

障害者雇用の在り方への視点

—包摂された雇用とは—

眞保 智子

法政大学現代福祉学部教授

はじめに

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）は、障害のある方の雇用労働の場への包摂に大きな役割を果たしてきた。障害者雇用促進法は、1960（昭和35）年の制定以来、日本国内の社会と経済情勢や国際条約の締結など国内外の様々な課題に対応するために幾多の改正を重ねて今日に至っている。本稿では障害者雇用促進法の改正に注目し、その内容を概観した上で、障害者雇用の在り方について考える。

障害者雇用促進法の制定と 障害者雇用の進展

第二次世界大戦は、夥しい市民と軍人の戦死者と傷ついた無数の市民、傷痍軍人を生じさせ終焉

した。1947（昭和22）年には職業安定法が制定され、職業指導や職業紹介等について傷痍軍人だけでなく、全ての身体障害のある方へと適用が拡大された。しかし、当時は復員軍人や引揚者の受入れが続いており、失業者対策が急務とされ身体障害のある方への専門相談がなされる体制ではなかった。一方で、1949（昭和24）年に制定された身体障害者福祉法（身体障害者の福祉を図ることが目的の法律）では、職業紹介、職業補導（職業訓練）などの身体障害者の職業援護を総合的に実施する体制が確立された。障害のある方の雇用労働への包摂の動きは、傷痍軍人を対象とした従前の制度に軍人以外の身体障害のある方を統合し、職業リハビリテーション¹の制度から始まった。

1960（昭和35）年に身体障害者雇用促進法が制定される。背景には当時の国内の障害者雇用状況の低迷がある。1952年（昭和27）年に労働省に身体障害者雇用促進中央協議会が設置され、雇用促進対策が行われたが、行政上の措置による限界があった。一方で国外では既に多くの国が身体障害者を対象とした雇用促進法を制定しており、また1955（昭和30）年にはILO（国際労働機関）総会で、障害者の職業更生に関する勧告（第99号：R99 Vocational Rehabilitation (Disabled) Recommendation, 1955）が採択されて、日本においても雇用促進に資する立法措置が求められていたからである。このとき民間企業については、努力義務として雇用率（現場的事業所1.1%、事務的事業所

しんぼ さとこ

東京都出身。法政大学社会科学部研究科経営学専攻修士課程修了、埼玉大学大学院経済科学研究科経済学専攻博士後期課程修了。博士（経済学）。精神保健福祉士。高崎健康福祉大学准教授を経て2014年より法政大学現代福祉学部教授、2021年より社会福祉法人プライム理事長。専門分野は障害者の雇用とキャリア形成、若年者・障害者の就労支援等。群馬県教育委員会教育委員長、厚生労働省「障害者雇用・福祉施策の連携強化に関する検討会」構成員、内閣府障害者政策委員会専門委員等を務めた。近著は『障害者雇用の実務と就労支援「合理的配慮のアプローチ」4訂版』2024年、日本法令。

1.3%)が課された。しかし同法の規定する障害者は身体障害のある方のみであった。

現在の障害者雇用に関わる中核的制度が確立されたのは1976（昭和51）年の改正法である。第一として法定雇用率制度が導入され民間事業主を対象に義務化（法定雇用率は1.5%に引き上げ）された。第二に身体障害者雇用納付金制度（当時1人不足につき月3万円）が創設される。これらにより、日本の障害者雇用制度は、一定割合以上の障害のある方を雇用することを事業主に義務付けた「割当雇用制度」と雇用できない事業主から納付金を徴収し、それを財源として障害のある方を多数雇用する事業主に対して調整金や報奨金、各種助成金を支給する「障害者雇用納付金制度」が確立した。

さらに重度障害者（身体障害者福祉法施行規則別表第5号の1・2級に相当する障害者）の雇用1人をもって2人雇用したこととみなすダブルカウント制度、雇用義務の履行を確保するために法定雇用率未達成企業の公表制度、および障害のある方を解雇する際の届出制度が導入された。1976（昭和51）年改正法は、軽度や中度の障害のある方の雇用促進には一定の進展があった一方で、重度の障害がある方の雇用の広がりには限定的であった。

1987（昭和62）年には、法律の対象となる障害を知的障害および精神障害にも広げる大きな改正が行われた。法律の対象となる障害のある方を「身体又は精神に障害があるため、長期にわたり、職業生活に相当な制限を受け、又は職業生活を営むことが著しく困難なもの」と定義した。この定義により、法律の名称から「身体」が除かれ、「障害者の雇用の促進等に関する法律：障害者雇用促進法」となった。

そして、知的障害のある方を雇用した企業は、自社の実雇用率（自社が雇用する従業員全体に対して障害のある従業員が占める割合）を算定する際に、身体障害のある従業員の人数と同様にカウントができるようになった。納付金制度上も法定雇用率を上回って雇用している企業に支払われる調整金と報奨金も知的障害のある従業員の人数も含めて支給対象となった。ただし、精神障害のある方は、これら

の対象ではなく、雇用しても実雇用率算定の際にカウントできなかった。

だが、知的障害のある方および精神障害のある方の雇用義務化（法定雇用率を算定する根拠式に知的障害者および精神障害者の雇用状況のデータを含めることであり、「算定基礎に加えられる」と表現される）は先送りとなった。

知的障害のある方の雇用が義務化されたのは1997（平成9）年改正法だ。しかし、精神障害のある方の雇用の義務化は1997（平成9）年改正法でも、見送りとなった。ただ、精神障害のある方を雇用した場合、助成金の支給対象にはなっていた。だが、障害特性により、最初からフルタイムで働ける精神障害のある方はそれほど多くはなく、雇用の実態に対して助成金を請求しやすい制度にはなっていなかったことから、1997（平成9）年改正法では、精神障害のある短時間労働者（週当たりの所定労働時間が20時間以上30時間未満で働く労働者）も支給対象とした。

1981（昭和56）年の国際障害者年から1993（平成5）年の「障害者対策に関する新長期計画」の策定、そして障害者基本法の制定から1995（平成7）年には、数値目標を含む総合的な「障害者プラン（ノーマライゼーション7ヵ年戦略）」がとりまとめられるなど日本においても、広く社会にノーマライゼーションの理念が浸透した時期であった。

こうした社会情勢に対応するために、2002（平成14）年改正法では、除外率制度（障害者の就業が一般的に困難であると認められる業種に、常用労働者数を計算する際に除外率に相当する労働者数を控除できる制度）が廃止された。ただし、当分の間、除外率設定業種ごとに除外率を設定し、廃止に向けて段階的に縮小する経過措置が設けることになり、まず2004（平成16）年に一律10%の引き下げが行われ、その後2010（平成22）年に再び一律10%の引き下げがおこなわれた。さらに2022（令和4）年改正法により、2025（令和7）年にはさらに一律10%の引き下げが予定されている。

知的障害のある方を実雇用率にカウントできるようになってから18年が経過した2005（平成17）

年の法改正で、ようやく精神障害のある方への雇用促進に向けて前進があった。精神障害のある方（精神障害者保健福祉手帳所持者）を雇用した場合、2006（平成18）年4月1日より企業が実雇用率を算定する際にカウントできるようになった。だが雇用を義務化し、法定雇用率を算定する際の算定基礎に位置付けることは見送られた。発達障害者支援法の制定によって定められた発達障害者に、職場適応援助者（ジョブコーチ）の利用が可能とされた。

2008（平成20）年改正では、障害者法定雇用率を算定する根拠式に短時間労働者（週当たりの所定労働時間が20時間以上30時間未満で働く労働者）を加えるという大きな変更がなされた。2010（平成22）年から障害者の雇用義務の基礎となる障害のない労働者と雇用する障害のある労働者について、どちらにも短時間労働者を加え、算定する際は短時間労働者1人につき、0.5カウントとされた。身体障害のある方と知的障害のある方については、重度障害のある短時間労働者は、それぞれダブルカウントとなる。この改正により短時間労働者を多数雇用する小売業や流通業などの企業で実雇用率が大幅に低下することとなり、対応を迫られた企業も見られた。

2013（平成25）年の法改正の背景には、2006（平成18）年12月に国連で採択された障害者に関する初めての国際条約である「障害者の権利に関する条約（以下、障害者権利条約）：Convention on the Rights of Persons with Disabilities」がある。障害者権利条約は、障害者の人権及び基本的自由の享有を確保し、障害者の固有の尊厳の尊重を促進することを目的として、障害者の権利の実現のための措置等を締約国に求めている。日本は、2007（平成19）年に障害者権利条約に署名し、さらに批准に向けての国内法の整備に着手した。障害者雇用促進法の改正もその一つであった。改正法では第一に差別禁止と合理的配慮の提供を義務付けた。第二に2018（令和30）年4月1日から、精神障害のある方（精神障害者保健福祉手帳所持者）が法定雇用率を算出する算定基礎に位置づけ

られ、雇用の義務化がなされた。

精神障害のある方の雇用の義務化への議論は、2004（平成16）年の第16回労働政策審議会障害者雇用分科会で公表された労働政策審議会障害者雇用分科会意見書（案）「今後の障害者雇用施策の充実強化について―就業機会の拡大による職業的自立を目指して―」において、『雇用義務制度は、障害ゆえに職業生活上の制約を有する障害者の雇用は企業の社会的責任であるという考え方から成り立っており、精神障害者についても障害者雇用促進法上に定義されたこともあり、将来的にはこれを雇用義務制度の対象とすることが考えられる。』と明記されたが1997（平成9）年の知的障害者の雇用の義務化以降16年にわたる議論を経て義務化がなされ、ようやく身体障害、知的障害、精神障害（精神障害者保健福祉手帳所持している発達障害の方を含む）の障害種別間の障害者雇用率制度における格差が是正された。

2018（平成30）年は、中央省庁ならびに地方公共団体に求められている障害者雇用率の計上間違いが明らかになった。このため、2019（令和元）年法改正は国および地方公共団体等が率先して障害のある方を雇用する責務の明確化や「障害者活躍推進計画」の作成・公表の義務化等、国と地方自治体に対する新たな措置に関する法改正が行われた。

障害者雇用率制度の対象となる障害種別の拡大にともない障害のある労働者の多様化、新型コロナウイルス災禍を経て働く場や時間など働き方のニーズの多様化が障害者雇用においても指摘された。AIの活用やDXの進展による仕事の変化や新型コロナウイルス災禍を経てオフィスの再編やペーパーレス化が進展し、新たな職域の開発の必要性の高まりなどを踏まえ、2022（令和4）年法改正では、第5条（事業主の責務）が改正され、これまでの「能力の正当な評価」、「適当な雇用の場の確保」、「適正な雇用管理」に加えて「職業能力の開発及び向上に関する措置」が新たに求められるようになった。

また、障害特性により短時間で働く労働者の雇

表1 民間企業の法定雇用率の変遷

年	法定雇用率	見直し間隔
昭和51（1976）年	1.5%	—
昭和63（1988）年	1.6%	12年
平成10（1998）年	1.8%	10年
平成25（2013）年	2.0%	15年
平成30（2018）年	2.2%	5年
令和 3（2021）年	2.3%	3年
令和 6（2024）年	2.5%	3年
令和 8（2026）年	2.7%	2年

出典：厚生労働省『障害者雇用状況報告』より筆者作成

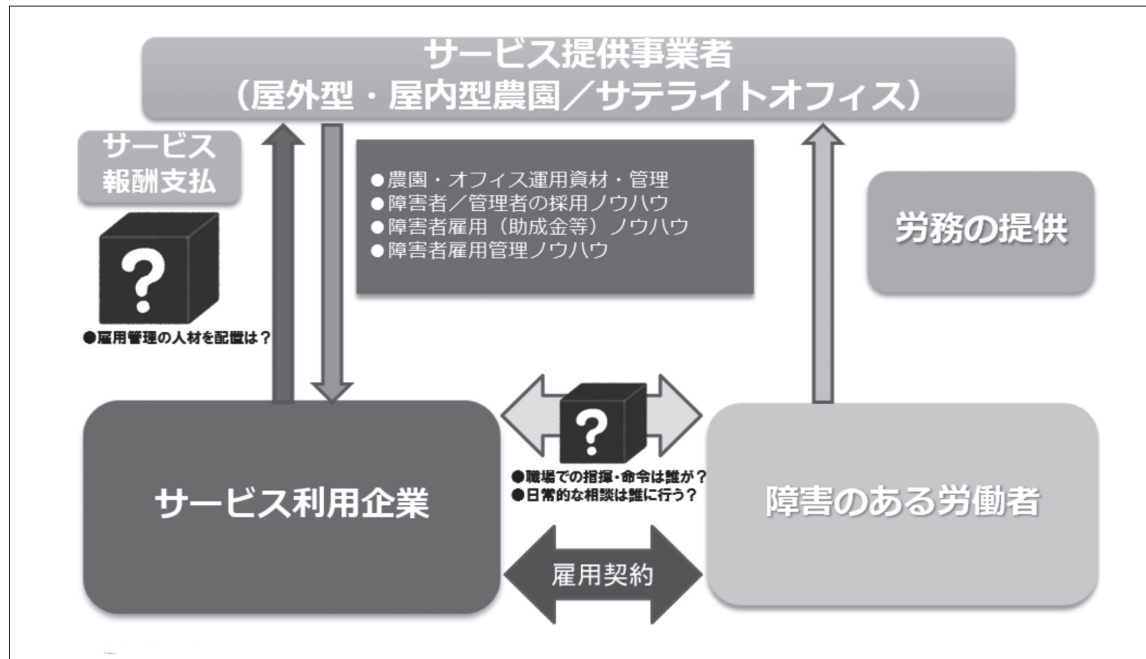
用機会の拡大を目指して2024（令和6）年4月1日から週所定労働時間10時間以上20時間未満で働く特定短時間労働者等（重度の身体障害のある方、重度の知的障害のある方、精神障害のある方）を対象とした算定特例が設けられた。具体的には、特に短い時間（週所定労働時間が10時間以上20時間未満）で働く重度身体障害のある方、重度知的障害のある方、精神障害のある方を雇用した場合、特例的な取扱いとして、実雇用率を算定する際に、1人をもって0.5人と算定することが可能となった。

法改正によりあらためて障害者がその能力を発揮するための視点に立ち障害のある労働者のニーズを踏まえ、状況や環境の変化に応じて絶えず刷り合わせを行い仕事や職場の環境を調整することが求められる。例えば、精神障害や発達障害のある労働者個人の特性に配慮し、安定して働けるよう、個別に勤務時間や休憩時間を設定する、安心して相談ができる相談体制を整える、日々の仕事の課題をすぐに把握できるように日報とフィードバックを行う等の配慮の提供および雇用管理などである。法改正による雇用施策の進展は、雇用の拡大と企業等において精神障害のある方や発達障害のある方（雇用率の算定対象となるのは精神障害者保健福祉手帳か療育手帳の所持者）に対する前述の合理的配慮や雇用管理に関わる一定のノウハウの蓄積をもたらし障害のある方の雇用労働への包摂に寄与してきた。

障害者雇用の在り方を問い直す 「障害者雇用ビジネス」

近年の障害者法定雇用率の引き上げ（表1参照）に伴い急速に拡大しているのが、法定雇用率未達成企業が障害者雇用サービスを手掛ける企業と契約してなされる、いわゆる「障害者雇用ビジネス」である（図1参照）。障害のある方が、雇用されている企業とは別の企業が開設する冷暖房完備の水耕栽培の野菜工場や地方の農場やサテライトのオフィスなどで働く。採用から日常の業務管理と雇用管理はサービス提供企業が行い、障害のある労働者と雇用している企業との日常的なやりとりがほとんどなされていないケースが指摘されている。サービス提供企業によっては就業時間の中でほとんど仕事がない、「出社するのが仕事である」と説明されたというケースもあるという。

障害者雇用を進める過程において自社の環境を整えるために短期間利用するといったケースでは障害者雇用ビジネスの利用も1つの選択肢だろう。だが、2つの視点から懸念もある。第一に能力開発に対する懸念だ。雇用されている企業の本業と関係がなく、人的交流もほとんどなく、範囲が限定的な仕事を続けていて、果たして能力開発できるだろうか。今行っている仕事の上流工程や下流工程など今の仕事に関連が深い他の仕事に挑戦する機



出典：筆者作成

会とその際に行われるOJT（on-the-job-training：仕事の中で行われる職業訓練）がどれほど保障されるだろうか。前述のとおり2022（令和4）年の障害者雇用促進法改正では、第5条（事業主の責務）が改正され、「職業能力の開発及び向上に関する措置」が企業に義務付けられている。

第二に、雇用の場における包摂性への懸念である。1960（昭和35）年の障害者雇用促進法の制定時から60有余年にわたり多くの企業は、障害者雇用促進法第5条にある「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」として、障害の特性に応じた合理的配慮、自社の仕事とのマッチングや雇用管理に関わる知見を蓄積する努力を重ね障害のある人もない人も共に働く職場を作り上げてきたのである。そして障害者雇用率の達成というコンプライアンスのみならず、多様な人材を戦力として新たなサービスを生み出す、誰もが働きやすい職場を構築することで生産性を高めるといった価値を見出している企業もある。

障害者雇用に関わる知見の蓄積には障害者雇用促進法で定められ厚生労働大臣の認定を受け

て設立される特例子会社²も大きな役割を果たしてきた。いわゆる障害者雇用ビジネスは、特例子会社の認定要件のような障害者を雇用する企業から自社の障害のある社員の雇用管理や相談に対応する人員の配置や適切な雇用管理を通じた雇用の安定を担保することなどの枠組みがないままでよいのか。労働基準法など労働法規と照らしての解釈とともにそれぞれの領域の研究者を交えて障害者雇用に関わる関係者が、障害者雇用促進法にある社会連帯の理念とは何かを問い直すことが求められている。■

《注》

- 1 ILO（国際労働機関）総会で1983（昭和58）年に採択された職業リハビリテーション及び雇用（障害者）に関する勧告（第168号）では、職業リハビリテーションの目的を「障害者が適当な雇用に就き、それを継続し、かつ、それにおいて向上することができるようにすること及びそれにより障害者の社会への統合又は再統合を促進することにあるとみなすべきである。」としている。障害者雇用促進法ではその第2条7において「障害者に対して職業指導、職業訓練、職業紹介その他この法律に定める措置を講じ、その職業生活における自立を図ることをいう」と定義されている。職業リハビリテーションの実務においては、障害のある方と就職しようとする

る職場との双方に対して情報収集と評価（希望や適性、障害特性、仕事内容、処遇、職場の人的・物理的環境等の情報収集と評価することをアセスメントとも呼ぶ）を行い、就職後の職場適応、職場定着に必要な支援が行われる。

2 特例子会社は、身体障害者雇用促進法の 1976（昭和 51）年改正により、障害者の雇用の促進と安定を図る目的で制度化された。親会社が一定の要件のもと子会社を設立し、その子会社が障害者を雇用した場合、雇用した障害者を親会社の法定雇用率に算入できる仕組みである。主な設立の要件は以下の 5 つとされている。

- ①親会社は子会社の意思決定機関を支配していること
- ②親会社と特例子会社との間には人的関係が緊密（役員派遣など）であること
- ③障害者を新規に 5 人以上雇用し、なおかつ全従業員に占める障害者の割合が 20%を超え、さらに障害者のうち 30%は重度身体障害者か知的障害者であること

- ④障害者特性に配慮した雇用管理を適切に行うこと
- ⑤ その他重度障害者の雇用促進や雇用の安定が確実に達成できると認められること

《文献》

厚生労働省（2004）労働政策審議会障害者雇用分科会「労働政策審議会障害者雇用分科会意見書（案）今後の障害者雇用施策の充実強化について—就業機会の拡大による職業的自立を目指して—」。

眞保智子（2020）「障害者雇用 with コロナ時代に向けた課題」『新型コロナ・ショックと with コロナ時代に向けて＜2020～2021 年度経済情勢報告＞』公益財団法人連合総合生活開発研究所 ,pp. 135-137.

眞保智子（2023）「障害者権利条約に関する国連勧告と職業リハビリテーションの課題展望」『職業リハビリテーション』,37(1), 日本職業リハビリテーション学会 , pp.18-27.

眞保智子（2024）『障害者雇用の実務と就労支援「合理的配慮のアプローチ」4 訂版』日本法令。

