

# 障害者雇用と障害者の社会参加について

石原 康則

(社会福祉法人電機神奈川福祉センター理事長)

## はじめに

障害者の社会参加の度合いについて、障害者の雇用者数を指標とすれば、雇用者数が12年連続で増加していることから、進展は明らかである。その要因には法定雇用率制度がある。法定雇用率のアップが障害者雇用を押し上げているのは事実であろう。とはいえ、法定雇用率は義務的雇用であることから、「量」は増加したが、問題は雇用の「質」である。

そこで、障害者の社会参加というテーマについて、障害者雇用の視点から、この「量」「質」の両面を見つめつつ、障害者雇用を支える労働および福祉にかかわる諸制度の意義と役割について述べるとともに、働く障害者の苦情処理・紛争解決援助等について検討を行い、あわせて若干の提言を試みることにする。

## 1. 増加する働く障害者

平成27(2015)年11月27日に厚生労働省が発表した「平成27年障害者雇用状況の集計結果」<sup>1)</sup>によると、民間企業<sup>2)</sup>に雇用されている障害者の数は、453,133.5人で、前年より5.1%(21,908.0人)増加し、12年連続で過去最高となった。雇用者のうち、身体障害者は320,752.5人(対前年比2.4%増)、知的障害者は97,744.0人(同8.4%増)、精神障害者は34,637.0人(同25.0%増)と、いずれも前年より増加し、とくに精神障害者の伸び率が大きくなった。実雇用率は、4年連続で過去最高の1.88%(前年は1.82%)となり、法定雇用率達成企業の割合も47.2%(同44.7%)と上昇した。

同じく厚生労働省が5月13日発表した「平成26年度・障害者の職業紹介状況等」によると、ハローワークを通じた新規求職申込件数は179,222件で、対前年度比9,700件、5.7%の増。

また就職件数は84,602件で、同6,719件、8.6%の増加であった。とくに精神障害者の就職件数が大幅に増加し、身体障害者の就職件数を大きく上回った。就職率(就職件数/新規求職申込件数)も、47.2%で、対前年度比1.3ポイント上昇した。

また、厚生労働省によると、平成26年(2014)3月卒の特別支援学校の卒業生は19,576人で、うち一般企業への就職者は5,557人(28.4%)。就職できなかった卒業生のうち12,070人(61.7%)が障害福祉サービスを利用する流れとなっているが、この障害福祉サービスから一般企業への就職者が、平成25(2013)年は10,001人で、平成15(2003)年はわずか1,288人であったのが、何と7.8倍と、驚異的な伸びを示している。

## 2. 障害者雇用は法定雇用

働く障害者が増えているが、その背景について厚生労働省障害者雇用対策課の松永久氏は、「着実に進展した原因は企業のCSR、コンプライアンスに対する意識の高まりがまずあります。そして、その結果、障害者が就職し、それを見た周りの障害者が「私も」ということで、就職に意欲的になったといういわば相乗効果もあったと思います」と指摘している<sup>3)</sup>。今日の状況は、企業と障害者の意識の変化の結果であることは間違いのないだろう。

ところで、この意識の変化を後押ししたのは何か。その要因として、まず指摘できるのが雇用率制度である。雇用率制度なくして、今日の障害者雇用はなかったといっても過言ではない。

そもそも日本において、障害者雇用が政策目標とされたのは第2次世界大戦後である。敗戦により生活は困窮したが、とくに負傷した人た

ちにとっては深刻な雇用状況にあった。そこで、戦争で職業を失った国民の就職を進めるために、昭和22(1947)年、「職業安定法」が制定され、ここに障害者雇用に関する規定が定められたが、十分な効果をあげることができず、同35(1960)年に、職業安定法から独立して「身体障害者雇用促進法」が成立し、このとき雇用率制度が身体障害者を対象に努力義務とされた。

今日の雇用率制度は昭和51(1976)年に始まった。民間部門にも、身体障害者を対象とする雇用率制度が盛り込まれたのである。また、平成10(1998)年には、知的障害者を算定基礎に加えた。さらに平成30(2018)年4月からは、精神障害者を算定基礎に算入することが決まっている<sup>4</sup>。なお、各企業が雇用する障害者の実雇用率を計算する際の対象には、いわゆる見なし措置として、知的障害者は昭和63(1988)年に、精神障害は平成18(2006)年に追加されている。

障害者雇用を促すという意味において、その効果あらしめたのは雇用率であるが、未達の場合、納付金をおさめるという納付金制度が附帯していることの意味は大きい。

この納付金制度とは、障害のある人の雇用に伴う事業主の経済的負担の調整を図るとともに、全体としての障害のある人の雇用水準を引き上げることを目的に、雇用率未達成企業から納付金を徴収し、雇用率達成企業に対して調整金、報奨金を支給するのである。したがって、納付金は、罰金や制裁金ではない。しかし、CSR、コンプライアンスに対する意識の高まりに加え、納付金の存在によって法定雇用率を達成しなければならないという義務感を醸成させるうえで十二分に機能しており、企業が障害者雇用を進める大きな動機付けとなっているのである。

### 3. 特例子会社の性格と役割

障害者雇用を後押ししたもう一つの制度に、特例子会社制度がある。特例子会社とは、「障害者の労働能力や就業条件に配慮し、職域拡大を図る効果がある。公共職業安定所の認定を必要とし、子会社は障害者雇用率制度及び障害者納付金制度の適用上、親会社の事業所とみなされる。特に、大企業における障害者の雇用促進策として活用されている」<sup>5</sup>。特例子会社制度は、昭和51(1976)年の障害者雇用促進法改正の際、まず、通達として開始され、昭和62(1987)年の同法改正で法定化された。

平成27(2015)年6月1日現在の特例子会社の数は422社(前年より31社増)、特例子会社に雇用されている障害者の数は24,445人(身体障害者9,751人、知的障害者12,459人、精神障害者2,235人)で、この数字をみても特例子会社が障害者雇用に大きな役割を果たしていることが読み取れる。とくに特例子会社は、知的障害者の雇用に強みを発揮している。

ところで、特例子会社に対して、ノーマライゼーションの意義に反するとの意見がある。これに対し、厚生労働省は、平成14(2002)年に出したこの制度のQ&Aで、「障害者の雇用が障害のない者と同様に行なわれることが理想ですが、そのためにも、まず障害者の働く場を拡大していくことが重要であると認識しています。このような視点に立つと、特例子会社制度は障害者に配慮した職場環境の設定、障害特性に対応した業務の再編成等を可能とし、特に知的障害者、重度障害者の職域が拡大する等、障害者本人にとってのメリットが大きく、障害者雇用を進める上で有効な方法であり、障害者の雇用を確保し、雇用の分野におけるノーマライゼーションを進める方法として評価できるものと考えます」と述べている。

とすれば、特例子会社は、障害者に配慮された職場にあって、個々人の能力を発揮する機会が確保され、職場定着率の高まりも期待できることから、究極の合理的配慮と言えなくはない。ところがその一方で、「特例子会社は障害者雇用を有効に進展させるための方法論であって、有効ではあっても万能の手段ではない」<sup>6</sup>との経営者側からの指摘があることも付言しておきたい。

### 4. 就労系福祉サービス事業の意義

障害者福祉は、かつて施設やサービスを行政が決定して、予算を配分する「措置制度」方式が長く行われてきた。これが、施設運営側の現状維持心理を促し、障害者が施設内に滞留する状況を生み出して、就労による自立を阻害してきた。また、社会保障制度全体の問題である財政負担が、障害福祉においても喫緊の課題とされていた。これらの課題を抜本的に整理するための法律として、障害者自立支援法が平成17(2005)年に成立し、18(2006)年度より施行された。

障害者自立支援法の成立は、障害福祉における就労政策に大きな変革をもたらした。障害者自立支援法が目指した一つに、「働く意欲のある障害者が、適性に応じて能力を発揮し、

自立して生活し得るよう、就労移行支援事業等の事業を創設、福祉施策と雇用施策の連携を図りながら、雇用等就労の実現を積極的に支援」していくというのがある。これにより、従来の福祉的就労支援<sup>7</sup>が、「就労移行支援事業」と「就労継続A・B型」に再構築され、雇用・労働を見据えたものとなったのである。

ところが、障害者自立支援法は、とくに応能負担を応益負担に改めたことが反発を呼び、同法の廃止を公約に掲げた民主党は、政権担当後、見直しに着手したが、「現行法の完全撤廃は、現実サービス受給中の全障害者への影響上極めて困難のため、理念展開と内容改定、法の名称の変更をもって事実上の廃止と新法の制定と認識する」として、障害者総合支援法の名称で、平成25(2013)年4月1日施行され再出発するに至ったのである。

なお、障害者総合支援法の附則に、「施行後3年を目途として障害福祉サービスの在り方等について検討を加え、その結果に基づいて所要の措置を講ずる」とあり、これに基づいて、社会保障審議会障害者部会で検討されて、平成27(2015)年12月に報告書がとりまとめられている。ここには、「今後、本報告書に基づき、関係法律の改正や平成30年度に予定されている障害福祉サービスの次期報酬改定等に向けて、具体的な改正内容について検討を進め、財源を確保しつつその実現を図るべきである」と記されている<sup>8</sup>。

冒頭に触れたが、就労移行支援事業所を含む障害福祉サービスから一般企業への就職者が、平成15(2003)年から平成25(2013)年の10年間に7.8倍に膨れ上がっているように、障害者自立支援法に始まり、障害者総合支援法に改正されたが、一貫して柱となっている一般就労への移行の理念は失われるべきではない。障害者の社会参加を果たすための欠くことのできない重要な役割を担っているということを、改めて強調しておきたい。

## 5. 苦情処理・紛争解決援助の実効性の担保

以上の通り、障害者の雇用・労働の場面における社会参加は一層、進むと思われる。しかし、懸念するのが、働く障害者の職場での苦情や紛争である。障害がなくても、働く人たちは苦情や紛争に直面するから、障害者は、なおそのリスクは高いのである。

更に、いままで指摘してきたように、障害者雇用は法定雇用率と納付金により進展してきたが、その負の側面を恐れるのである。それは、

両制度の対象が「量」であり、「質」を問うものではないことであって、事業主の「雇用率さえ達成すればいいのだろう」とか、「雇用しないで納付金を払うよ」といった不純な動機には対抗できないのである。

とくに雇用率の達成だけを目的とする事業主に雇用される障害者は不幸である。極端な場合、仕事を与えず、会議室でパソコンを操作していいとか、フルタイムで働けるのに短時間労働でしか働かせないといったケースもある。これでは、ILOのいう「ディーセント・ワーク」<sup>9</sup>にほど遠いと言わざるを得ない。

改正障害者雇用促進法により、平成28(2016)年4月1日から、苦情処理・紛争解決援助制度が施行となる。障害者に対する差別の禁止や合理的配慮の提供に関し、ハローワークが中心となって助言・指導・勧告を行うが(法第36条の6)、事業主と障害者の間で話し合いが円滑に進まず、紛争に発展した場合、当該事項に係る紛争は、都道府県労働局長が必要な助言、指導又は勧告をするとともに(法第74条の6)、新たに創設する調停制度の対象となる<sup>10</sup>(法第74条の7,8)というものである。問題は、実効性の担保である。

とくに、事業主と労働者でまず「話し合い」をし、解決せずに紛争に発展した場合は、事業主と労働者が「自主的な解決」に努力するというのは、とくに知的に障害のある労働者に、有効に機能するのだろうか懸念するのである。使用従属の関係にあって、意思表示を不得手とする障害者には、「自主的な解決」というのは、ハードルが高過ぎはしないか。

改正障害者雇用促進法の「自主的な解決」は、男女雇用機会均等法、育児介護休業法、パートタイム労働法の要請する「苦情の自主的解決」がモデルとなっていると推察するが、「企業内の自主的解決は機能していなかった」との調査・研究がある<sup>11</sup>。また、障害のある人が雇用上不利な取り扱いを受けた場合、「苦情の受付とその救済に有効に機能するよう整備」し、「障害者団体の代表あるいは障害問題に精通した学識経験者が、委員として紛争解決または労働審判プロセスに参加できるようにすることが求められる」との提言<sup>12</sup>もある。

障害者雇用の本質的な性格を見据えた働く障害者に対する権利擁護が、司法・労働それぞれの立場から、今後、補強、整備されていかなければならないということを強調しておきたい。

## まとめに代えて

障害者雇用と障害者の社会参加がテーマであったので、法的雇用、つまり雇用率制度から述べてきたが、障害者雇用を支えるために各種の施策が張り巡らされている。支援機関としては、地域障害者職業センター（含むジョブコーチ支援）や、障害者就労・生活支援センターがあり、ハローワークを中心とした「チーム支援」も行われている。また、障害者関係の雇用関係助成金としては、特定求職者雇用開発助成金、障害者トライアル雇用奨励金、職場適用的援助促進助成金などがある。障害者の自立・安定した職業生活の実現のため、雇用と福祉のネットワークがきめこまかく構築されているのである。

まだまだ不十分との声もあって、更に努力されなければならないのは事実であるが、障害者雇用投入されている社会的資源は決して少なくない。それは、事業主に対し、法定により雇用義務を割り当てる一方で、採用後も事業主をしっかりと支援する、つまり障害者雇用を事業主任せにしないというメッセージでもあるように思える。

それでは、なぜ、障害者雇用に法定の雇用率を義務づけるのか。マイケル・サンデル教授によれば、この種の積極的差別是正措置は、今まで差別を受けることがなかった「積極的是正措置により排除される人たち」を、結果として差別することに繋がるが、このことは、「社会的価値ある目的を達成するための手段」「社会的目的に資するかぎりにおいて」<sup>13</sup>正当化されるものである、としている。

企業には採用の自由がある。労働者を雇用するにあたり「いかなる者を、いかなる条件でこれを雇うかについて、原則として自由にこれを決定できる」。ただし、「法律その他による特別な制限<sup>14</sup>がない限り」なのだが<sup>15</sup>。

この制限の一つが、障害者の法定雇用率制度である。この制限の意義、また、サンデル教授の「社会的価値ある目的」とは何か。それは、障害者雇用促進法5条で、「すべての事業主は、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」と定めている。すなわち、法定雇用率制度は社会連帯の理念から推進されなければならないのである。

もう一点、障害者雇用促進法の第3条「障害者である労働者は、経済社会を構成する労働者の一員として、職業生活においてその能力を

発揮する機会を与えられる」というのも意味深い。法定雇用率により、福祉サービスの受給者から、納税者への転換がはかられるのである。経済的視点からも、社会保障費の抑制と税収の増に貢献するとすれば、「経済社会を構成する労働者の一員」としての社会的役割を、立派に果たすことになるのではないかと。

最後に、労働組合（従業員代表）への期待を述べることにする。すでに、「電機連合NAVI」（2014年冬号、2014.1.22）、「労働調査」（通巻528号、2014.3）で、その思いの詳細を述べているが、それは、障害者雇用は労使の共同責任であるということ。法定雇用率の達成は企業の義務に違いないが、雇用率未達がコンプライアンス上の課題だとすれば企業価値そのものといつてよく、労働組合にとっても無関心でいられないはず。よって、共同責任を負う覚悟で取り組んでほしいのである。

また、職場での働きがいや生きがいを見出せるよう、労働組合の立場で、働く障害者を支援してほしい。当然に、苦情処理、紛争解決援助の場面においては、労使が向き合うことになるので、障害者雇用の意義に照らし、労働組合の真摯な対応をお願いしたいのである。

- 1 調査は平成27年6月1日付のもの。
- 2 50人以上規模の企業：法定雇用率20%の民間企業を対象としている。
- 3 「労働法学研究会報」（NO.2589 2015.1.15）。
- 4 施行後5年間は激変緩和措置として、身体障害者・知的障害者を算定基礎として計算した率と、身体障害者・知的障害者・精神障害者を算定基礎として計算した率との間で政令で定める率とする。
- 5 福祉臨床シリーズ編集委員会編『就労支援サービス雇用政策 雇用支援』（弘文堂、平成20年12月）176頁。
- 6 一般社団法人障害者雇用企業支援協会編『初めての障害者雇用の実務』（中央経済社、2014年）46頁。
- 7 福祉的就労支援は、「授産施設（入所・通所）」「小規模通所授産施設」「福祉工場」等を指す。
- 8 「障害者総合支援法施行3年後の見直しについて～社会保障審議会 障害者部会 報告書～」（平成27年12月14日）2頁。
- 9 ディーセント・ワークとは、ILO駐日事務所は、「働く人々が、自由・公平・保障・人間としての尊厳が確保された条件の下で、生産的で働き甲斐のある人間らしい仕事につく機会を促進する」と説明している。
- 10 「障害者雇用調停会議」。個別紛争解決促進法の特例として、紛争調整委員会の中に設ける。調停委員による調停・調停案の作成・受諾勧告を行う。
- 11 内藤忍・宮崎由佳「均等法・育児介護休業法・パートタイム労働法に基づく紛争解決」（ジェンダー法研究第2号、2015年12月）102頁。
- 12 長瀬修・東俊裕・川島聡編『障害者の権利条約と日本 概要と展望』（生活書院、2012年）194頁。
- 13 マイケル・サンデル著『これから「正義」の話をしよう』（早川書房、2011年）221頁。
- 14 例えば、男女雇用機会均等法の募集・採用過程での強行規定。
- 15 三菱樹脂事件、最高裁大法廷、昭48.12.12判決。