

障害者雇用政策の展望

あさひ
朝日

まさや
雅也

●埼玉県立大学・教授

1. はじめに

2018年8月に指摘された公的機関の障害者雇用増し問題は、関係者に衝撃を与えた。実際の状況が明らかになるにつれ、長期間にわたって不適切な申告がなされていたこと、そもそも障害についての理解すら不十分であったことが判明し、民間企業に模範を示すべき公的機関の取組みに落胆する声が多くあがった。長年、障害者雇用を教育研究のフィールドにしてきた著者も、民間企業の障害者雇用の促進を声高に主張してきたものの、公的機関については当然、法令順守が徹底しているものと思いついてきたことを恥じ入ったところである。

同時に今回の事態は、1960年の身体障害者雇用促進法から半世紀以上にわたり、障害者雇用の基本的な枠組みとして位置付けられてきた障害者雇用率制度についてその本質を改めて確認する機会にもなった。そこで、本稿では、日本の障害者雇用の促進のための基本的な枠組みである障害者雇用率制度に焦点をあてながら、今後の障害者雇用政策を展望したい。

2. 障害者雇用率制度の変遷と課題

近年の障害者雇用状況は、継続して実雇用率の改善が報告されているが、法定雇用率自体は全体としては達成されない状況が続いてきた。2017年の民間企業で法定雇用率の達成割合が初めて50%に達したに過ぎない。法定雇用率は義務でありながら、実態的には目標値に留まってきたと言える。

半世紀を超えた制度だが、表1に示すように身体障害に始まった対象は、知的障害へと広がり、2018年度からは精神障害が雇用義務になるに至った。制度の基本的な枠組みの考え方はそのままに、対象が拡大してきたとも言える。

この制度のもとで、雇用される障害者が増大していくことには何の異論もないであろう。事業所も障害者もそして障害者就労支援機関の関係者にとっても、障害者雇用率制度は当然の「枠組み」として存在している。法定雇用率が課せられる事業所は、当然、法令順守の観点から関心を寄せ、特に5年毎に引き上げられてきた法定雇用率の動向を注視する。障害者も支援者もその枠組みの中で、事業所がこの制度と向き合っていくのかに関

心を払っている。その実態を踏まえながらも、今後、障害者雇用率制度を検討していく際には、「はじめに障害者雇用率制度ありき」ではなく、

改めて「なぜ障害者雇用率制度なのか」を問うていかなければならない。

表 1 障害者雇用率制度の変遷

1960年	身体障害者雇用促進法
	①雇用率を事業所単位で設定。雇用率は現場的事業所は1.1%、事務的事業所は1.3%
	②ただし、雇用は努力義務
1976年	身体障害者雇用促進法改正
	①雇用率を努力目標から法的義務へ
	②適用を事業所単位から企業単位へ
	③雇用率は1.5%
	④障害者雇用納付金制度および助成金制度の創設
	⑤重度障害者のダブルカウント
1987年	障害者の雇用の促進等に関する法律へ改正
	①法律の対象をすべての障害に拡大
	②知的障害者について雇用率制度、納付金制度の対象に
1997年	障害者の雇用の促進等に関する法律改正
	①知的障害者を含む雇用率設定 民間企業1.8%
	②精神障害者も助成金の対象
2006年	精神障害者の雇用率算入
2013年	民間企業の雇用率2.0%
2018年	精神障害者の雇用義務化、民間企業の雇用率2.2%（3年目には2.3%）

精神障害者が雇用義務化され、結果的に法定雇用率が2.2%に上がったことを契機に、事業主団体からは、法定雇用率は今後どこまで引き上げられ続けるのかという問いかけがなされている。そもそも障害者雇用率制度は、より多くの障害者が求職者になることによって、法定雇用率は当然上昇する。しかしながら、長きにわたって法定雇用率が「目標」化してきたことが、「法定雇用率を達成したと思ったら、ハードルが上げられる」という事業主の認識の背景になっている。

一方、法定雇用率を高く設定すれば、障害者雇用はさらに促進されるという論理も根強い。例えば、ドイツ、フランスの法定雇用率（それぞれ5%、6%）を引き合いに法定雇用率の引き上げを求める考え方である。ハードルを引き上げることで、事業主の障害者雇用への取組の強化を期待するものといえる。

いずれも、障害者雇用率制度の枠組みが前提となり、量（雇用者数）の問題に焦点化することで、障害者雇用の質の問題は後回しになりがちである。

3. 障害者雇用促進制度の本質

ここで、今後の障害者雇用政策を展望する上で、その障害者雇用促進制度の本質について確認しておきたい。

(1) 割り当て雇用アプローチと差別禁止アプローチ

障害者雇用を促進するために、一定の雇用を義務づける方法が割り当て雇用制度である。前述のドイツ、フランス等と並んで、わが国はその制度を採用している代表的な国のひとつである。

一方、障害者差別禁止法制により、雇用に関して障害を理由とする差別を禁止することで促進するアプローチがあり、その代表はアメリカや英国である。

割り当て雇用アプローチの中核である法定雇用率制度は、その枠組みなしには、障害者が働く機会を平等に得られないことを前提にした障害者雇用促進のための手段である。そこでは、いわゆる障害程度の軽い者が優先されがちではあるが、雇用率達成が目的化すると、より職業的に重度の障害者が雇用されやすいメリットもある。

半世紀以上にわたって割り当て雇用制度を展開してきた日本においては、その制度がなければ、少なくとも現在の障害者雇用の状況には到達していなかったことに異論はないであろう。一方、法定雇用率が達成されると、その後の雇用の拡大には自ずとブレーキがかかりやすい側面もある。

差別禁止を基調とするアメリカや英国等の仕組みは、資格のある障害者(Qualified Persons with Disabilities)にとっては、機会の均等によって雇用される可能性が増すが、職業的に重度の障害者は、「資格がない」ことを理由に結果的に雇用機会から排除されやすい一面もある。

今後も割り当て雇用アプローチを持続させていく上で重要なことは、法定雇用率の達成を目的化するのではなく、本来その職場にいるべき障害者を排除しない雇用の実現に向けた具体的手段としての位置づけとして確認することである。

(2) 障害者納付金制度とその意義

障害者雇用促進制度のいわば車の両輪をなすのが「障害者雇用率制度」と「障害者雇用納付金制度」である。両者は、1976年の法改正で導入され、その後も対象事業規模や金額の改正はあったものの基本的な枠組みは変わっていない。

2018年7月に報告された厚生労働省の「今後の障害者雇用促進制度の在り方に関する検討会」報告書でも、その主眼は、雇用率制度そのものの検討ではなく、現行制度における雇用納付金の在り方が中核を占めている。すべての事業所が所定の法定雇用率を達成することは、障害者雇用納付金がなくなることを意味するからである。

現在の障害者雇用率の算定上の取扱いである重度障害者のダブルカウントや短時間労働者の0.5カウントも、重度障害者や精神障害者といった職業的な困難が見込まれる対象者の雇用促進策である。しかしながら、結局1人の障害労働者を巡る法定雇用率のカウント上の取扱いとしての議論になりやすく、職業的な障害の軽重の考慮という視点は置き去りにされやすい。

表2に示すように、ここ10年間の障害者雇用状況(民間企業)は、改善傾向にあり、ダブルカウントや0.5カウント後の集計値である障害者数についても増加傾向にある。それらの計算処理をせずに、実人員でみても確かに伸長は確認できる。しかしながら、実人員を基礎となる常用労働者数で単純に割って計算した「雇用率」は、伸長傾向はあるとは言え、法定雇用率には及ばないことが明らかである。ダブルカウントが雇用率に効いて

いる表われでもある（注：ただし、基礎となる労働者における短時間労働者の割合は示されていないので、その点は考慮する必要はある）。

表2 民間企業における障害者雇用状況の推移

年	（ダブル ント等後） 障害者数 カウ	実 人員	実 雇用率	づ実 く人員 雇用率 に基 率
2008	325,603	241,836	1.59	1.18
2009	332,811.5	247,512	1.63	1.21
2010	342,973.5	255,962	1.68	1.26
2011	366,199	282,567	1.65	1.27
2012	382,363.5	298,452	1.69	1.32
2013	408,947.5	323,839	1.76	1.40
2014	431,225.5	344,852	1.82	1.46
2015	453,133.5	366,353	1.88	1.52
2016	474,374	386,606	1.92	1.57
2017	495,795	406,981	1.97	1.61

出典：厚生労働省。障害者雇用の集計結果（各年）を参考に作成（少数第二位を四捨五入）

法定雇用率を達成すれば障害者雇用納付金が減額されるという障害者雇用の奨励策を強化するのか、法定雇用率を達成するというコンプライアンスに対する別の仕組みによる社会的評価を牽引力にしていくのか。2018年度から再び法定雇用率が引き上げられたとはいえ、企業の全体平均での法定雇用率の達成が近づく中、障害者雇用納付金を伴わない制度設計の検討も不可避であろう。

(3) 働く障害者の権利保障の観点

障害者雇用率制度は、事業主の雇用義務を中核とした雇用促進策である。その点、障害者の雇用・労働に関する権利を直接保障する枠組みにはなっていない。根拠となる障害者雇用促進法は、

職業リハビリテーションサービスを通じて障害者を支援するが、障害者雇用については、事業主の法的義務を主軸にその実現を図る性格付けである。

こうしたいわば「量的」な雇用機会の確保の主軸から、障害者雇用の質的な充実を図るものとして期待されるのが、障害者権利条約である。

日本政府が2014年に批准した国連の障害者権利条約に基づき、障害者の雇用の促進法が改正され、2016年4月からすべての事業主には、雇用に関連して、障害を理由とする差別の禁止と合理的配慮の提供義務が課せられた。

この義務に基づけば、法定雇用率を既に達成している企業も、新たな求人に対して障害者が応募した場合、既に法定雇用率を達成していることを理由に、応募を受け付けないことはできない。また、その採用の過程において、障害のある求職者から申出があれば、合理的配慮の提供を行う義務が生じる。

障害者雇用率制度による「量的」な雇用の確保をベースに、差別禁止と合理的配慮の提供義務に基づく雇用の質の確保をどのようにすり合わせていくのか。割り当て雇用アプローチと差別禁止アプローチの統合化に向けた奨励策の検討が欠かせない。

4. 今後の障害者雇用政策の展望

以上のような問題意識を踏まえ、今後の障害者雇用率制度の検討における課題について言及したい。

(1) 拡大する対象障害への対応

身体障害を始点としてきた障害者雇用率制度が、そのスキームのままに、拡大する知的障害や精神障害（発達障害）にも適切に対応できるのかどう

かが大きな課題となる。

障害者雇用率制度は、基本的には個別の障害特性に応じた対応ではない。

そのため、法定雇用率の改定議論の中では、障害の種類別の法定雇用率を設定する必要性も指摘されることがある。特定な障害種類の雇用上の困難性を強調する趣旨は理解できるが、職場環境要因等との関連性の観点からは、障害の特性によって就業上の困難さを決定づけることは困難といえる。

国際労働機関（ILO）第159号条約（1984年）では、職業リハビリテーションの対象を「身体的または精神的障害のため、適当な職業に就き、これを継続し及びその職業において向上する見通しが相当に減少している者」と位置づけている。日本では1992年に同条約を批准するまで、職業リハビリテーションサービスを少なくとも身体障害から障害者全体へと対象拡大を必要とする時間を要した。そもそも原因にかかわらず雇用の困難性に着目して対象者を広く規定してきた国際基準と、順次、対象を拡大してきたとはいえ、障害者手帳の所持者に限局した日本の障害者雇用率制度には乖離があると言わざるをえない。

障害特性に基づく対応の必要性については、合理的配慮の提供の枠組みの中で解決を図り、雇用率制度自体の対象としては、何らかの身体的、精神的障害があることによって、就労に困難が生じることとして、その種類、原因等を問わず、包括的に捉えてその雇用を推進する仕組みが求められる。

(2) 多様な就労形態と障害者雇用率制度

障害者雇用率制度は、あくまでも常用労働者を想定している。それは雇用施策としての労働者の権利保護の側面でもある。一方で、精神障害のある求職者等が増え、短時間勤務等の多様な就労形

態が求められる実態がある。

そこで、現在の障害者雇用率制度のスキームをどこまでこうした実態に適合させていけるのかが問われてくる。具体的には、次のような検討の方向性が考えられる。

一つは、障害者雇用率制度における「超短時間労働」への対応である。短時間労働者の基準となる週20時間以上の労働では対応できない短時間の労働の組み合わせによって、障害者雇用1人分、すなわち雇用対策と位置づけることの可能性の検討である。例えば、常用雇用労働者1人に求められる週30時間の労働時間を1人1時間ずつ30人の障害者で共有する方法である。もう一つは、障害者の就労に関わる障害者雇用以外の活動を障害者雇用に関連づけて障害者雇用率に算定する、いわゆる「みなし雇用」の可能性の検討である。換言すれば、労働施策と福祉施策としての障害者就労を、障害者雇用率制度を媒介にして、どのように融合させるのかという方向性である。その際には、障害者の就労を巡って、従来は縦割りにされてきた労働施策と福祉施策との実質的融合が求められることになる。

いずれも従来の枠組みを根本的に変えることになるので、多角的かつ十分な検討を要するが、常用労働を基礎とする労働施策として位置付けてきた障害者雇用率制度を、実態に即して大きく変容させるかどうか、政策的な決断が迫られるのではないだろうか。

同時に、現行の障害者雇用率制度のスキームを変えずに、職場におけるインクルージョンの実現に向けての手段として活用していくことも考えられる。例えば、現行の制度では、障害者はそのままでは雇用されにくい状況ゆえに法定雇用率が設定されている。逆に言えば、職業的な観点から雇用の困難性に着目して雇用した労働者の障害が雇用の困難につながらない、あるいは職場への定着

を通してその困難を克服することができれば、雇用率の対象にはならないとも考えられる。もちろん環境整備や教育訓練に係るコストも考慮しなければならないが、重度障害のダブルカウントや精神障害についてのカウントのあり方の議論とともに、雇用率制度の対象者についての再検討も必要になってくる。

(3) 他の雇用困難者への広がり

今日の就労支援においては障害者のみならず、長期療養者、生活困窮者、刑余者など、雇用困難の状態にある人々への対応も課題となる。障害者については、障害そのものが雇用の困難性に基づくので、障害者雇用率制度の枠組みで対応し、それ以外の要因に基づく雇用の困難性については、次元の違うものと整理していけるのだろうか。今日求められる共生社会の構成員の多様性を考えたとき、心身機能・身体構造に起因する「障害」のみに優先的な固有性があると言い切ることは、そもそも共生社会のあるべき姿に矛盾するのかもしれない。

れない。

障害者雇用率制度を障害者に限定することなく、他の困難者も含めた包括的な優先雇用制度として位置づけ直していくのか、障害者雇用率制度はそのままに、他の分野の雇用支援策と連携する形で、すべての「職業的な不利益」のある人々の雇用の促進策に結びつけていくのかも同時に問われてくる。

5. おわりに

障害者雇用率制度とどう向き合っていくのか、共生社会の構築を目指す中で、関係者は改めてその意義の検証を迫られている。今こそ障害者雇用率制度ありきではなく、中長期的な展望を持ちながら、持続可能な障害者雇用制度と、誰をも排除しないインクルーシブな職業世界の在り様を展望する必要がある。

参考文献

1. 朝日雅也・笹川俊雄・高橋賢司編著. 障害者雇用における合理的配慮. 中央経済社 (2017)
2. 朝日雅也. 障害者の福祉的就労の課題と展望. 社会福祉研究第126号. 鉄道弘済会 (2016) 4. 一般社団法人障害者雇用企業支援協会. 初めての障害者雇用の実務. 中央経済社 (2014)
3. 朝日雅也. 障害者雇用率制度の展望. 職業リハビリテーション31 (2), 30-34. (2017)
4. 厚生労働省. 今後の障害者雇用促進制度の在り方に関する研究会報告書. (2018)
5. 丹下一男. 障害者雇用入門. 経団連出版 (2017)
6. 永野仁美・長谷川珠子・富永晃一. 詳説障害者雇用促進法. 弘文堂 (2017)
7. 日本経団連. 障害者雇用率の見直しに向けて～分け隔てない共生社会の実現～ (2016)
8. 松井亮輔. 障害者権利条約から見た日本の障害者の「働き方改革」のあり方. 福祉労働. No. 158. pp. 33-41 (2017)
9. 若林功. 職業リハビリテーションの多様な対象者への広がり. 職業リハビリテーション28 (2), 10-11. (2015)