

<資 料>

# 障害者雇用保障法制の現状について

障害者雇用保障法制の新局面についての  
分析・検討の準備作業として

竹 中 康 之

- 一、はじめに
- 二、障害者の就労の現状
- 三、障害者雇用促進法等の概要
- 四、平成20年法改正について
- 五、現行法制の諸課題
- 六、新局面を迎えるにあたっての状況整理
- 七、むすびにかえて

## 一、は じ め に

現在、障害者の雇用を取り巻く社会状況や法的環境が徐々に変わりつつある。これについては種々の要因があるが、ここでは主要な点として以下のような3点を挙げておきたい。

まず、割当雇用制度にもとづく法定雇用率を未達成の企業割合は依然として高率ではあるものの、企業のCSRに対する意識<sup>1)</sup>の高まり等を背景にして、障害者雇用に積極的に取り組もうとする動きが大企業を中心にし

---

1) 厚労省委託による社団法人社会経済生産性本部の調査では、労働CSRへの取組を先進的に進めている企業(24社)の内、法遵守(コンプライアンス)以外の障害者雇用の推進のメリットとして、①障害者雇用にあたり地元から採用することにより地域における企業グループ全体のイメージが向上、②障害のあるスタッフと一緒に働くことでほかの社員の顧客サービス意識が向上し、また、頻繁にメディアに取り上げられ従業員の意欲が向上する、を挙げるものが多かった。「労働に関するCSR推進研究会報告書(<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2008/03/s0331-6.html>)」9頁。

て一部の企業に見受けられること。また、これらの動きをバックアップするような法改正が近年行われ、また現時点でも更なる法改正が提案されていること。

次に、平成18年10月に施行された障害者自立支援法によって、障害者に対する就労継続支援及び就労移行支援という新たな制度が創設されたこと。従来、労働行政サイドからの障害者雇用施策と福祉行政サイドからの障害者就労対策との間には連携性や一貫性が乏しく、これが法施策全般としての実効性を低減させているという批判があった。新制度は福祉行政サイドからの障害者就労対策を強化するとともに、労働行政サイドの施策との間の架橋にもなると期待されている。

最後に、1990年（平成2年）のアメリカ障害者差別禁止法の制定を萌芽として、90年代以降、障害者差別禁止法制の整備に力を注ぐ国や国際機関が相次ぎ、この国際的なうねりが、いよいよわが国にも現実的な影響を及ぼそうとしていること。とりわけ、2006（平成18年）年12月に国連で包括的な障害者差別撤廃条約である「障害者の権利に関する条約（以下、障害者権利条約と略）」が採択され、わが国も同条約に署名したことは大きな出来事である。今後はわが国でも、同条約の批准に向けての法整備が大きな課題になる。従来、雇用法制の分野では障害者に対する差別禁止あるいは個別的権利保障という発想自体がなかっただけに、同条約の批准がもたらしうるインパクトは大きい。

以上3点で挙げたような社会状況や法的環境の変化を背景にして、わが国の障害者雇用保障法制も新局面を迎えつつある。このような状況下において、既存制度の現状や問題点を正確に把握すること、そして新局面を迎えるにあたって新たに生じうると考えられる重要課題について法学的検証を加えることは是非必要である。そこで、本稿では、まず、新局面を迎えるにあたって生じうると考えられる重要課題を法理論的に分析・検討するための準備作業として、わが国の障害者雇用保障法制の現状や具体的な問題点、法改正の動向等についての概括的な整理作業をおこないたい。

## 二、障害者の就労の現状

本章では、現在利用可能な統計資料等から障害者の就労の現状を大まかに把握するとともに、若干の問題指摘をおこないたい。

### 1) 障害者人口

まず、障害者人口については、平成19年度の障害者白書<sup>2)</sup>によると、平成17年現在、身体障害児・者は351.6万人、知的障害児・者は54.7万人、精神障害者は302.8万人となっている。

単純合計で障害者総数は709.1万人となり、一人で複数の障害を重複して持つ場合を除き、人口の約5%が3種別の内のいずれかの障害をもつことになる。この障害者人口の割合は諸外国におけるそれと比べるとかなり低い<sup>3)</sup>。これについてはすでに他稿<sup>4)</sup>で指摘したように、わが国の法制における「障害」概念の狭小さが影響しているものと考えられる。ただし、近年における目立った傾向として以下のような諸点が同白書では指摘されている。

まず、精神障害者の増加である。精神障害を持つ人の数は平成17年に約303万人となり、14年から約45万人増え、初めて300万人を超えた。疾患別では、そううつ病などの「気分（感情）障害」が増加し、33.3%で最も多かった。高齢化に伴うアルツハイマー病の増加も精神障害の急増の原因になっている。

---

2) <http://www8.cao.go.jp/shougai/whitepaper/h19hakusho/zenbun/zuhyo/index.html>

3) 1998年（平成10年）の世帯調査方式によるデータでは、EU 構成国における障害者の出現率は、スウェーデン、ドイツ、イギリス、デンマークで30%以上の高率で、もっとも低いイタリアでも9.3%となっていた。障害者職業総合センター編『EU 諸国における障害者差別禁止法制の展開と障害者雇用施策の動向』調査研究報告書81号（平成19年3月）2頁。

4) 拙稿「障害者雇用の法的課題 割当雇用制度に焦点をあてて」修道法学第22巻第1・2合併号（平成12年）331～344頁

精神障害者のうち、在宅（通院）は14年から44万人も増えて約268万人に、施設入所は1万人増えて約35万人になった。白書をまとめた内閣府は、「現代社会のストレスの増加や、心療内科の増加などで医療機関を受診しやすくなったからではないか」と見ている。

一方、知的障害者は平成17年で約55万人。このうち、施設に入所していない在宅が約42万人と、前回調査（平成12年）から約9万人増えた。身体障害者は平成13年に約333万であったので、4年間で18万人強増加している。これについても、高齢化が大きな影響を及ぼしていると考えられる。

## 2) 就業実態

次に障害者の就業実態についてである。この点については、数値的にはやや古くなるが、厚生労働省（以下、厚労省と略）が平成15年3月に実施したサンプル調査（調査の時期：平成13年6月1日）による推計値が参考になる<sup>5)</sup>。これによると16才～64才までの生産年齢人口において、身体障害者の内の就業者の割合は41.7%、知的障害者の内の就業者の割合は49.2%と推計されている（精神障害者については調査データ自体がない）。これらの推計値は、一般労働力人口比率が59.1%である（平成13年8月労働力調査特別調査結果<sup>6)</sup>）ことに鑑みればかなり低い数値であるといえよう。

さらに、障害者の就業実態に関して、注目されるのは、その就業形態である。平成13年8月現在、一般就業者に関しては、被用者が83.2%を占め、その内、72.3%が常用労働者であり、自営業者（専業農家・家族従業者も含む）は16.6%であった。これに対して、身体障害を持つ就業者の内、常用の被用者は41.2%にすぎない。また、障害程度別にみると、常用雇用されて就業する者は、重度では36.6%、非重度では45.8%と、非重度の方が

5) 「身体及び知的障害者就業実態調査の調査結果について」 [http://www.wam.go.jp/wamappl/bb15GS60.nsf/0/49256fe9001ad94349256cfd000d2eb0/\\$FILEsiryou.pdf](http://www.wam.go.jp/wamappl/bb15GS60.nsf/0/49256fe9001ad94349256cfd000d2eb0/$FILEsiryou.pdf)

6) <http://www.stat.go.jp/data/routoku/index.htm>

雇用されて就業する者の割合が多くなっている。さらに、身体障害を持つ就業者に関しては、自営業者34.4%、会社・団体の役員が19.3%でその割合が高くなっている。なお、障害もつ「就業者」のデータには、雇用や自営業以外に授産施設や無認可作業所でのいわゆる「福祉的就労」に就いている者も含まれている。身体障害を持つ就業者の内、これらの福祉的就労に従事しているものは9.2%であった。

知的障害を持つ就業者に関しては、常用雇用されて就業している者が23.8%、常用雇用以外の形態で就業している者が74.6%となっている。重度では92.7%、非重度では67.1%が常用雇用以外の形態で就業している。常用雇用以外の形態で就業している者をみると、作業所等41.2%、授産施設等30.9%で割合が高くなっており、障害程度別でもそれぞれ作業所等、授産施設等の割合が高い。

以上のデータから、障害者の就労について、以下のような特徴が浮かび上がってくる。①障害を持たない者に比べると、障害者は就業率自体がかなり低いということ。②障害程度が重いほど就業率が低下すること。③障害を持たない就業者では大部分を占める被用者が、障害者の場合は極端にその割合が低くなっていること。身体障害者の場合、自営業や会社・団体の役員の割合が相対的に高くなっているが、これらには雇用に就けない者がやむなく自営業を始めたり、家業を手伝うというケースが多いのではないかと推測される。④知的障害者では雇用や自営業に就く者の比率が更に低くなり、福祉的就労に従事する者の比率が非常に高くなっていること。身体障害者でも重度になるほど福祉的就労に従事する割合が高くなっていること。

なお、精神障害者に関しては、未だ「障害者の雇用の促進等に関する法律（以下、障害者雇用促進法と略）」による企業の雇用義務の対象となっておらず、ようやく平成16年4月の法改正で精神障害者が雇用された場合は障害者雇用率の算定上「身体障害者又は知的障害者」が雇用されたものと見なす制度が導入されたにすぎない。このため精神障害者の就業に関する

系統だった調査等も未だおこなわれておらず、身体・知的障害者に比しても参照可能なデータが圧倒的に不足している。しかし、前項で確認したように、今や精神障害者は知的障害者の数をはるかに上回っている。しかも、精神障害は疾病（精神疾患）と並存する障害という性質上、中途障害者、とりわけ在職中に障害を有するに至る者が多いと考えられる。これらの事柄と将来の障害者雇用保障法制のあり方を議論する必要性を考え合わせると、障害者や家族等に対する尊厳に配慮しつつも、精神障害者の就業に関する系統だった調査・研究が早急に着手されるべきであろう。

### 3) 企業等における障害者雇用率の達成状況

#### ① 平均実雇用率等の推移

前項で見たように、現在、一般就業者に関しては、被用者がその大多数を占めるに至っているが、障害者の場合は極端にその割合が低くなっている。したがって、障害者に対する就労機会を拡大して行くためには、まず障害者の雇用の場を確保することが最重要課題となる。

従来、障害者に対する雇用保障については、障害者雇用促進法にもとづく割当雇用制度が中心的な役割を担ってきた。本法によれば、「すべて事業主は、障害者の雇用に関し、社会連帯の理念に基づき、障害者である労働者が有為な職業人として自立しようとする努力に対して協力する責務を有するものであって、その有する能力を正当に評価し、適当な雇用の場を与える」ものとされ（第5条）、さらに事業主は労働者の雇入れ及び解雇に際しては、雇用する障害者の数が雇用労働者の数に障害者雇用率（法定雇用率）を乗じて得た数以上であるようにしなければならない（法43条、同法施行規則5条）。

法定雇用率の具体的な設定・変更は政令事項である（法38条1項、同43条2項）。現在、法定雇用率は民間事業主については1.8%、国、地方公共団体・特殊法人等は2.1%（ただし、都道府県等の教育委員会は2.0%）となっている（法施行令2条、9条）。また、同法43条5項は、障害者雇用の

義務を負う事業主に対して 毎年1回、厚労省令で定めるところにより、障害者である労働者の雇用に関する状況を厚労大臣に報告する義務を課している。本規定にもとづいて集まってくる情報をとりまとめて、厚労省は、毎年、6月1日現在における障害者雇用の概況を発表している。以下、本項では平成19年11月に同省から発表された「平成19年6月1日現在の障害者の雇用状況について<sup>7)</sup>」という文章の主要部分を見ていこう。

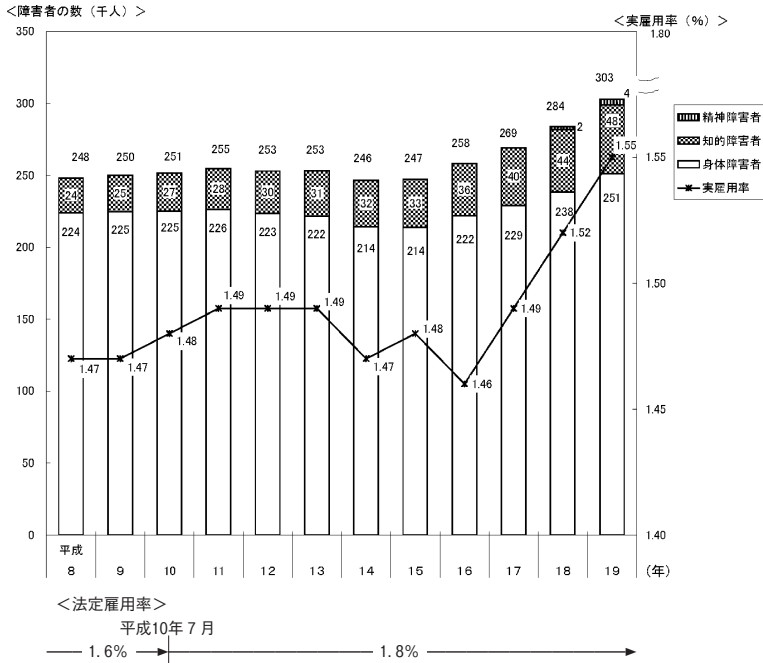
まず、次図は、直近の10年間での民間企業における、各年6月1日現在の障害者の実雇用率と雇用されている障害者数の推移を示したものである。

従来、障害者雇用の法的義務化（昭和56年）以降、民間企業における障害者の平均実雇用率が法定雇用率を上回ったことは一度もなかった。これは本図から直近の10年間についても読み取れる。本図で若干特徴的であると思われることは、平成16年から雇用されている障害者数と平均実雇用率がかかなり増大しているように見えることである。しかし、まず、被雇用者数の増大は、図中の注にも記されているような、ダブルカウント等の雇用率算定上の様々な特例措置の導入およびその浸透による影響が大きく、必ずしも実際の被雇用者数の増大を正確には反映していない可能性が高い。また、本図からは、平成16年以降、平均実雇用率が急激に伸びているかの印象を受ける。だが、これも作図の方法に依るところが大きく、実際には0.1%弱の範囲内での動きであり、あまり過大な評価はできない。

さらに、平成18年度以降、精神障害者に対する、見なし雇用の制度が導入されたことも無視できない。すなわち平成18年度からは、雇用義務の対象とせず、また法定雇用率も引き上げないままに、精神障害者が雇用率のカウント対象とされることになった。このため、当面、見なし雇用の制度が維持されるとすれば、精神障害者の雇用が増加した分だけ、平均実雇用率や法定雇用率を達成する企業の割合等が本図のような行政資料では見かけ上急激に上昇してくる可能性がある。しかし、それが障害者全体の雇用

---

7) <http://www.mhlw.go.jp/houdou/2007/11/dl/h1120-1a.pdf>



注1：雇用義務のある企業（56人以上規模の企業）についての集計である。

2：「障害者の数」とは、次に掲げる者の合計数である。

平成17年度まで

- 身体障害者（重度身体障害者はダブルカウント）
- 知的障害者（重度知的障害者はダブルカウント）
- 重度身体障害者である短時間労働者
- 重度知的障害者である短時間労働者

平成18年度以降

- 身体障害者（重度身体障害者はダブルカウント）
- 知的障害者（重度知的障害者はダブルカウント）
- 重度身体障害者である短時間労働者
- 重度知的障害者である短時間労働者
- 精神障害者
- 精神障害者である短時間労働者
- （精神障害者である短時間労働者は0.5人でカウント）

3：障害別に四捨五入をしている関係から、障害別内訳と合計値は必ずしも一致しない。

図 民間企業における障害者の実雇用率と雇用されている障害者数の推移



促進という観点からは、必ずしも実態を反映していないということもありえる。この点につき今後も留意が必要であろう。

② 規模別及び産業別に見た民間企業の雇用率達成状況（平成19年6月1日現在）

障害者雇用促進法にもとづく雇用義務を負う民間企業（事業主）は、常時雇用する労働者が56人以上の企業である（法施行規則7条）。雇用義務を負う民間企業全体では、平均実雇用率は1.55%であった。また、法定雇用率達成企業の割合は4割強（43.8%）にとどまった。

まず、企業規模別に平均実雇用率と法定雇用率達成企業の割合について見てみると、興味深いことが判明する。まず、企業規模別に平均実雇用率を比較すると、1,000人以上規模企業が1.74%、500～999人規模企業が1.57%、300～499人規模企業が1.49%、100～299人規模企業が1.30%、56～99人規模企業が1.43%、であった。概して言えば、全ての企業規模で平均実雇用率は法定雇用率に達していないものの、企業規模が大きくなるほど平均実雇用率が高くなっている。500人以上の企業では、その平均実雇用率は雇用義務を負う企業全体のそれを上回っている。ところが、法定雇用率達成企業の割合については、1,000人以上規模企業で40.1%、500～999人規模企業で40.4%、300～499人規模企業で40.8%、100～299人規模企業で44.4%、56～99人規模企業で44.8%となり、平均実雇用率の場合とは逆に、企業規模が大きくなるほど達成率が低くなっている。

平均実雇用率と法定雇用率未達成企業割合に関する、この一見奇妙と思われる数値現象をどのように捉えればよいであろうか。従来、一般的に障害者雇用に関しては大企業になるほど不熱心で実雇用率も低いといわれてきた。私見によれば、これは基本的には現在も大きくは変わっていないように思われる。ただ、CSRに対する意識の高まりや厚労省による行政指導の強化<sup>8)</sup>などもあって、障害者雇用に本格的に取り組んでみようとする動

8) 厚労省は、平成18年度から、雇用率未達成企業に対する指導基準を見直した。新たな基準の概要は以下のとおり（<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2006/07/dl/s0725-7j.pdf>）。➤

きが、大企業の一部に見受けられるようになったのも事実である。そして、障害者雇用に関心を抱く一部の大企業等にとって、近年の数次に渡る法改正によって整備されてきた諸制度（納付金を原資とする様々な助成金制度、特例子会社制度、ダブルカウント制や短時間労働者に関する特例ウント制等々）が有利な実施基盤を提供してくれることになる。結局、大企業の平均実雇用率が相対的に高くなっているのは、これらの一部の企業の動きによって底上げされた結果ではなかろうか。大企業については、特例子会社制度等を利用して障害者雇用積極的に取り組もうとする一部の企業と障害者雇用依然として不熱心なその他の多くの企業という2極分化の構図が出てきているのではないかと考えられる。障害を持つ労働者の多くが中小ないし零細な企業に雇用されているという実態は現在も基本的には変わっていないといえるであろう。なお、当然のことながら、大企業の場合、未達成の割合が低くても、雇用不足人数が多くなることは看過されてはならない。

次に、産業別の平均実雇用率をみると、農林漁業（1.77%）、製造業（1.73%）、電気・ガス・熱供給・水道業（1.86%）、運輸業（1.71%）、医療・福祉（1.90%）は民間企業全体の実雇用率（1.55%）を上回ったが、それ以外の業種では下回った。特に、情報通信業（1.20%）、卸売・小売業（1.31%）、教育・学習支援業（1.30%）等での実雇用率の低さが目立っている。法定雇用率達成企業割合では金融・保険・不動産業が28.7%、サービス業が36.5%と、民間企業全体での達成企業割合（43.8）を大きく下

- 
- ① 基本的指標としての実雇用率水準の見直し
    - ・1.2%未満かつ不足数5人以上という従来基準を全国平均実雇用率未満かつ不足数5人以上という基準に変更（平成19年度から実施）。
  - ② 中小規模の0人雇用企業に対する指導の強化
    - ・法定雇用数が3～4人（167～277人規模企業）であって、0人雇用の企業に対する指導強化。
  - ③ 不足数が多い企業に対する指導の強化
    - ・不足数10人以上の企業を対象に。

回っている。従来から、接客業や対人サービスの多い業種で障害者雇用を回避しようとする傾向が強いと指摘されてきたが、上述の諸数字はこの傾向が現在もおおしく残っていることを裏付けている。

③ 公共部門（国、地方公共団体等）における雇用率達成状況（平成19年6月1日現在）

国、地方公共団体等の公共部門は行政機関であるとともに職員を雇用しているという意味において事業主でもある。しかも、公共部門は、民間企業に対して障害者の雇用に協力を求める以上、自ら率先して障害者を雇用すべき立場にある<sup>9)</sup>。このため、公共部門には民間企業よりも高い法定雇用率が課せられている。ただし、障害者雇用納付金及び障害者雇用調整金の制度は公共部門には適用されない。

まず、国及び地方公共団体についての平均実雇用率を概略的に見ていくと、国の機関（法定雇用率2.1%）は2.17%、都道府県の機関（法定雇用率2.1%）は2.42%、市町村の機関（法定雇用率2.1%）は2.28%、となっており、全体的に見れば法定雇用率をクリアしている。地方公務員の採用については、障害者のための別枠の採用試験を実施する地方公共団体も増えてきており、これなども法定雇用率クリアの大きな要因になっている。

特殊法人（法定雇用率2.1%）の平均実雇用率は1.97%、247法人中150法人が法定雇用率を達成している。

教育委員会（法定雇用率2.0%）に関しては少なからず問題が残されている。都道府県及び市町村の教育委員会全体を通じての平均実雇用率は1.55%で、他の公共部門とは異なって法定雇用率を大きく割り込んでいる。また、法定雇用率達成機関の数は、都道府県教育委員会については47機関中2機関、市町村教育委員会については106機関中85機関となっており、特に都道府県教育委員会の法定雇用率達成割合が極端に低くなっている。このため、厚労省は、平成19年10月、38都道府県教育委員会に対し、障害者雇

9) 中井敏夫『新・障害者雇用の制度と実務』雇用問題研究会（平成6年）148頁。

用促進法39条2項にもとづいて改善を求める「適正実施勧告」をおこなった<sup>10)</sup>。

教育委員会の平均実雇用率や法定雇用率達成割合の低さは、障害者で教員免許を持つ者が少ないためだと指摘されてきた。しかし、教育委員会も公共部門の1つとして、民間企業よりも高い法定雇用率が課せられており、一部の民間業種で認められている除外率も設定されていない。当面の縫合策として事務職員に障害者を積極的に登用していこうとする動きもある。しかし、教育委員会の雇用する職員の大部分はやはり教員であり、事務職員への障害者の登用だけでは不十分である。根本的には、障害を持つ若者たちに高等教育を受けられる機会を保障することにより、障害者であっても教員になりうる能力と資格を持つ者をより多く育成していくことが肝要であろう。

また、障害を持つ者が教壇に立っているという風景が日常的なものとなること自体がある種の教育効果を有していると考えられる。それは、障害者が特殊な存在ではなく、人間ならば当然持っている個性と尊厳を有している社会構成員の一人であるという認識を子供達に植え込んでいくという効果である。このような意味でも、教育委員会がその障害者雇用状況の改善に取り組むべき責務は重いといわねばならない。

### 三、障害者雇用促進法等の概要

#### 1) 理念等

わが国における障害者雇用確保のための中心的な立法は、障害者雇用促進法であり、同法の中核をなすのが割当雇用制度である。すなわち、本法

---

10) 障害者雇用 38都道府県教委へきょう勧告／厚生労働省「厚生労働省は30日、障害者雇用率が法定の2.0%に達しておらず、改善も進んでいない全国38都道府県教育委員会に対し、障害者雇用促進法に基づいて改善を求める「適正実施勧告」を31日に行うと発表した。都道府県教委で法定雇用率を上回るのは大阪、京都のみで、平均雇用率は1.51%にとどまっている」。読売新聞 平成19年10月31日 東京朝刊

によれば、「すべて事業主は、障害者の雇用に関し、社会連帯の理念に基づき、障害者である労働者が有為な職業人として自立しようとする努力に対して協力する責務を有するものであって、その有する能力を正当に評価し、適当な雇用の場を与える」ものとされ（第5条）、さらに事業主は労働者の雇い入れ及び解雇に際しては、雇用する障害者の数が雇用労働者の数に障害者雇用率（法定雇用率）を乗じて得た数以上であるようにしなければならない（第43条）。割当雇用制度は、法定雇用率未達成の事業主から徴収される障害者雇用納付金（以下、納付金という）、納付金を財源とする障害者雇用調整金（以下、調整金という）等の事業主への各種助成金、法定雇用率未達成の事業主名の公表等の諸制度によって補完されている。

本法は、昭和35年（1960）年に制定された「身体障害者雇用促進法」が昭和62年に改正され、知的障害者にも一部規定の適用が認められたために、現行法のような法律名称に変更されたものである。昭和35年の制定以来、度重なる法改正や政省令改正を経た結果、同法にもとづく障害者雇用制度の概要は以下のようになっている。

## 2) 事業主に対する措置

### ① 割当雇用制度

障害者雇用促進法は、雇用促進措置や職業リハビリテーション等を通じて障害者が「職業生活において自立することを促進するための措置を総合的に講じ、もって障害者の職業の安定を図ること」を目的とする法律である。そして、本法に基づく障害者雇用促進のための主たる仕組みが割当雇用制度である。

障害者雇用促進法は、障害者の雇用を現実、かつ、確実に確保していくため、国が障害者の雇用率（法定雇用率）を定め、事業主に対し、その雇用する「労働者」の人数に応じて法定雇用率以上の障害者を雇用する義務を規定している。この法定雇用率制度の概要については、前章まででその概要を説明した。なお、法定雇用率の具体的設定は政令事項である（法

38条1項、同43条、同施行令2条、同9条、同10条の2)<sup>11)</sup>。また、法定雇用率算定に関しては、前掲図の注に記されているようなダブルカウント制や短時間労働者に関する特例カウント制がある。重度の身体障害者又は知的障害者である常用労働者は雇用率算定上ダブルカウントされ、重度の身体障害者又は知的障害者である短時間労働者（1週間の所定労働時間が20時間以上30時間未満である労働者）は1人の常用労働者としてフルカウントされる（法43条3項、同71条、法施行令5条、法施行規則33条）。

平成18年法改正の「見なし雇用制度」の導入により、精神障害者を常用労働者として雇用した場合は1人の「身体障害者又は知的障害者」を雇用したものと見なされ、精神障害者を短時間労働者として雇用した場合は0.5人の「身体障害者又は知的障害者」を雇用したものと見なされることになった（法72条の3、同条の4、法33条の2）。

法定雇用率算定に関しては、上記のような特例カウント制の他に、特例子会社制度と除外率制度という制度があるが、これらの点に関しては後述する。

国及び地方公共団体の任命権者は法定雇用率を達成するために障害者の採用に関する計画を作成しなければならず、またその計画およびその実施状況を厚労大臣に通報する義務を負う（法39条）。同じく、一般の事業主も毎年一回、障害者の雇用に関する状況を厚労大臣に報告しなければならない（法43条5項）。これに対して、厚労大臣は、雇用率未達成の事業主に対して障害者の雇入れに関する計画の作成を命ずることができる（法46条1項）。また、作成を命じた計画が著しく不当であると認められる場合、あ

11) 法43条2項に示された方針にそって、具体的な雇用率は、 $\{(\text{常用雇用障害者数} + \text{失業障害者数}) \div (\text{常用雇用労働者数} - \text{除外率相当労働者数} + \text{失業者数})\}$  という計算式にもとづいて、政令で設定されている。この計算式について、行政当局によれば、「障害者に対して、一般労働者と同じ水準において雇用機会を確保することとする。障害者にのみ完全雇用を求めることなく、一般労働者の失業の水準と同程度には障害者の失業もやむを得ないこととする（一部筆者修正）」との説明がなされている。中井前掲書139頁。

るいは特に必要を認めた場合、厚労大臣は事業主に対してその変更を勧告できる（同条5項）。厚労大臣は、その採用計画の変更勧告に事業主が正当な理由がなく従わないときには、その企業名等を公表できる（法47条）。

## ② 納付金と調整金等助成金

割当雇用制度は、納付金制度と事業主への調整金を始めとする各種助成金制度によって補完されている。すなわち、雇用率に達する人数の障害者を雇用すべき義務を怠った事業主からは、納付金が徴収され（法54条、55条）、雇用率を上回る人数の障害者を雇用している事業主に対しては調整金が支給される（法50条）。現実には雇用している障害者の人数が雇用を義務づけられている人数を一人下回るごとに月額5万円の納付金が徴収される（法施行令17条）。逆に、現実には雇用している障害者の人数が雇用を義務づけられている人数を一人上回るごとに月額2万7千円の調整金が支給される（法施行令15条）。

納付金は、調整金をはじめとする各種の助成金の財源調達に当てられる。納付金を財源とする事業主への助成金には、他に、障害者を受け入れるための設備費や雇用管理のために要する費用への助成金、障害者の通勤を容易にするための措置への助成金、重度障害者を多数雇用する事業主への特別助成金、重度障害者介助等助成金、職場適応援助者助成金、職場における障害者の能力開発及び教育訓練のための措置への助成金等がある（法施行規則18条～22条の5）。納付金の徴収と調整金等各種助成金の支給に関する業務は、独立行政法人高齢・障害者雇用支援機構によっておこなわれることになっている（法49条2項、同51条1項、同56条）。

割当雇用制度にもとづいて雇用義務を負う事業主は、常用労働者56人以上を雇用する事業主である（法施行規則7条）。納付金制度も、本来、障害者雇用の義務を負う全ての事業主に対して適用されるべきものである。しかし、中小企業の負担能力の低さに鑑みて、常用労働者300人以下の事業主については、当面の間、納付金制度は適用されないことになっている（法附則4条1項）。これに対応して、納付金徴収と制度が一体である調整金も

300人以下の企業には支給されない。ただし、常用労働者300人以下の事業主が一定の雇用率又は雇用人数（4%又は6人）を越えて障害者を雇用する場合には、事業主の経済的負担の軽減という観点から調整金に代わって報奨金（月額2万1千円）が交付される（同条3項、法施行規則附則3条3項）。

なお、納付金を財源とする事業主へのあらたな助成金として、平成18年の法改正により在宅就業障害者特例調整金が設けられた（法74条の2）。在宅就業障害者特例調整金は在宅就業障害者（自宅等において就業する障害者）に仕事を発注する場合もしくは在宅就業支援団体（在宅就業障害者に対する支援を行う団体として厚労大臣に申請し、登録を受けた法人）を介して在宅就業障害者に仕事を発注する場合に当該事業主に支給されるものである。在宅就業障害者特例調整金の最大の特徴は、雇用調整金等の従来の助成金と異なり、助成対象事業主と就業障害者との間の雇用契約を前提としていないことである。事業主が直接障害者に仕事を発注する場合は両者間に、在宅就業支援団体を介して発注する場合は当該在宅就業支援団体と障害者との間に請負契約関係が成立するのみである。このように、在宅就業の障害者に対する仕事の外注にまで納付金を原資とする助成金を新たに創設したのは、IT技術の発展等を背景として、「労働市場の構造変化が進む中で働き方が多様化しており、障害者の職業的自立のための支援策についても、多様な働き方の選択肢を準備し、就業機会の増大を図るという観点から制度の見直しや充実を図っていくことが求められていることに鑑みれば、発注奨励については、障害者雇用促進法上、雇用義務に準ずる根幹的な仕組みである経済的負担の調整の中で位置付けることが適当<sup>12)</sup>」という考え方にもとづいたものである。

12) 「障害者雇用問題研究会」（座長：諏訪康雄法政大学大学院政策科学研究科教授）報告書（平成16年8月）<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2004/08/h0806-2b.html> #03-2



### 3) 障害者に対する措置

障害者雇用促進法は、障害者に対する措置として、公的責任にもとづく職業リハビリテーションや職業紹介、その他の就職促進・雇用維持等のための措置について規定する。

#### ① 職業リハビリテーション

職業リハビリテーションの措置は、「障害者各人の障害の種類及び程度並びに希望、適性、職業経験等の条件に応じ、総合的かつ効果的に実施され、必要に応じ、医学的リハビリテーション及び社会的リハビリテーションの措置との適切な連携の下に実施されるもの（法8条）」とされている。障害者の職業リハビリテーションについての第一線の実施機関は、各都道府県に一カ所づつ設置された地域障害者職業センターと全国に14カ所設置された障害者雇用支援センターである。

地域障害者職業センターは独立行政法人高齢・障害者雇用支援機構によって設置・運営されるもので、障害者一人ひとりのニーズに応じて、職業評価、職業指導、職業準備訓練及び職場適応援助等の各種の職業リハビリテーションを実施するとともに、事業主に対して、雇用管理上の課題を分析し、雇用管理に関する専門的な助言その他の支援を実施している。障害者雇用支援センターは都道府県知事が指定する民法法人によって運営され、職業生活における自立を図るために継続的な支援を必要とする障害者に対して、職業準備訓練から就職・職場定着に至るまでの相談、援助を一貫して行い、就職が特に困難な障害者の雇用の促進を図るものである（法27条、法28条）。障害者雇用支援センターの運営資金の大部分は、雇用納付金を原資とする障害者雇用支援センター助成金と自治体からの補助金によって賄われている<sup>13)</sup>。

また、求職者である障害者に関しては、都道府県が実施する（職場）適

13) 障害者雇用支援センターは、障害者自立支援法により創設された就労移行支援と機能的に重複する部分が多い。このため平成20年3月に国会に提出された障害者雇用促進法改正案では、障害者雇用支援センターの廃止が盛り込まれた。

応訓練がある。適応訓練は、障害者がその能力に適合する作業の環境に適応することを容易にすることを目的として行われるもので、作業環境が標準的なものであると認められるものを行う事業主に委託して実施するものとされている（法13条）。

なお、障害者職業センターでの職業リハビリテーションや適応訓練は無料とされている（法15条、法26条）。

## ② 職業紹介

障害者への職業紹介に関して、公共職業安定所は、障害者の雇用を促進するため、障害者の求職に関する情報を収集し、事業主に対して当該情報の提供、障害者の雇入れの勧奨等を行うとともに、その内容が障害者の能力に適合する求人の開拓に努めるものとされている（法10条）。また、公共職業安定所は、障害者がその能力に適合する職業に就くことができるようにするため、障害者職業センターとの密接な連携の下に、適性検査を実施し、雇用情報を提供し、障害者に適応した職業指導を行う等必要な措置を講ずるものとされている（法11条、同12条）。

このように、障害者雇用促進法上、障害者への職業紹介に関しては、公共職業安定所が大きな役割を担わされている。各公共職業安定所には最低1人以上の障害者担当の職員が配置されており、また、ハローワークインターネットでも全国各地の障害求職者情報等が提供されている。厚生省が発表した直近の資料では、全国の公共職業安定所を通じて平成19年度に就職した障害者が、前年度比3.6%増の4万5,565人で、過去最高だったとされている<sup>14)</sup>。

14) 「厚生労働省は16日、全国のハローワークを通じて平成19年度に就職した障害者が、前年度比3.6%増の4万5,565人で、過去最高だったと発表した。

新規求職の申し込みも4.1%増の10万7,906人で過去最多となったが、新規求職者に対する就職者の割合を示す就職率は42.2%と、前年度を0.2ポイント下回った。厚生省は「昨年後半から景気の影響で求人の動きが鈍っており、企業の理解を促したい」としている。就職者の内訳をみると、早い段階から雇用が進んでいた身体障害者の伸びが落ち着き、前年度から1,000人近く減り約2万4,500人に。一方、2年前の法改正で企業の法定雇用率の対象となった精神障害者が3割弱アップし約

しかし、公共職業安定所の数自体が平成11年以來の民間有料職業紹介事業への規制緩和やネガティブリスト方式（原則、自由化）への移行にともなう、かなり削減されてきている。加えて、公共職業安定所の職員の資格や具体的配置については、法令や通知上も明確な基準がなく、各都道府県に置かれた労働局の裁量で決められている。各公共職業安定所に配置される障害者担当の職員は、大規模の安定所では複人数で障害者に関する業務に専従するケースが多いが、小規模の安定所では1人の職員が他の一般業務と兼務して業務をこなしているケースが多いという（広島労働局への電話聞き取りより）。以上のようなことを前提とすれば、障害者への職業紹介に関する公共職業安定所の全体的役割の大きさは認めつつも、個々の安定所がどの程度きめ細かなサービスを障害者に提供しえるかについては少なからず疑問が残る。特に、地域間や個々の公共職業安定所の組織の違いによって、障害者に対する職業紹介サービスに格差が生じるのではないかという危惧はぬぐえない。

### ③ 就職促進・雇用維持・生活指導等に関する措置

平成14年の法改正では、障害者への総合的支援の充実という観点から、障害者就業・生活支援センターや職場適応援助者（ジョブコーチ）事業が創設された。

障害者就業・生活支援センターは、障害者の職業的自立を実現するため、身近な地域で就職面の支援と生活面の支援を一体的に行うことを目的としている（法34条）。

また、職場適応援助者事業は、障害者が職場に適応できるよう、ジョブコーチが職場において直接支援を行うもので、障害者雇用促進法にもとづく措置の中では、各障害者に対する個別的支援という要素が比較的強い措

- ✧ 8,500人となった。知的障害者は約1万2,000人。職種別では、工場などでの単純労働が半数を占める一方、事務職は精神障害者が5割増、知的障害者も4割近く増えた。

厚労省によると、障害者の法定雇用率を達成した企業の割合は、昨年6月現在で43.8%。雇用されている障害者は約30万人」。産経新聞 平成20年5月17日。

置である。当初、ジョブコーチは地域障害者職業センターから派遣される形をとっていたが、平成17年の法改正で雇用納付金を原資とするジョブコーチ（職場適応援助者）助成金が創設され、3種類に分化されることになった。1つは制度創設以来のセンター型のジョブコーチで、地域障害者職業センターから派遣される。他の2つがジョブコーチ助成金の対象となる（法49条4項の2）。第1号ジョブコーチ（福祉施設型）は、福祉施設が行うジョブコーチ支援に助成金が支給され、障害者をよく知る身近な福祉施設の支援者が、生活面の支援とあわせて雇用定着支援を実施する。第2号ジョブコーチ（事業所型）は、事業主が自らジョブコーチを配置する場合に助成金が支給されるもので、職場や業務内容を熟知し、指導経験が豊富な企業内の人材が雇用定着支援を行う。第1号・2号ともにジョブコーチとなるためには高齢・障害者雇用支援機構の本部および地域障害者職業センターにおいて一定の研修を受けなければならない。

ちなみに、平成17年度のジョブコーチ事業の実施状況を概観すると、支援開始者数は3,050人 {身体障害者305人（10.0%）、知的障害者2,263人（74.2%）、精神障害者380人（12.5%）、その他102人（3.3%）}、支援終了後6ヶ月経過時点での在職者の割合が83.6%というデータが出ている<sup>15)</sup>。支援終了後6ヶ月経過時点での在職者の割合が83.6%という数字からは、ジョブコーチ事業の有効性を窺い知ることができる。しかし、同時にジョブコーチによる支援を受けることができる人数が未だに少なすぎるという根本問題も指摘できよう。また、知的・精神障害者だけでなく、身体障害者にも職場定着のための支援へのニーズが一定程度存在すると考えられるが、身体障害者で実際にジョブコーチによる支援を受けている者が極端に少ないという点は気掛かりである。

15) 平成18年6月1日厚労省発表資料より引用。http://www.mhlw.go.jp/houdou/2006/06/dl/h0601-1a.pdf 5～7頁。

#### 4) 他の雇用関連立法等にもとづく措置

障害者雇用法制の中心的立法は障害者雇用促進法であるが、他の雇用関連立法等にもとづく障害者雇用のための援護措置もある。その主なものを以下に列挙しておく。

① 職業能力開発促進法にもとづく職業訓練……国立・県立の障害者職業能力開発校が、全国に19校（国立13校，県立6校）設置されている（職業能力開発促進法15条の6の5号）。障害者職業能力開発校では製版，建築設計，機械製図，OA事務，プログラム設計，ショップマネジメント等の最新の分野での専門的な訓練科目が実施・教授されている。

② 雇用保険法にもとづく特定求職者雇用開発助成金……雇用保険適用の事業主が職業安定所又は一定の無料・有料職業紹介事業者の紹介により障害者を雇い入れた場合，賃金に相当する額の一部を支給するもの（雇用保険法62条1項5号）。助成額は平成19年10月以降の雇い入れについては定額となった。中小企業の場合は60万円（半年ずつ2回に分けて申請（30万×2））。ただし，重度障害者は120万円（半年ずつ3回に分けて申請（40万×3））。

③ 試行雇用奨励金（トライアル雇用制度）……就職を希望する障害者を対象とするトライアル雇用事業が平成15年4月から開始された。公共職業安定所が紹介する障害者等の対象労働者を事業主が短期間（原則3か月）雇用し，その間に，事業主と対象労働者とで業務遂行に当たっての適性や能力などを見極め，相互に理解を深め，その後の常用雇用への移行や雇用のきっかけ作りを図る。トライアル雇用を実施する事業主には実施する対象労働者1人につき，月額50,000円の試行雇用奨励金が最大3カ月間支給される。事業主に対する助成金制度ではあるが，同時に障害者に対する個別支援という要素もある措置といえよう。ただし，中高年や若年者，ホームレス等に対するトライアル雇用制度（雇用保険法施行規則110条の3）とは異なり，障害者の場合法令上の根拠のない厚労省の一般予算上の措置として行われている。制度の安定的維持という観点からは法的基盤の確立が課題と

なっている。

#### 四、平成20年法改正について

厚労省は、障害者雇用対策のあり方について、平成18年7月以来さまざまな角度から、3つの研究会<sup>16)</sup>を設置して検討してきたが、これらの研究会は翌19年の8月7日付けでいっせいに報告書を発表した。3研究会の報告書の内容は同年12月19日、労働政策審議会障害者雇用分科会の「今後の障害者雇用施策の充実強化について一障害者の雇用機会の拡大に向けて」という意見書<sup>17)</sup>に集約され、厚労大臣に提出された。これらの報告書や意見書の内容の一部を取り込む形で、厚労省は、「障害者の雇用の促進等に関する法律の一部を改正する法律案」を作成し、平成20年3月7日、同法律案を衆議院に提出した。本稿執筆時において同改正案は衆議院で審議継続中である。本改正案は、1) 中小企業における障害者雇用の促進、2) 短時間労働に対応した雇用率制度の見直し、3) その他の雇用率算定に関する改正、という3つの骨子から成り立っている。以下、本改正案の概要を見ていく。

##### 1) 中小企業における障害者雇用の促進

###### ① 納付金の納付義務等の対象範囲の拡大

改正内容……当面の間納付金の納付義務を免除されている常用労働者数300人以下の中小企業についても、段階的に義務の対象としていく。常用労働者数201人以上300人以下の中小企業については、平成22年7月1日より、常用労働者数101人以上200人以下の中小企業については、平成27年4月1

16) 「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」(座長：岩村正彦東京大学大学院教授)、「中小企業における障害者の雇用の促進に関する研究会」(座長：今野浩一郎学習院大学経済学部教授)、「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」(座長：松矢勝宏目白大学人間学部教授)。

17) <http://www.mhlw.go.jp/shingi/2008/02/dl/s0204-7f.pdf>

日より義務化する。ただし、いずれも義務化施行後5年間は不足1人あたり月額5万円の納付金が一定額減額される。

前記3研究会の1つである、「中小企業における障害者の雇用の促進に関する研究会」はその報告書<sup>18)</sup>の中で、「現在の中小企業における障害者雇用の状況は低下傾向にあるが、その詳細をみると、障害者を全く雇用していない中小企業が一定の割合を占める一方で、法定雇用障害者数以上の障害者を雇用し積極的に障害者雇用に取り組んでいる中小企業も一定の割合を占めている。このことから、中小企業は障害者雇用に関し大きな可能性をもっている」との認識を前提にして、「中小企業においても障害者雇用を確実に進めていくためには、法定雇用率を超えて障害者を雇用している中小企業と法定雇用率を達成していない中小企業との間の経済的負担の不均衡を調整していくことが必要となっており、300人以下の規模の中小企業についても、障害者雇用納付金制度の適用対象、すなわち、障害者雇用納付金を徴収し、障害者雇用調整金を支給する対象とすることを検討することが適当である」との提言をおこなっていた。本改正はこの提言に沿う内容となっている。

## ② 雇用率算定の特例

改正内容……中小企業が、事業協同組合等を活用して、共同で障害者を雇用する仕組みを創設する。中小企業が合同で事業協同組合等を設立した場合、障害者雇用率の算定等に関しては、当該共同組合等が雇用する障害者およびその組合員たる中小企業が雇用する障害者は、当該共同組合等のみが雇用するものと見なされ、組合員たる中小企業の事業所は事業協同組合等の事業所とみなされる。

この改正は、単独では法定雇用率達成が困難な中小企業に対して、合同して障害者の仕事を切り出す（生み出す）ための仕組みを提供し、さらに生み出された障害者雇用を中小企業の雇用率の算定上有利にカウントしよ

---

18) <http://www.mhlw.go.jp/houdou/2007/08/dl/h0807-3k.pdf>

うするものである。この点も前記「中小企業における障害者の雇用の促進に関する研究会」報告書の提言に沿うものである。

## 2) 短時間労働に対応した雇用率制度の見直し

改正内容……障害者の雇用義務の基礎となる労働者及び雇用障害者に、短時間労働者を追加する。

元来、障害者雇用促進法は事業主に対して、その雇用する週所定労働時間が30時間以上の常用労働者数に対し、その一定割合（1.8％）以上で、週所定労働時間が30時間以上の身体障害者及び知的障害者を雇用する義務を課す制度であった。それが、過去、2度の法改正（平成4年及び平成17年改正）により、短時間労働（週所定労働時間が20時間以上30時間未満）の重度身体障害者及び重度知的障害者ならびに短時間労働の精神障害者についても、特例として実雇用率の算定対象に加えられた。しかし、重度以外の短時間労働者である身体障害者及び知的障害者は実雇用率算定の対象にはなっていなかった。

今回の改正案では、雇用義務の基礎となる労働者数及び雇用している障害者数の算定において、短時間労働者も加えることとされている。その根拠として、前記3研究会の1つである、「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」はその報告書<sup>19)</sup>の中で以下のような事由を挙げている。

- 障害者の短時間労働者が増加している中で、障害者の短時間労働に対するニーズも相当程度存在することから、障害者雇用における短時間労働の位置づけについて、あらためて検討すべき時期に来ている。
- 障害の特性や障害の程度、さらには、加齢に伴って体力等の面で課題が発生する場合等を考えると、短時間労働は、障害者の就業形態の選択肢の一つとして有効な面があると考えられる。

---

19) <http://www.mhlw.go.jp/houdou/2007/08/dl/h0807-3j.pdf>



さらに、同報告書は政令で定めるとされている短時間労働者及び短時間労働の障害者の算定率については、0.5人が適当であると提言している。

なお、同報告書では、障害者の派遣労働についても、障害者を受け入れるメリットがあるよう、障害者1人を派遣した場合、派遣元と派遣先の双方が0.5人として雇用率に算入できる制度を提案した。しかし、前記分科会意見書では「現時点では派遣労働に対する障害者の理解やニーズの動向を慎重に見極める必要がある」という見解が附記されたため、前記提案は今回の改正案には盛り込まれなかった。

### 3) その他の雇用率算定に関する改正

改正内容……特例子会社がない場合であっても、企業グループ全体で雇用率を算定するグループ適用制度を創設する。具体的には、事業主およびすべての関係子会社が申請を行い、当該事業主が雇用する身体障害者または知的障害者である労働者および当該関係子会社に雇用される身体障害者または知的障害者である労働者の雇用の促進等を確実に達成することができると認められること等の基準に適合するものとして厚労大臣の認定を受けた場合は、雇用義務等に関する規定の適用については、当該関係子会社が雇用する労働者は当該事業主のみが雇用する労働者とみなされ、また当該関係子会社の事業所は当該事業主の事業所とみなされることになる。

この点については、「企業グループの中には、障害者が就労しやすい業務を行う子会社もそうでない子会社も様々存在し、子会社の業務内容に応じて雇用し、グループ全体で障害者雇用を促進することが期待できる場合がある。このような場合には、特例子会社がない場合でも、企業グループ全体として実雇用率を算定することができる特例を設けることが適当である。その際、現行の特例と同様、障害者に対する適正な雇用管理が図られるよう、要件を定めることが必要である」との説明が第30回労働政策審議会障

---

20) <http://www.mhlw.go.jp/shingi/2007/12/txt/s1212-1.txt>

害者雇用分科会（平成19年12月開催）で厚労省サイドからなされている<sup>20)</sup>。「障害者に対する適正な雇用管理が図られる要件」の具体的な定め方如何によって多少の違いが出てくる可能性はあるが、概して言えば、本改正は障害者雇用率の算定上大企業にとって有利な仕組みの追加になると思われる。

## 五、現行法制の諸課題

前章までで見てきたように、障害者雇用促進法を中核とするわが国の障害者雇用保障法制は度重なる法令改正によって、制度メニューの面では非常に豊富になってきている。しかし、これらの法制には筆者が従来から指摘してきたように、様々な課題が内包されている。ここでは、若干の新しい動きを視野に入れて、障害者雇用促進法に関する個別課題に簡潔に言及しておきたい。

### 1) 雇用義務の希薄政、曖昧性

まず、割当雇用制度について、障害者に係る事業主の雇用義務の希薄性、曖昧性から由来する制度の実効性に関する問題がある。

すでに指摘したように、直近の行政資料は大企業における障害者の実雇用率の上昇を強調している。しかし、昭和51年法改正による義務化以降、一般企業における平均実雇用率が法定雇用率を上回ったことは1度もない。また、大企業に関しては、平均実雇用率は中小企業のそれを上回っているものの、法定雇用率未達成企業の割合は逆に企業規模が大きくなるほど高くなっていることは見逃せない。大企業の平均実雇用率が比較的高くなっているのは、一部の企業の動きによって底上げされた結果であろう。障害者雇用に関しては大企業になるほど不熱心というのは一般論としては現在にも当てはまるとされる。

そもそも、大企業をはじめとする民間企業が概して法定雇用率達成について不熱心であり続けてきたのは、従来の割当雇用制度では障害者雇用につき明確な規範意識を持てなかったからである。そして、それは、障害者

雇用義務の希薄政，曖昧性から由来していると考えられる。障害者雇用に不熱心な多くの企業の間には，障害者1人を実際に雇用するよりも月額5万円の納付金を支払った方が手取り早いと考えられる傾向が強い。

法律上の建前としては，法定雇用率未達成企業が納付金を支払ったとしても，雇用義務自体が免除されるわけではない。法定雇用率未達成の状態が継続するならば，さらに厚労大臣による障害者の雇い入れ計画の作成命令や雇い入れ計画への変更勧告という手続，そして最終的には厚労大臣による企業名の公表という制裁の対象となる。しかし，従来の制度運営では，納付金さえ支払っていれば，事実上の不利益はほとんど企業には発生しなかった。せいぜい，行政指導か雇い入れ計画の作成命令の段階止まりで，最終的に制裁としての企業名公表までに至るケースは稀であったからである。昭和51年の法改正による公表制度の導入以降，25年間で企業名が公表されたケースはわずか4件にすぎなかった。それは，厚労省が雇用義務の事業主による自主的履行を尊重するあまり，法的義務違反に対する制裁の発動要件としてはあまりにも緩やかな内部基準<sup>21)</sup>にこだわり続けてきたからである。現在では，CSR等に関心な企業間では，罰金（納付金）さえ支払えば免罪符を得ることができるという強固な認識が醸成されてきている。それは，また，障害者に係る事業主の雇用義務の更なる希薄化，曖昧化を助長する行政運営実態を反映するものであったといえよう。

---

21) 企業名公表に係る厚労省内での基準：特別指導（3年間）終了後4月1日現在で，少なくとも次のいずれにも該当しない場合に公表する。イ）全国平均実雇用率を達成していること。ロ）障害者雇用に関する次の取組を全て実施し，その結果一定の実雇用率（1.2%）を達成すること。a. 障害者の採用及び職場定着のための社内検討体制を整備し，その検討を行い職務再設計等障害者雇用率を達成するための結論が出ていること，b. 特別枠の設定による障害者の常時受け入れ体制を整備し，具体的な求人活動が行われていること，c. 障害者雇用についての理解を促進するための社内研修の充実が図られていること，d. 障害者雇用のための施設設備の改善等を行うこと，e. 今後3年以内に法定雇用率を達成する計画を作成していること。ハ）今後一年以内に特例子会社を設立する見込みがあること。

なお、別稿<sup>22)</sup>でも紹介したように、平成13年に障害者団体関連者や弁護士等により、東京や大阪の各労働局に対し、法定雇用率未達成の企業名などを記載した障害者雇用状況報告書の開示請求が情報公開法にもとづいてなされた。当初、各労働局は報告書のほとんどの部分を不開示とする決定をおこなった。しかし、審査請求を受けた情報公開審査会は「雇用率未達成企業一覧につき、障害種別の一部を除いて企業名等は開示すべき」旨の答申を出した。この答申のなかで情報公開審査会は「本件対象文書は、企業が法律上要請されている責任についての報告書であり、法律によって企業に要請されている行動を企業がどのように果たしているかを知ることが、企業の行動によって影響を受ける市民の当然の権利である」と述べ、本文書の開示が障害者雇用促進法にもとづく企業名の公表とは性格的に異なることを強調している。この答申の内容に沿う形で平成15年9月、東京労働局は約9000社、大阪労働局は約5700社の法定雇用率未達成企業の社名と雇用率などを記載した障害者雇用状況報告書を開示した（追記を参照）。この情報開示にもとづいて、企業規模別「障害者雇用率ワースト10企業」等の内容で雑誌記事<sup>23)</sup>も発表され、社会的注目を浴びた。しかし、その後も、障害者雇用促進法にもとづく企業名の公表は、4年間で7件と微増にとどまっている。情報公開とは異なり制裁としての企業名公表はあくまでも慎重にということであろう。

しかし、障害者雇用促進法にもとづいて公表された企業のほとんどは社会的認知度が低い中小企業であり、その公表自体は法的義務違反に対する制裁というよりは、むしろ「見せしめ」という感の方が強い。

一般論としては法的義務履行の担保手段としての制裁発動の頻発化や強化には両手を挙げて賛成はできない。しかし、こと障害者の雇用義務に関

22) 拙稿「障害者の雇用支援対策の現状と課題」労働法律旬報1586号（平成16年10月）4～14頁。

23) 鈴木誠「公開された雇用率未達成企業の分析から明らかになった問題点」DPI われら自身の声19巻4号（平成15年10月）6～9頁。

としては、長年にわたる上記のような行政運営実態の継続による企業側の義務感や規範意識の希薄化に鑑みると、納付金の大幅な引き上げや企業名公表基準の緩和等が必要なのではないかと考えざるを得ない。

## 2) 雇用率のカウント方法

次に雇用率のカウント方法についての課題を挙げることができる。

直近の行政資料が示す大企業における障害者の実雇用率の上昇は、度重なる法改正により導入された特例的なカウント方法や特例子会社制度等に負うところが大きく、必ずしも雇用される障害者の実数を正確には反映していない可能性がある。

特例的なカウント方法としては、重度の身体・知的障害者に関するダブルカウント制及び短時間労働のカウント制、精神障害者に関する見なしカウント制がある。まず、重度障害者に関する特例は、元来、重度障害を持つゆえに生じうる就職及び雇用維持の困難性の大きさに鑑みて、重度障害者を受け入れた企業に雇用率のカウント上一定のメリットを与えようとする制度趣旨であったと考えられる。しかし、障害者雇用促進法では障害の程度を評価する基準自体に大きな問題がある。それは、本法が社会福祉法上の障害概念（単純な機能・形態障害（impairment））を無修正的に取り込んでいることから生じている<sup>24)</sup>。

社会福祉サービスへのニーズと雇用支援へのニーズは質的に異なる。こ

24) 法第2条(2)号は、身体障害者を「障害者のうち、別表に掲げる身体上の障害がある者」と定義している。本法別表が定める身体障害者の範囲は、身体障害者福祉法上の身体障害者の範囲に合わせて定められたものである。また、施行規則第1条の2は、「(知的障害者は)児童相談所、知的障害者更生相談所、精神保健福祉センター、精神保健指定医又は法第9条の障害者職業センターにより知的障害があると判定された者とする」と規定する。これは事実上、社会福祉法上の知的障害者であることを証明する「療育手帳」の取得を前提とする趣旨である。さらに、施行規則1条の4は精神障害者を「次に掲げる者であって、症状が安定し、就労が可能な状態にあるものとする。①精神保健福祉法第45条第2項の規定により精神障害者保健福祉手帳の交付を受けている者、②統合失調症、そううつ病（そう病及びうつ病を含む。）又はてんかんにかかっている者」と定義する。

のため社会福祉サービスへのニーズが高い場合であっても雇用支援へのニーズは低いというケースもありうる。また、逆に、社会福祉サービスへのニーズが低い場合であっても雇用支援へのニーズは高いというケースもありうる。前者の例として、両下肢麻痺はあるが上肢機能には異常がない者（例、脊髄損傷者）を挙げられる。これらの人々は、職場へのアクセスや職場内で移動などの条件さえ整えば、OA 関連のデスクワーク等では高い能力を発揮できる可能性が高い。また、知的障害者に関しても、障害程度の実務上の判定基準としては知能指数が主に用いられている。しかし、知的障害者の労働能力は必ずしも知能指数の高低に比例するものではなく、生育環境等によっても大きく変わってくる。知能指数が低くても、同じことを繰り返す単純作業ではかなり高い能力を発揮しうる知的障害者も少なくない。

逆に、後者の例としては、脳性マヒ等の全身性障害者で、身体障害者等級では中・軽度に該当する者が挙げられる。脳性マヒ等の全身性障害者は、事実上、労働能力や雇用可能性が大きく低減しているのにもかかわらず、部分的な機能障害が重度ではない場合、すなわち、それ相応の日常生活能力があると判断される場合は、結果として軽度・中度（身体障害等級の3級以下）に評価される。このため、ダブルカウントの制度の下では、軽度・中度の脳性マヒ等の全身性障害者は不利となる。

結局、前者のような人々の雇用が特例的なカウント方法と相まって、大企業における障害者の平均実雇用率の底上げをしているのではないかと、また、後者のような人々、いわば職業的重度障害者の雇用はあまり進んでいないのではないかとという疑問は払拭できない<sup>25)</sup>。同様な疑問は特例子会社

25) これらの疑問との関連で最近注目される動きがあった。それは、平成19年11月、全国福祉保育労働組合が障害者の雇用促進を求めてILO に対して日本政府に是正勧告をおこなうように申し立てたことである。この申立のなかで、日本が長年にわたって法定雇用率未達成の状態で不当なカウントをおこなってきたこと、障害者雇用促進法において労働能力にもとづく障害者の定義がなされていないこと、その他6点を理由として、日本の障害者雇用政策がILO 第159号条約（障害者の

制度についても残る。

特例子会社制度は、特例子会社での雇用実績が親会社の障害者雇用実績として参入できる制度であり、昭和62年の法改正により導入された。一定の要件<sup>26)</sup>のもとにおいて子会社と親会社とを同一の事業主体と擬製して割当雇用制度を適用することとすれば、親会社による雇用義務履行を容易にするとともに、障害者の雇用に特別な配慮がなされた事業所が増大するという発想にもとづいて導入された制度である。平成20年2月現在で242社が認可をうけている。最近では「大企業「特例子会社」相次ぎ設立 障害者雇用に本腰<sup>27)</sup>」などという見出しで、新聞等で報道されることも多くなった。しかし、それらの報道内容を詳細に見ていくと、業務内容はOA関係業務と清掃・物品組立等の単純業務の2つの分野に集中している。また、単純業務を主たる業務とする特例子会社では「知的障害者中心の雇用」を標榜しているところも少なくない。

特例子会社制度については、障害者の雇用の場を増やしていくという点ではメリットはあっても、ノーマライゼーションの理念には必ずしも整合的ではないという根本問題がある。その上に、制度が大企業にとっての雇

- ✧ 職業リハビリテーション及び雇用に関する条約…日本は平成4年に批准）及びこれに付随する勧告に違反しているとの主張がなされた。同年12月、ILO は是正勧告を出すかどうかの検討に入ったが、現時点（平成20年5月末）では未だ結論は出ていない。全国福祉保育労働組合の申立書（<http://www.fukuho-kyt.gr.jp/nt/img/ILO.pdf>）の概要については、勝又和夫「障害者雇用に関するILO（国際労働機関）への提訴について」DPI われら自身の声第22巻第2号33～35頁、を参照。

26) 法44条は特例子会社の要件として、以下の4点を挙げている。①当該会社の行う事業と当該事業主の行う事業との人的関係が緊密であること。②当該会社が雇用する身体障害者又は知的障害者である労働者の数及びその数の当該会社が雇用する労働者の総数に対する割合が、それぞれ、厚生労働大臣が定める数及び率以上であること。③当該会社がその雇用する身体障害者又は知的障害者である労働者の雇用管理を適正に行うに足る能力を有するものであること。④前二号に掲げるもののほか、当該会社の行う事業において、当該会社が雇用する重度身体障害者又は重度知的障害者その他の身体障害者又は知的障害者である労働者の雇用の促進及びその雇用の安定が確実に達成されると認められること。

27) 産経新聞 平成20年4月15日 東京朝刊



雇用率達成の一つの手段と化していて、職業的重度障害者が排除されているという現実があるとすれば、その制度の存在意義や在り方等について、改めての議論が必要となってこよう<sup>28)</sup>。

なお、現在、特例子会社がない場合であっても、企業グループ全体で雇用率を算定するグループ適用制度を創設するという法改正案が国会に提出されている。この新制度にいたっては、障害者雇用の更なる促進という要素はほとんどなく、雇用率達成のための手段を大企業のために増やすという要素が強い。

### 3) 雇用義務・雇用率算定の対象範囲

#### ① 人的対象

障害者雇用促進法上の雇用義務の人的対象は、身体障害者と知的障害者である。精神障害者については、長らく本法の対象外であったが、平成18年法改正の見なし雇用制度の導入により雇用率のカウント対象となった。

精神障害者に対する見なし雇用制度は、精神障害者を雇用義務の対象とはしないままで、精神障害者を雇用した事業主に雇用率のカウント上一定のメリットを与えようとするものである。平成18年改正で精神障害者が、雇用義務の対象とされずに「見なし雇用」の適用だけにとどまったのは、「義務化の必要性についてはその必要を認めつつも未だ時期尚早<sup>29)</sup>」という認識が当時の厚労省等にあったからである。しかし、見なし雇用制度には大きな問題がある。それは、法定雇用率を据え置いた状態で精神障害者を

28) この点と関連し、DPI（障害者インターナショナル）日本会議は、「特例子会社は、廃止を前提とするが、そのために当面、給与基準等の労働条件に関して関連会社と比較し障害者が、不利益な状況におかれている場合は、その改善を図ること。また、関連企業への障害者雇用率への算入は、しないこと」という要望を表明している。DPI「障害者雇用及び障害者雇用促進法改正に係る要望項目について（平成20年1月）」<http://www.dpi-japan.org/problem/work.html>

29) 厚労省：精神障害者の雇用の促進等に関する研究会報告書「精神障害者の雇用を進めるために ―雇用支援策の充実と雇用率の適用―（平成16年5月）」<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2004/05/h0525-2c.html>



雇用率算定の対象としているため、身体障害者と知的障害者に対する事業主の雇用義務を希釈化してしまう可能性があるからである。特に、ストレス社会を反映して精神障害者が300万人超という、ほぼ身体障害者の数に匹敵するほど激増しつつあること、その障害特性のゆえに精神疾患を有していても障害者としての認定をためらう人々（潜在的な精神障害者）も多いと思われること等を考え合わせると、精神障害者を雇用義務の対象とし法定雇用率を大幅に引き上げることは急務の課題であると考えられる<sup>30)</sup>。この点につき、前記の労働政策審議会障害者雇用分科会意見書は「現時点では、企業における精神障害者の雇用はそれほど進んでいない状況にある。このため、精神障害者の特性に応じ、予算措置などによる雇用支援の一層の推進、充実を図ることが適当である」と言及するにとどまった。このため、平成20年改正案でも精神障害者の雇用義務化は盛り込まれず、政令事項である法定雇用率の引き上げも見送られる見通しである。障害者雇用促進法上の精神障害者に対する中途半端な処遇は当面継続する見通しである。

平成20年改正案では、従来雇用率算定の対象とはなっていなかった重度以外の短時間労働者である身体障害者及び知的障害者を0.5人の割合で算定対象に含めるという提案がなされている。この点は評価が分かれるところであろう。近年の非正規労働の激増現象を障害者雇用の分野においてまで法認してしまうのか、あるいは企業のために、また見せかけ上の法定雇用率底上げの手段を増やしてやるのか、といった批判もありえよう。他面、障害者側にも短時間労働に対する一定のニーズがあることも事実である。特に、「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」報告書が指摘するように、障害者の場合、加齢に伴う体力等の面で

---

30) ただし、精神障害が疾患（精神疾患）と併存する障害であるという特性には十分な配慮が必要である。特に、在職中の労働者が精神障害を持つに至った場合はデリケートな問題が生じうる（前掲拙稿9頁参照）。筆者が懸念していた企業による精神障害者の掘り起こし（従業員の中から軽度の精神疾患を有する者を見つけ出して精神障害者保健福祉手帳を取得させることで雇用率を上げようとする）の動きが顕在化しつつあることもインターネット上の個人ブログ等で散見される。

の変化を考慮に入れる必要性が高い。障害の程度や具体的状態あるいは生活・職業環境等による個人差はあるが、一般的には障害者の加齢による体力等の面での変化は障害を持たない者のそれと比べ急激で大きいといわれている。したがって、障害者雇用促進法が目指す雇用促進の場は第一義的に常用雇用（フルタイムの雇用）であることの再確認、そして障害をもつ常用労働者がその意に反して短時間労働に移行させられることがあってはならないこと等を前提として、本改正の内容には賛成の意を表したい。

雇用義務及び雇用率算定の対象となる人的範囲に関しては、より根本的な問題がさらに残されている。それは、障害者雇用促進法がその人的適用対象を社会福祉法上の障害者定義に合わせて、身体障害、知的障害、精神障害という3種別の障害を持つ者に限定していることから生じる。社会福祉法上の3種別の障害定義自体が網羅的なものではなく、その心身の特性により雇用支援へのニーズがあっても3種別の障害の「はざま」に入り込んでしまい、結果的には雇用義務及び雇用率算定の対象にはならない人々も存在するからである。たとえば、身体障害者福祉法上の別表に記載されていない慢性疾患（例、肝機能障害）、交通事故等により20歳をすぎて知的能力の低下が生じた高次脳機能障害者、自閉的傾向により実際の生活に困難がありながらも知能検査上は通常値であるアスペルガー障害等を有する者は雇用義務及び雇用率算定の対象とはならない<sup>31)</sup>。

そもそも、日本の法制度では、依然として、単純な機能・形態障害や知能指数、あるいは精神疾患の疾患状態等の医学的概念が障害認定のための法令上もしくは実務上の基準として用いられている。しかし、このような

31) ただし、これらの人々も「その他の障害者」としてジョブコーチによる援助や各種助成金の対象にはなっている。また、平成17年4月から施行された「発達障害者支援法」に関して、参議院内閣委員会では「発達障害者の就労を支援するための体制を進めるに当たっては、障害者の就労の機会の確保に配慮し、障害者の雇用の促進等に関する法律について、必要な見直しの検討に速やかに着手する」旨の附帯決議（平成16年12月1日付）がなされている。本法の規定する「発達障害」にはアスペルガー症候群も含まれる（同法2条）。

障害認定システムでは、様々な環境に置かれている障害者が有する多様なニーズを有効的に評価することはできない。この点に関しては、社会福祉法上の障害概念を前提とする雇用義務・雇用率制度も例外ではない。しかも、雇用に就くということは社会参加の最たるものである。したがって、障害をもつがゆえに就職や雇用維持に困難が生じているということ、その困難を軽減ないし除去するための支援へのニーズが生じていること等を適正に評価するためには、医学的要素のみに依拠した障害概念では不十分である。心身の状態と生活・社会環境との相互作用から生じうるハンディキャップをも視野に入れた障害概念の再構築が是非必要となってくると思われる。

## ② 適用対象事業主

障害者の雇用義務を負う民間事業主は、56人以上の常用労働者を雇用する事業主である。ただし、従来、納付金の納付義務は、常用労働者が300人以下の事業主には当面の間免除されることになっていた。これは、「中小企業における経済的な負担能力や、中小企業においては全体として雇用率が達成されているのに対し、大企業では身体障害者の雇用割合が低いという雇用状況を勘案し」ての当面の措置であったと説明されていた<sup>32)</sup>。この点との関連で、雇用納付金の徴収対象を段階的に常用労働者が101人以上の事業主にまで拡大する法改正案が出ている。本改正案は、「我が国の企業数の大半を占める中小企業において、十分な障害者の雇用の場を確保することは重要であり、また、中小企業は、身近な地域で自立した生活を求める障害者に対し、雇用の場を提供することができる地域の主要な担い手としても重要」との認識を前提としている（「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」）。

たしかに、障害者雇用の現場の問題として考える場合、必ずしも、企業規模が小さいこと＝障害者雇用が困難なこと、ではないと思われる。それ

---

32) 中井前掲書218頁。

は、中小企業には大企業にはない、人事配置や組織改編についての柔軟性や機動性等があり、それが障害者雇用にとってプラス要素となりうるからである<sup>33)</sup>。外部ジョブコーチやトライアル雇用等は大企業よりもむしろ中小企業の方が受け入れやすいのではないかと考えられる。この意味で一定規模以上の中小企業も障害者雇用義務と納付金徴収の対象とし、「法定雇用率を超えて障害者を雇用している中小企業と法定雇用率を達成していない中小企業との間の経済的負担の不均衡を調整していくこと」には賛成できる。ただ、中小企業、とりわけ障害者の雇用義務の対象にすらなっていない零細企業では、障害者が安価な労働力として利用されてきたという側面があることも忘れられてはならない。このような問題に関しては、今回の改正案も何らの意味を持たないのである。

中小企業への雇用義務拡大及び納付金制度の適用とセットで提案されているのが、事業協同組合等を活用して中小企業が共同で障害者を雇用する仕組みの創設である。この仕組みは、単独では法定雇用率達成が困難な中小企業に対して、合同して障害者の仕事を切り出す（生み出す）ための仕組みを提供し、さらに生み出された障害者雇用を中小企業の雇用率の算定上有利にカウントしようとするものである。企業にとっての雇用率算定上の有利性を確保しようとする点では大企業の場合の特例子会社に類似している。また、障害者が集中的に雇用される場を作るという意味でも特例子会社と共通している。ただ、個々の企業を協同組合等の事業所と見なすことで雇用率算定上の有利性を確保しようとする点で、発想的には特例子会社制度とは全く逆になっている。課題としては、特例子会社制度と同様にノーマライゼーションの理念に必ずしも整合的ではないこと、資本関係や提携関係のない中小企業同士がどの様にすれば合同で有機的な組織体を創設・運営していけるのか等を挙げることができる。

33) ほぼ同趣旨の見解を示すものとして、竹内英二「障害者雇用における中小企業の役割と課題」調査月報（国民生活金融公庫総合研究所）80号（平成19年2月）24頁参照。

適用対象事業主に関する重大問題としては、除外率制度の問題がある。事業主の雇用義務に関しては、従来、除外率制度という例外があった。すなわち、障害者が就業することが困難であると認められる職種が労働者の相当の割合を占める業種を除外率設定業種として定め、当該業種については、除外率によって算定される除外労働者数を総労働者数から控除し、控除後の労働者数に法定雇用率を乗じて当該事業所が雇用すべき障害者数を算定するものとされている（法附則 3 条 1・2 項）。平成16年の改正法施行（平成18年 4 月）以前は36の業種で10%から100%までの除外率が設定されていた。しかし、除外職種に指定されている職種にも、技術革新による職務内容の変化や作業環境の改善等によって、障害者の進出が増えてきており、除外率制度の見直しの必要性が当時の総務庁行政監察局から指摘されていた<sup>34)</sup>。そこで、平成16年の法改正では、除外率制度の将来的廃止を前提にして除外率を段階的に縮小していくことが決まった（同改正法附則 3 条 3 項）。平成18年 4 月からは除外率業種の除外率が一律10%引き下げられた。平成20年法改正案との関連でも、前記労働政策審議会障害者雇用分科会意見書では「今回、一定の引き下げをおこなうことが適当である。また、この際、社会連帯の理念のもと、前回（平成16年）は一律10ポイント引き下げたことを参考にしつつ、具体的な引下げの方法について、検討することが適当である」との提言がなされている。しかし、今回の法改正案に合わせての、除外率の引き下げの具体的な動きは未だ現れていない。除外率の引き下げは政省令の改正事項なので、今後、動きが具体化してくる可能性もある。だが、概して言えば、ノーマライゼーションの理念にもとづき除外率制度の全廃という方向性は定まったものの、目標達成への具体的な道筋は未だほとんど見えてきていない現状にある。

34) 総務庁行政監察局編『障害者雇用対策の現状と課題』大蔵省印刷局（平成 8 年）49頁。

## 六、新局面を迎えるにあたっての状況整理

前章までで、わが国の障害者雇用保障法制の現状や具体的な問題点、法改正の動向等についての整理・検証の作業に力を置いてきた。最後に、わが国の障害者雇用保障法制が迎えつつある新局面についての概括的な状況整理を行いたい。

### 1) 現行法制における根本問題——個別的権利保障という側面の欠落——

わが国の障害者雇用支援対策の中核である割当雇用制度では、事業主が社会連帯の観点から障害者雇用の義務を負い、その雇用労働者数に応分して障害者に雇用の場を提供するという発想が基礎となっている。このような発想を基礎とする制度では、事業主としては、数字としての雇用率を達成すればよく、雇い入れた個々の障害者が既存の雇用環境に適合的でないと考えれば、労働条件を切り下げて働かせたり、あるいは他の障害者と入れ替えたりすることも、最賃法や労基法・労働契約法等の手續規定の遵守を条件として、可能となる仕組みとなっている<sup>35)</sup>。また、障害者雇用に比

35) 解雇については、障害者雇用促進法は特別な規制を定めておらず、公共職業安定所長に対する解雇の届出の規定が設けられているにすぎない(法81条)。賃金については、事業主が都道府県労働局長の許可を受けることを条件に「精神又は身体の障害により著しく労働能力の低い者」について最低賃金の適用を除外できる旨が最賃法第8条に規定されていた。平成19年12月の最低賃金法改正によって、従来の最低賃金除外規定は廃止され、代わって減額特例規定が新設された(改正最賃法7条)。これに伴い、最低賃金法施行規則において減額率が定められ、その減額率は対象となる労働者区分ごとに定められ、この減額率以下において、職務の内容、職務の成果、労働能力、経験等を勘案して定めることになった。「精神又は身体の障害により著しく労働能力の低い者」についての減額率は「当該労働者と同一又は類似の業務に従事する労働者であって、減額しようとする最低賃金額と同程度以上の賃金額が支払われているもののうち、最低位の能力を有するものの労働能率の程度に対する当該掲げる者の労働能力の程度に応じた率を100分の100から控除して得た率」となった(改正最低賃金法施行規則第5条)。しかし、この障害者に関する減額率規定は内容的に非常に曖昧である上に、減額率に上限が設定されていない点で大きな問題がある。

較的熱心と評価されている一部の企業間でも、法定雇用率達成自体が自己目的化しており、雇用率算定の特例等の仕組みがその見せかけ上の雇用率を底上げする手段として活用されている場合も少なくない<sup>36)</sup>。

他方、障害者は、事業主が雇用義務が負うことから結果的に生じる反射的利益の享受者にすぎない。また、障害者雇用促進法を中心とする雇用関連立法にもとづいて様々な諸施策が講ぜられているが、障害者に対する直接的支援といえるものは少ない。特に、雇用の安定・維持に関して、障害者が権利として要求できる直接的支援はほとんど皆無といってよい。

たしかに、納付金を財源とした助成金には、すでに見たように、調整金の他にも、多様なメニューが用意されている。また、助成金にもとづくジョブコーチやトライアル雇用は、障害者本人に対する個別支援という比較的色彩が強く、実施された場合の有効性も一定程度明らかになっている。しかし、これら各種の助成金はあくまでも事業主に対する助成金である。これらの助成金を活用するか否かは事業主の裁量に委ねられており、障害者本人には申請権すら認められていない。さらに、障害者には、交付された助成金を使って雇用環境を自己の障害状態に適合するように改善することを事業主に請求する権利もない。

障害者雇用促進法を中核とする雇用保障法制は、事業主間の社会連帯にもとづいた一定の雇用量を確保することに主眼を置いており、個々の障害者を労働権等の権利主体として捉えようとする側面を有していない。また、障害者雇用を促進するために用意された各種助成金も、法定雇用率を達成する事業主が増えれば増えるほど、その財源が先細っていくという奇妙な仕組みになっている。事業主に対して第一義的に要請されているのは一定

36) この点との絡みで、行政資料における実雇用率の算定方法にも次のような問題があるとの指摘がある。「大手銀行も大手企業も障害者にだけ有期契約を堂々と押しつけてきた。それは厚生労働省が率先して有期契約でも…中略…「常用雇用する労働者」にカウントすることを強調してきた結果である。同省監修の企業向け「障害者雇用ガイドブック」は、1日契約でもよい、1年以上雇用する前提であれば「常用雇用する労働者」であると明記している」。清水建夫「働く人を大切にしない職場とその改善」季刊福祉労働第116号（平成19年9月）73頁。



の雇用量であり、個々の障害者をどのような環境においてどのような待遇で処遇するかは他法に触れないかぎりは事業主の裁量に委ねられている。前章までで指摘した現行法制上の諸課題の根底には、このような根本問題一個々の障害者に対する権利保障という側面が抜け落ちていることが横たわっているのである。

## 2) 新局面への動き

わが国の障害者雇用保障法制もようやく新局面を迎えつつある。その具体的な動きは、他分野（社会福祉法）における国内法の改正と障害者差別禁止立法制定へ向けての国際法上のプレッシャーの増大という形で現れてきている。

### ① 障害者自立支援法による就労対策の強化

平成18年10月、障害者自立支援法が施行された。本法の目的の一つとして、福祉行政サイドからの障害者就労対策を強化するとともに、労働行政サイドの施策との間の連携を推進していくことが掲げられた。この目的を達成するため、障害者に対する就労継続支援及び就労移行支援という新たな制度が創設された。

まず、就労移行支援は、一般就労等への移行に向けて、福祉事業所内や企業における作業や実習、適性に合った職場探し、就労後の職場定着のための支援等を実施するものである。機能的には、障害者雇用促進法にもとづく職業リハビリテーションや職業紹介、ジョブコーチ等の事業と交差する。ただし、サービスを受けた障害者の一般就労移行後の雇用定着率が高い場合は報酬加算が行われる等、一般就労移行促進のために社会福祉法人等の実施事業体に対する動機付けのための工夫も講じられている。

また、就労継続支援は、一般企業等での就労が困難な者に、働く場を提供するとともに、知識及び能力の向上のために必要な訓練を行うものである。就労継続支援は更に雇用手型（A型）と非雇用手型（B型）に分かれる。

雇用手型就労継続支援は、従来法令上独自の位置づけを持たず授産施設



の一種として扱われてきた福祉工場が法認され、更に充実強化されたものである。雇用型就労継続支援を受ける障害者は、社会福祉法人等の実施事業体との間で雇用契約を締結し、原則として、最賃法、労働基準法、労働契約法等の労働保護立法の適用を受ける。同時に、障害者は、実施事業体に保護的雇用の環境を維持させるため、市町村からの財政的支援（訓練等給付）を受給する。

非雇用型就労継続支援は、従来の各種授産施設（福祉工場を除く）を再編し、障害者の日中活動事業として一本化されたものである。この支援を受けて行われる障害者の活動は、いわゆる「福祉的就労」であり、これには労働保護立法の適用はないものとされている。

障害者自立支援法にもとづく就労支援は、障害者雇用促進法上の諸施策とは異なり、障害者個人への個別給付という形をとる。給付の支給主体は、市町村であり、市町村の決定に不満を持つ障害者には、不服申立や行政訴訟への途も用意されている。

反面、これらの就労支援を受ける者は、就労者としての側面と福祉サービス受給者としての側面を併せ持つことになる。この結果、たとえば、雇用型就労支援を受ける障害者は、労働保護立法の適用を受けて賃金を支払われるが、同時に福祉サービス受給者として障害者自立支援法にもとづく一部負担金（原則 1 割の定率負担）を支払わなければならない。

## ② 障害者差別禁止法制整備への動き

1990年のアメリカ障害者差別禁止法を嚆矢として、90年代以降、先進諸国では障害者差別の禁止という視点を前面に押し出した立法の制定が相次いでいる。その動きは近年、アジア諸国にも及んでいる<sup>37)</sup>。そして、障害者差別禁止法制整備への国際的うねりの 1 つの大きな到達点が、国連にお

37) たとえば、隣国の韓国も2007年（平成19年）に「障害者差別禁止及び権利救済等に関する法律」を制定した。本法の制定経緯及び概要については、チョン・デヨンハ「韓国における障害者差別禁止法制定と今後の課題」季刊福祉労働 第116号 119～126頁、を参照。

ける「障害者権利条約（The Convention on Rights of the Persons with Disabilities）」の採択であった<sup>38)</sup>。同条約は21世紀最初の国連人権条約として、2006年（平成18年）12月13日に第61回国連総会において採択された。日本政府も07年9月2日、同条約に署名した。08年5月3日、エクアドルが同条約を批准し、批准国が20ヶ国を超えたため、同条約は発効した。

障害者権利条約は障害を理由とするあらゆる形態の差別をなくする措置を講ずることを締約国に義務づけている（同条約2条、3条）。雇用についても、すべての事項（募集、採用及び雇用の条件、雇用の継続、昇進並びに安全かつ健康的な作業条件を含む）に関し、障害を理由とする差別を禁止すること、「職場において合理的配慮（reasonable accommodation）が障害者に提供されることを確保すること」を締約国に義務づけている（同条約27条）。また、同条約2条によれば、障害を理由とする差別には、「合理的配慮」を否定することも含まれるとされている。この「合理的配慮」について同条は「障害者が他の者と平等にすべての人権及び基本的自由を享有し、又は行使することを確保するための必要かつ適当な変更及び調整であって、特定の場合において必要とされるものであり、かつ、均衡を失した又は過度の負担を課さないもの」という定義がなされている。

雇用について障害を理由とするあらゆる差別を禁止し、職場において「合理的配慮」がなされることを要請している点で、本条約はアメリカ障害者差別禁止法や筆者が他稿<sup>39)</sup>で紹介したEUの「均等待遇枠組指令」と共通点を有している<sup>40)</sup>。また、事業主が「均衡を失した又は過度の負担を課さない合理的配慮」を拒否することを障害者差別と捉えている点でもアメリ

38) 本条約の仮訳として、外務省によるものがある。本稿でも主としてこの仮訳に依った。[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/treaty/shomei\\_32b.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/treaty/shomei_32b.html)

39) 拙稿「EUにおける障害者差別禁止法制の展開と課題」ワールドワイドビジネスレビュー（同志社大学）第3巻第2号（平成14年3月）47～64頁。

40) アメリカ障害者差別禁止法及びEU構成国法制における「合理的配慮」規定については、障害者職業総合センター編『障害者雇用にかかる「合理的配慮」に関する研究』調査研究報告書87号（平成20年3月）が詳しい。

カ障害者差別禁止法等の既制定の各国法と共通している。

この「合理的配慮」に関する規定は、従来、雇用の中から障害者が排除されてきたのは、能力等の障害者側の問題だけに原因があったのではなく、職場にも労働環境として障害者の参加を大きく阻害してきた要因があったのだという認識を前提にしたものである。合理的配慮の内容に関しては、車いすを使用している者のために社屋の内外に傾斜路を設けるとか、作業設備や作業道具の改良をするとか、監督者やトレーナーを加配する等の典型例が考えられる。しかし、「合理的配慮」の具体的内容は、あくまで個々のケースごとに、障害の具体的な態様や職務内容、企業の規模やその財政的負担能力等との関係で相対的に決まってくる。ただ一つ明確に言えることは、過度な負担を課さない範囲の「合理的配慮」を事業主に求めることは、障害者の個別的主体的な権利であるということである。

以上述べたように、障害者権利条約は、障害者に対する差別禁止及び事業主に対して合理的配慮を要求する個別的権利の保障という、従来のわが国の障害者雇用保障法制には存在しなかった要素を含んでいる。政府は、平成19年1月、第166回国会において安倍前総理が施政方針演説に関する質疑応答の中で同条約の批准への意思表示をおこない、同年9月に高村前外相が同条約に署名した。今後、同条約の批准にむけて国内法制の整備が求められてくるが、同条約がもたらしうるインパクトの大きさもあって、批准への具体的な見通しは未だ立っていない。

## 七、むすびにかえて

本稿はわが国の障害者雇用保障法制が新局面を迎えつつあるという認識を前提にしている。ここでいう新局面とは、わが国の障害者雇用保障法制にも障害者本人に対する個別支援や個別的権利保障という側面が新たに加わっていくことを意味する。そのような新局面が現出しうる可能性の背景として、筆者は社会福祉法上の就労支援施策の強化と障害者差別禁止法制にかかわる国際的な動向の影響という2つの事柄を挙げた。そして、本稿

では、新局面を迎えるにあたって生じうると考えられる重要課題を法理論的に分析・検討するための準備作業として、障害者雇用保障法制の現状や具体的な問題点、法改正の動向等についての概括的な整理作業に力点を置いてきた。したがって、本稿では、資料・知識の整理と現行制度に対する自己の基本的見解をまとめるという作業が中心であった。新たに生じうる重要課題についての法理論的な考察は別稿でおこなうことを前提としている。

筆者の現時点での問題意識によれば、法理論的な考察が必要な重要課題として、以下のような事柄を挙げることができる。

① 雇用保障立法上の諸施策と社会福祉法上の就労支援施策との間に有機的な連携が構築されているか。

② 社会福祉法上の就労支援を受ける者が、就労者としての側面と福祉サービス受給者としての側面を併せ持つことから、どのような問題が生じるか。

③ 非雇用型の就労支援等において、いわゆる福祉的就労に従事する者には労働者性はなく、労働保護立法の適用はないものとされている。しかし、個々の労働保護立法、あるいはその中の個別条項については、その法目的や就労の個別的態様に着目して、その適用の有無が判断されるべきである。福祉的就労であるとの一事をもって労働保護立法の適用が一律的に排除されるのはおかしいのではないか。

④ 障害者差別禁止法制の導入にあたって、既存の雇用保障制度、とりわけ割当雇用制度や各種助成金制度との調整をどうするのか。政府は、割当雇用等の現行制度の大枠を残しながら、差別禁止法制の導入を図る方針のようである<sup>41)</sup>。しかし、差別禁止法制と割当雇用制度とでは事業主責任

41) 「(権利条約) 27条のh項の中で、積極的差別是正措置や奨励措置等を含めて民間部門における障害者の雇用の促進をすることということになっているわけでありまして、ドイツ、フランスの例を見ても、雇用率制度そのものを廃止するとい

や障害者の権利等についての基本的発想が大きく異なる。両制度の併存には様々な法理論的問題や法技術的問題が生じるのではないか。

⑤ 障害者差別禁止法制について、どの程度実効性のある実定法制度を確立できるのか。具体的には、次のような課題を挙げたい。

・違法な障害者差別が認定された場合、その法的効果をどこまで認めるのか。罰則規定の適用にとどめるのか、私法的効果まで認めるのか<sup>42)</sup>。

・職場における「合理的配慮」に対する障害者の権利をどの様な形で法的に構成するのか。事業主が「合理的配慮」を怠った場合の損害賠償だけにとどめるのか、あるいは私法上の請求権として形づけるのか。

・違法な差別や権利侵害に対する行政レベルの救済制度をどうするのか。労働委員会における個別紛争あっせん制度のような既存制度を拡大活用するのか。あるいは障害者にかかわる問題だけを処理する専門機関を新たに設置するのか。また、行政救済と司法救済の関係をどうするのか。

以上で列挙した課題の内、⑤については、障害者権利条約の批准に向けての法整備への見通しが全くたっていない現状では、具体的議論は難しい。近々予定している次稿では①～④について、自分なりの法理論的考察を加えたいと思う。

ㄨ う議論にはなっていないということでもありますので、そこは、これも議論を制約するつもりはありませんけれども、やはり雇用率制度で進めていく中で、差別もなくていいというような整理ができないのかなと、今のところは考えている」。厚労省「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」第1回（平成20年4月20日開催）議事録（<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2008/04/txt/s0402-1.txt>）の高齢・障害者雇用対策部長の発言より引用。

42) 現行法規でも障害者差別の禁止に言及するものがある。すなわち「何人も、障害者に対して、障害を理由として、差別することその他の権利利益を侵害する行為をしてはならない」と規定する障害者基本法3条3項である。この規定については、障害者基本法自体が「理念立法」に過ぎないことから、何らの実定法的効力を持たないものと解される向きが強かった。しかし、私見では、同規定も民法90条等を介して何らかの私法的な効果を持ちうる場合もありうるのではないかと考えられる。法理論としての精緻化が求められるところであろう。

追記：広島県平成19年分「障害者雇用率未達成企業一覧表」について

筆者は、情報公開法4条1項にもとづき、平成20年5月6日付けで、広島労働局長に対して、広島県下における障害者雇用率（法定雇用率）未達成企業（平成19年分）の一覧表等の行政文章を公開する旨の開示請求をおこなった。これに対して、同年同月21日付けで、障害の種類・程度に係る区分ごとの雇用者数を不開示部分とする旨の留保つきで、「障害者雇用率未達成企業一覧表」の開示をおこなうとの行政文書開示決定が出された。これにもとづき、常用労働者数、除外率相当人数を除く雇用率算定基礎人数、障害者である常用労働者の数、雇用率、法定雇用率未達成に係る不足人数を記した企業一覧表（常用労働者56人以上の1722社分）が公表された。

当該一覧表では、障害の程度・種別ごとに障害者である常用労働及び短時間労働者の数が判明する項目にはすべて黒塗りのマスキングが施されていた。このマスキングにつき、開示決定通知書では、個人が特定される可能性があり、情報公開法5条1項に該当する旨の不開示理由が附記されている。この点については、大企業では、雇用率が多少低い場合であっても雇用障害者数は相当数になるため、個人が特定される可能性は低いと考えられる。したがって、全ての規模の企業について不開示となったことには若干疑念を感じたが、今回は審査請求はおこなわなかった。

開示データ入手以降本稿出稿まで、ほとんど時間がなかったため、以下では開示内容について、若干の基本的データと私的な印象めいたことのみを記しておく。

まず、公表対象となった1722社（非営利法人をも含む）は常用労働者56人以上を有し、障害者雇用促進法上の雇用義務を負う事業主である。決定通知書には「障害者雇用率未達成企業一覧表」という文章名が記されているが、当該文章には雇用率達成企業に関するデータも含まれている。

1722社の総計の常用労働者は415,204人で、除外率相当人数を除く雇用率算定基礎人数は353,401人。雇用されている障害者は総計6,065.5人で、全体の実雇用率は1.72%と全国の実雇用率1.55%をかなり大きく上回っている。県全体での不足人数は675人であった。

しかし、雇用率が0%の企業が614社あり、実に全体の35.6%を占めている。雇用率0%企業の内、過半数以上（52.5%）が常用労働者100人以下の企業であったが、200～300人規模でも雇用率0%企業が相当数見受けられる。一社あたりの雇用不足数が最大であったのがD社で、不足数は38人であった。D社は物品小売業のチェーン網を展開する企業で、企業規模が6,000人を超えて、雇用率が1.2%を下回っているため、雇用不足人数も多くなっている。

本稿本文中で指摘したような諸傾向もほぼ読み取れる。産業別では対人業務が多い業種では雇用率が全般的に低く、製造業では相対的に高い。広島県を代表する企業であるM社（製造業）では、1.82%という法定雇用率に合わせるかのような数値となっている。小売業は対人業務が多い業種ではあるが、県下スーパー最大手のI社

竹中：障害者雇用保障法制の現状について

は常用労働者 5 千人超でも雇用率は2.26%と法定雇用率を大きく上回っている。障害者と接する機会が多い医療機関・福祉関連業種では法定雇用率を大きく下回る場合と逆に大きく上回る場合とに 2 極分化する傾向がある。当該事業の公共性についての経営者の方針の違いを反映したものではないかと思われる。

また、除外率が設定されている業種では、除外率相当人数を除く労働者数についても雇用率が低い企業が相対的に多い。除外率設定業種では、除外率非設定業種に比べて、障害者雇用自体に対する関心や規範意識が低くなっているのではないかと考えられる。

附記：本稿は、広島修道大学総合研究所の平成14年及び15年度の調査研究費（社会・経済の変動と社会法理論の展開）による成果の一部である。