

【論 説】

障害者雇用の現状と課題

熊 迫 真 一

目 次

1. はじめに
2. 障害者の定義と具体的内容
3. 障害者雇用促進施策と障害者雇用の現状
4. 考察
5. むすびにかえて

1. はじめに

2013年4月より、一般の企業に義務付けられる障害者の雇用率が、2.0%に引き上げられることが決まった。企業は激しい競争にさらされており、経済合理性を無視した過度な押し付けなどがあれば、企業経営に大きなマイナスの影響があるものと思われる。その一方で、障害者を雇用するにあたっては、受け入れのための特段の配慮や環境整備などが必要になることが多く、また障害者に対する理解不足や差別なども一部にはあって、政府による働きかけが無ければ障害者雇用はなかなか進まないと考えられる。

ちょうど2012年はパラリンピックの年であった。そこに出場している選手は、様々な障害を抱えてはいるが、その競技においてまさしくアスリートである。日々のトレーニングによって自らの限界に挑み、能力を高めてきた成果をパラリンピックでは見ることが出来た。これは一般的な仕事にあたる障害者においても同様だと思われる。それぞれの障害に応じて担当する仕事を適切に選び、本人がその仕事に真摯に取り組めば、質の高い仕事出来るのではなかろうか。その場合において重要なことは、障害者の有無に関係な

障害者雇用の現状と課題（熊迫）

く、雇用される以上は雇用される組織の利益に貢献するということだと考える。と言うのも、利益に貢献しない雇用は長期的には維持できないと考えられるためである。

障害者と一口に言っても、その種類や程度は多岐にわたる。一般の人には理解しにくい内容の障害も存在する。障害者の家族が障害者本人を表に出さないようにして、周囲に認知されないというケースもあるようだ¹⁾。しかしながら、障害者も社会の一員として、勤労の権利と義務を有する。可能な限り、障害者も社会に出るべきであるし、それを後押しするような仕組みが必要である。

本稿では、まず障害者がどういう人なのかという定義を見た上で、障害者雇用の現行制度を確認し、その内容を検討する。

注

- 1) 障害者やその家族などの状況については、中島（2011）に詳しい。

2. 障害者の定義と具体的内容

障害者の定義は障害者基本法第二条に見ることができる。

（定義）

第二条 この法律において、次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各号に定めるところによる。

一 障害者身体障害、知的障害、精神障害（発達障害を含む。）その他の心身の機能の障害（以下「障害」と総称する。）がある者であつて、障害及び社会的障壁により継続的に日常生活又は社会生活に相当な制限を受ける状態にあるものをいう。

二 社会的障壁障害がある者にとつて日常生活又は社会生活を営む上で障壁となるような社会における事物、制度、慣行、観念その他一切のも

のをいう。

障害者基本法での定義は一般的な表現であり、障害者は身体障害、知的障害、精神障害、その他の心身の機能の障害の4種類に分類できることはわかるが、内容については何を参照すれば良いか書かれていない。そこで、障害者自立支援法第四条での定義を見ることにする。

（定義）

第四条 この法律において「障害者」とは、身体障害者福祉法第四条に規定する身体障害者、知的障害者福祉法にいう知的障害者のうち十八歳以上である者及び精神保健及び精神障害者福祉に関する法律第五条に規定する精神障害者（発達障害者支援法（平成十六年法律第百六十七号）第二条第二項に規定する発達障害者を含み、知的障害者福祉法にいう知的障害者を除く。以下「精神障害者」という。）のうち十八歳以上である者をいう。

2 この法律において「障害児」とは、児童福祉法第四条第二項に規定する障害児をいう。

3 この法律において「保護者」とは、児童福祉法第六条に規定する保護者をいう。

4 この法律において「障害程度区分」とは、障害者等に対する障害福祉サービスの必要性を明らかにするため当該障害者等の心身の状態を総合的に示すものとして厚生労働省令で定める区分をいう。

障害者自立支援法の定義から、障害者は、身体障害者、知的障害者、精神障害者に区分され¹⁾、年齢についても18歳以上が対象になっていることがわかる²⁾。では、それぞれの具体的な内容を確認するため関連法規を見ていくことにする。

まず、身体障害者福祉法第四条は次の通りである。

（身体障害者）

第四条 この法律において、「身体障害者」とは、別表に掲げる身体上の障害がある十八歳以上の者であつて、都道府県知事から身体障害者手帳の交付を受けたものをいう。

障害の内容については別表に記載されている。別表の表現はかなり細かいものになっているが、その内容を示すためにここに載せる。

別表（第四条、第十五条、第十六条関係）

一 次に掲げる視覚障害で、永続するもの

- 1 両眼の視力（万国式試視力表によつて測つたものをいい、屈折異常がある者については、矯正視力について測つたものをいう。以下同じ。）がそれぞれ〇・一以下のもの
- 2 一眼の視力が〇・〇二以下、他眼の視力が〇・六以下のもの
- 3 両眼の視野がそれぞれ一〇度以内のもの
- 4 両眼による視野の二分の一以上が欠けているもの

二 次に掲げる聴覚又は平衡機能の障害で、永続するもの

- 1 両耳の聴力レベルがそれぞれ七〇デシベル以上のもの
- 2 一耳の聴力レベルが九〇デシベル以上、他耳の聴力レベルが五〇デシベル以上のもの
- 3 両耳による普通話声の最良の語音明瞭度が五〇パーセント以下のもの
- 4 平衡機能の著しい障害

三 次に掲げる音声機能、言語機能又はそしやく機能の障害

- 1 音声機能、言語機能又はそしやく機能の喪失
- 2 音声機能、言語機能又はそしやく機能の著しい障害で、永続するもの

四 次に掲げる肢体不自由

- 1 一上肢、一下肢又は体幹の機能の著しい障害で、永続するもの
 - 2 一上肢のおや指を指骨間関節以上で欠くもの又はひとさし指を含めて一上肢の二指以上をそれぞれ第一指骨間関節以上で欠くもの
 - 3 一下肢をリスフラン関節以上で欠くもの
 - 4 両下肢のすべての指を欠くもの
 - 5 一上肢のおや指の機能の著しい障害又はひとさし指を含めて一上肢の三指以上の機能の著しい障害で、永続するもの
 - 6 1 から 5 までに掲げるもののほか、その程度が 1 から 5 までに掲げる障害の程度以上であると認められる障害
- 五 心臓、じん臓又は呼吸器の機能の障害その他政令で定める障害で、永続し、かつ、日常生活が著しい制限を受ける程度であると認められるもの

別表より、身体障害の内容としては、視覚障害、聴覚・平衡機能障害、音声・言語・咀嚼機能障害、肢体障害、内臓障害に分類できそうである。また、その障害の程度も、内臓障害以外は、視力や視野、聴力など、客観的な指標で示されている部分が多く、専門的知識がなくとも理解しやすい。

次に知的障害者についてであるが、不思議なことに、参照先の知的障害者福祉法では定義されていない。厚生労働省が実施している知的障害児（者）基礎調査では、以下のように記述されている。

1 知的障害

「知的機能の障害が発達期（おおむね 18 歳まで）にあらわれ、日常生活に支障が生じているため、何らかの特別の援助を必要とする状態にあるもの」と定義した。

なお、知的障害であるかどうかの判断基準は、以下によった。

次の（a）及び（b）のいずれにも該当するものを知的障害とする。

障害者雇用の現状と課題（熊迫）

（a）「知的機能の障害」について

標準化された知能検査（ウェクスラーによるもの、ビネーによるものなど）によって測定された結果、知能指数がおおむね 70 までのもの。

（b）「日常生活能力」について

日常生活能力（自立機能、運動機能、意思交換、探索操作、移動、生活文化、職業等）の到達水準が総合的に同年齢の日常生活能力水準（別記 1）の a, b, c, d のいずれかに該当するもの。

別記 1 とある日常生活能力水準とは、年齢別ランク別に判断の目安となるような文章が列挙されているものである。a, b, c, d というのは程度を表しており、a が最も重いランクを意味している。一例を示すと、18～29 歳の場合、程度 a の欄には、「他人の助けを借りなければ身のまわりの始末ができない。」「簡単な意思表示しかできない。」「集団行動は散歩程度しかできない。」などと書かれている。比較のために、これらの表現に対応する程度 b, c, d の欄の表記を示すと以下のようにになっている。

程度 b 「身のまわりの始末はどうかできる。」「簡単な日常会話しかできない。」「指示されても集団行動は充分にはできない。（体操、ボールけりなど）」

程度 c 「身のまわりの始末はできるが、状況（時・所・場所・TPO）に応じた配慮ができない。たとえば服装など。」「限られた範囲内ならば日常会話はどうか通じる。」「簡単な社会生活のきまりは、ある程度理解できる。」

程度 d 「身のまわりの始末はできるが、状況（時・所・場所・TPO）に応じた配慮ができない。たとえば服装など。」「日常会話はできるが、込み入った話は難しい。」「簡単な社会生活のきまりに従って行動できるが、事態の変化には適応できない。」

これらを見比べると、程度が違って同じ表現があったり、程度の違いが分かりにくい表現があったりして、その程度の判定や障害内容の理解は非常に困難であると感じられる。

最後に、精神障害者について、精神保健及び精神障害者福祉に関する法律

（以下、「精神保健福祉法」とする）第五条に定義が示されている。

（定義）

第五条 この法律で「精神障害者」とは、統合失調症、精神作用物質による急性中毒又はその依存症、知的障害、精神病質その他の精神疾患を有する者をいう。

この精神保健福祉法の定義だけを見れば、精神障害の内容に知的障害が含まれており、知的障害者の定義と重なるようにも読める。ポイントとしては知的障害がいつあらわれるかにあるようだ。先述の知的障害児（者）基礎調査での定義とあわせて考えれば、知的障害の場合、発達期（おおむね18歳まで）にあらわれると知的障害者ということになり、それ以降だと精神障害者とみなされるようである。いずれにしても、精神障害の内容は医学の領域に入るもので、専門知識が無い者にとって、その内容を理解することは困難である。

まとめると、身体障害者の場合は、専門知識が無い者にとってもその内容（障害の種類、程度）が理解しやすいが、知的障害者と精神障害者の場合は、障害の程度の判定が難しく、障害があるかどうかの判定すら容易ではないと言えよう。

なお、『平成24年版障害者白書』によれば、現在³⁾の障害者数は、身体障害者（児）は366.3万人、知的障害者（児）は54.7万人、精神障害者（児）は323.3万人となっており、この合計数は国民全体の約6%⁴⁾にあたる。

注

- 1) つまり、障害者基本法での「その他の心身の機能の障害」が、障害者自立支援法では記述されていない。
- 2) 障害者自立支援法第四条の記述だけを見ると、身体障害者については年齢制限が無いように読めるが、身体障害者についてはその参照先である身体障害者福

障害者雇用の現状と課題（熊迫）

社法第四条に 18 歳以上を対象とすることが書かれている。

- 3) 身体障害者（児）は平成 18 年の調査，知的障害者（児）は平成 17 年の調査，精神障害者（児）は平成 20 年の調査に基づいている。
- 4) もっとも，複数の障害を持つ人がいたり，精神障害者の数は実態調査が行われていないため医療機関にかかった人をカウントしているということもあって，正確な数字ではなく，およその規模を表すものである。

3. 障害者雇用促進施策と障害者雇用の現状

1975 年に国連で「障害者の権利に関する宣言」が採択された。この宣言では，障害者とその能力を発揮できるように援助し，出来る限り普通の生活に統合するよう促進する必要性を記している。そして，雇用に関しても，以下のような権利があることを明記している。

7. 障害者は，経済的・社会的保障を受ける権利ならびに，しかるべき生活水準を保持する権利をもっている。彼らはその能力によって，雇用を確保したり維持し，あるいは有用で生産的で報酬が得られる職業に従事したり，また，労働組合に加入する権利を持っている¹⁾。

障害者の権利宣言の内容を受けて，1981 年は「国際障害者年」とされ，1983 年から 1992 年は「国連・障害者の 10 年」とされるなど，「完全参加と平等」を目指した国際的な運動が展開されてきた。

日本での障害者雇用促進施策は，主に「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」とする）に基づいている。障害者雇用促進法は，事業主に対する措置である雇用義務制度と納付金制度，障害者本人に対する措置である職業リハビリテーションの 3 つが柱となっている。

雇用義務制度とは，事業主に対して障害者雇用率に相当する人数の身体障害者・知的障害者の雇用を義務付けるものである。なお，精神障害者は雇用を義務付けられるには至っていないが，精神障害者を雇用している場合には

その数は障害者の雇用実績に加えられる。

現行の障害者雇用率は、民間企業が1.8%、国・地方公共団体等が2.1%、都道府県等の教育委員会が2.0%になっているが、2013年4月1日からそれぞれ0.2%ずつ引き上げられることになっている。

雇用することが義務付けられる障害者数（法定雇用障害者数と言う）は、一般労働者²⁾数に短時間労働者³⁾数の5割を足し合わせ、その数に障害者雇用率を掛け合わせたものになる。すなわち、パートなど短時間労働に従事する雇用も、法定雇用障害者の算定基準となり、また障害者雇用の実績算定に含まれる。加えて、重度の身体障害者ならびに重度の知的障害者は、2倍にカウントされている。なお、事業主が特例子会社と呼ばれる障害者雇用に特別な配慮をした会社を設立した場合、特例子会社に雇用されている障害者数を実績に加えることができる。これは、企業グループでの雇用率達成を認めることを意味する。

納付金制度とは、障害者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、全体としての障害者の雇用水準を引き上げることを目的としたものである。常用労働者200人超で雇用率を達成できなかった事業主には、障害者雇用納付金として、不足1名につき月額5万円⁴⁾が課せられる。この納付金は独立行政法人高齢・障害・求職者雇用支援機構によって徴収され、障害者雇用調整金や報奨金、助成金として使われる。障害者雇用調整金は、常用労働者200人超で雇用率を達成した事業主に対して支給されるもので、超過1名につき月額2万7千円となっている。報奨金は、常用労働者200人以下で障害者を4%又は6人のいずれか多い数を超えて雇用する事業主に対して支給されるもので、超過1名につき月額2万1千円である。助成金には様々なものがあるが、障害者の作業場や福祉に関する施設の設置や、障害者の職場適応を支援する人材の配置などに対して支給されるものなどがある。

雇用義務制度と納付金制度は、事業主に対する目標設定とその成果に対する“アメとムチ”であり、一体的なものであると言えよう。これに対して職業リハビリテーションとは、障害者に対して職業指導、職業訓練、職業紹介

障害者雇用の現状と課題（熊迫）

などを、ハローワークや、地域障害者職業センター、障害者就業・生活支援センターなどが協力しておこなうものである。その具体的内容は多岐にわたっているが、特に地域障害者職業センターで行われている支援策が目を引く。この支援策とは、個々の障害者の特性を把握した上で、その者がどのような能力を有し、またどのような支援を行えば就労可能となるのかといった見極めを行う職業評価及び職業リハビリテーション計画の策定や、基本的な労働習慣や社会生活技能の向上といった障害者の就労の可能性を高めるための支援（職業準備支援）、ジョブコーチと呼ばれる職場適応援助者を派遣しての職場適応に関する支援などである。

このような雇用促進施策がとられている中で、障害者雇用の現状はどのようなになっているのであろうか。厚生労働省のプレスリリースによれば、平成23年度は以下のようにになっている⁵⁾。

＜民間企業＞（法定雇用率 1.8%）

- ・実雇用率 1.65%
- ・法定雇用率達成企業の割合 45.3%

＜公的機関＞（法定雇用率 2.1%，都道府県などの教育委員会は 2.0%）

- ・実雇用率 国：2.24%，都道府県：2.39%，
市町村：2.23%，教育委員会：1.77%

民間企業の場合、全体としての実雇用率は 1.65%と、法定雇用率に近いところまで来ているが、達成企業割合を見ると半数以上は法定雇用率に達していない。これは障害者雇用に対して積極的な企業と消極的な企業の差が大きいことを反映していると解釈できる。実際、障害者を 1 人も雇用していない企業（0 人雇用企業）が未達成企業に占める割合は 61.3%となっている。

注

- 1) 日本語訳は中野（1997）による。
- 2) 常用労働者のうち短時間労働者を除いたものを指す。
- 3) 週所定労働時間 20 時間以上 30 時間未満の労働者を指す。

- 4) 常用労働者 200 人超 300 人以下の事業主は平成 27 年 6 月まで 4 万円に減額される。
- 5) 厚生労働省プレスリリース「平成 23 年障害者雇用状況の集計結果」（平成 23 年 11 月 25 日付、職業安定局高齢・障害者雇用対策部障害者雇用対策課）による。

4. 考察

これまで見てきたように、障害者雇用促進施策には様々なものがあるが、日本では雇用義務制度と納付金制度による割当雇用による特徴を見ることができる。実際、他の国との比較で言えば、狩俣（2012）は、障害者雇用を日本のように割当雇用によって行う国と、アメリカのように差別禁止制度を中心にする国、ドイツやフランスのように両方の制度を採用している国という風に分類している。

では、政府が事業主に対して、一定割合の障害者を雇用することを割り当てる施策は、企業経営にどのような影響を及ぼすのであろうか。図 1 は、障害者の雇用率指定が及ぼす影響について示したものである。

横軸に健常者の雇用数（ L_n ）、縦軸に障害者の雇用数（ L_d ）をとっている。政府が障害者の雇用率を指定しなかった場合、ある生産量での等量曲線 AB と、等費用線 CD との接点 A で健常者と障害者の雇用者数が決まっている。ここで、政府が障害者の雇用率を点線 OG のように指定したとする。この点線 OG の傾きが健常者と障害者の雇用割合を示している。企業が当初の生産量を維持すると仮定すると、健常者と障害者の新たな雇用者数は、点 I で決まることになる。点 I は等費用線 CD 上には無く、総費用がより高い等費用線 EF 上に有る。すなわち、障害者の雇用率を指定することにより、より多くの費用が付加されることを意味する。理想としては、障害者の雇用率を高めながら費用を従来通りに抑えたい、すなわち点 I を点ウに近づけたいということになる。これは、等量曲線 AB を A'B' のような形状へ変えていくということであり、技術的限界代替率を 1 に近づけていくということである。つ

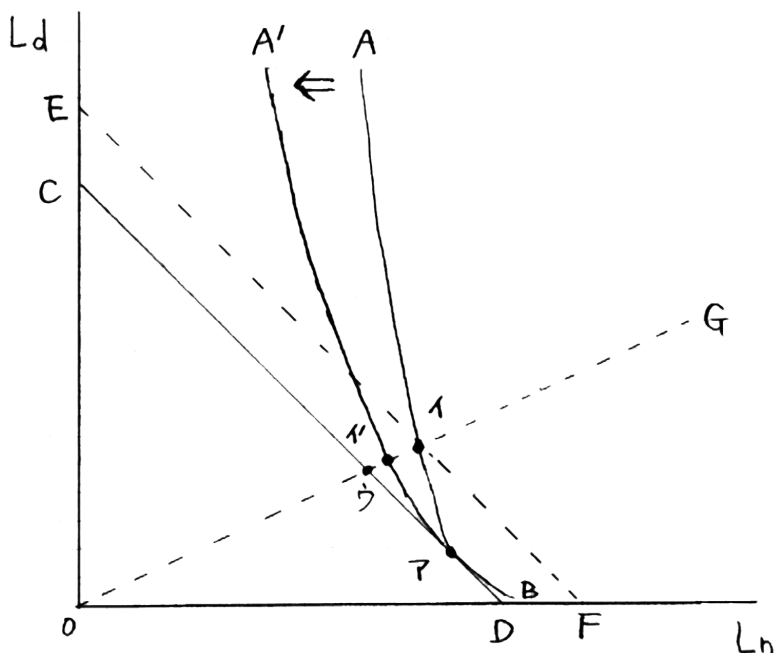


図1 障害者の雇用率指定が及ぼす影響

まり、障害者の生産性を高め、健常者の生産性に近づけるということを意味する。このことから、政府は、障害者の教育訓練や生産性向上のための設備投資などに対して、より重点的に後押しすべきという示唆が導かれる。

もちろん賃金補助のような形での報奨金や助成金でも障害者の雇用率は改善できる。しかしながら、等量曲線の形状によってその効果には大きな差が生じる。図2は、障害者の賃金助成が行われた場合の雇用率の変化を示したものである。(a)と(b)の違いは、等量曲線の形状だけである。賃金助成が行われる前は、等量曲線ABと等費用線EFとの接点アで、健常者と障害者の雇用者数が決まっている。この時の雇用率は直線OGの傾きで示される。賃金助成が行われると、等費用線がE'F'に変わるため、新たな等量曲線CDとの接点イで健常者と障害者の雇用者数が決まる。雇用率は、直線OGの傾

きから直線 OG' の傾きへと上昇している。但し、(a) に比べて (b) の場合は、等量曲線の形状から、賃金助成の効果が小さい。等量曲線の形状が実際のところどのようになっているのかはわからないが、賃金助成の効果を高めるためにも、(b) よりも (a) のような形状へ変えていくべきということであり、すなわち障害者の生産性を高めるような取り組みが重要になってくると言える。

加えて、現行の調整金制度には、障害者雇用納付金を支払うことにより事業主としての義務を果たしたと見なされる側面もある。障害者雇用に積極的に取り組まず、納付金を支払うことで解決しようとする企業も少なからず存在するのではないか。法定雇用率未達成企業のうちの6割強が、障害者を1人も雇用していないという事実が、そう解釈させる。解決策として、納付金の額を上げるということも考えられるが、それでは本質的な解決には至らない。障害者の生産性を高め、障害者を雇用することが、トータルで企業にとってマイナスにならないようにすべきである。

実際、地域障害者職業センターで行っている施策は、障害者の生産性を高

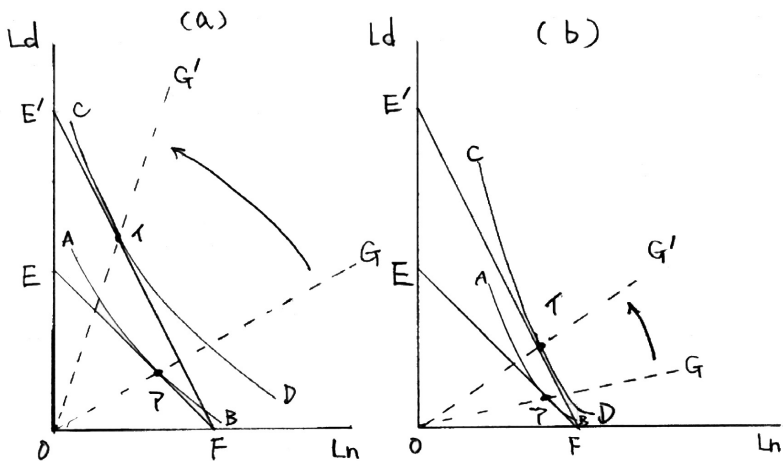


図2 賃金助成による雇用率の変化

障害者雇用の現状と課題（熊迫）

めるような取り組みであると言える。このような施策を今後も拡充していくことが重要であろう。ここでは、それらに付け加えて、障害者の情報の整理と啓蒙の必要性についても触れておきたい。本稿で見たように、障害者のうち、特に知的障害者と精神障害者については、どのような障害があるのか、その程度はどのようなものなのか、といった内容が一般には極めて理解されにくい。一般の健常者が誤解している点も有るだろう。知的障害や精神障害があっても、企業に貢献できるような仕事に就いている事例の紹介や、そもそも雇用に関係なく普段の生活の様子全般など、障害者に関する情報を広く社会に発信することによって、理解を深めることが大切ではなかろうか。これは、事業主だけでなく、一緒に働く健常者、またその企業と関係を持つ顧客や取引先など、幅広く関係してくることであるため、国民全体を対象に啓蒙活動を行うべきである。

5. むすびにかえて

一般的に、健常者が日常生活をおくる上で、障害者と接する機会というのは、それほど多くないのではなかろうか。先述の通り、障害者数を合算すれば国民の6%にあたる数字になっている。この数字を念頭におけば、もっと障害者との接触があることが自然だろうと感じる。障害者と接する機会が少ないことで理解が進まず、理解が進まないことで障害者の社会進出も進まずに健常者との接触機会も増えないという負の循環があるように感じられる。障害者に対する理解が進み、また障害者の生産性を高める取り組みの進展によって、障害者が社会の中に自然に溶け込んでいる状態を目指すべきだと考える。

最後に、本稿での考察により得られた政策的示唆について整理し、むすびにかえる。

- ・雇用義務制度と納付金制度によって障害者の雇用率を高めようとするのであっても、障害者の生産性向上が欠かせない。

- ・納付金の支払いそのものが、障害者雇用への積極的な取り組みを阻害していることも考えうる。
- ・国民全体に対して、障害者に関する情報発信と障害者雇用についての啓蒙活動の拡充が必要である。

参考文献

- 狩俣正雄、『障害者雇用と企業経営』，明石書店，2012.
- 手塚直樹、『日本の障害者雇用』，光生館，2000.
- 内閣府、『平成 24 年版障害者白書』，佐伯印刷，2012.
- 中島隆信、『障害者の経済学（増補改訂版）』，東洋経済新報社，2011.
- 中野善達、『国際連合と障害者問題重要関連決議文書集』，エンパワメント研究所，1997.