such support, should be developed.

**Keywords:** employment of persons with disabilities, employment quota system, employment discrimination law, employment by welfare-related facilities and companies, social enterprise

---

\* Professor, Faculty of Social Sciences, Ritsumeikan University

\*\* Associate Professor, Faculty of Social Sciences, Ritsumeikan University