

論文

障害者雇用対策の現状と問題点

—— 民間企業における障害者雇用の現状を通して ——

天 野 栄 一

はじめに

国際障害者年を契機として、わが国における障害者を取りまく状況は大きく変化してきた。その基本にあるものはノーマライゼーションの理念である。つまり、社会のあらゆる機会に障害を持っている人も障害を持っていない人と同じように参加する権利を有する、というものである。この社会参加の一つの形態が、職業生活を通しての社会参加である。職業は労働報酬を得ることにより経済的な安定をもたらすとともに、生きがい等の精神的な安定をもたらすものである。障害者にとって職業のもつ意味も同様に重要であり、職業的な自立は基本的かつ根本的な問題である。

この職業には雇用労働、自営業、内職等の形態があるが、普通、雇用労働が一般的な形態となっている。したがって、障害者の職業の問題を考える場合も、雇用の問題を第一義的な課題として考えることが重要である。これに対して政府は障害者雇用対策を展開しているが、この場合に考慮しなければならないことは、障害の種類や程度にかかわらず、どのような障害をもっている者であっても、基本的にはだれもが一般就労に就くことができるということがあくまでも政策の前提になければならないということである。しかし、現実には、一般就労のみでは対応しきれない障害者も多数存在している。平成3年の「身体障害者実態調査」によると、むしろ一般就労に就いている障害者の方が圧倒的に少ないというのが現実である。これらの障害者は、自営業、内職、さらには授産施設や作業所における福祉的就労等に就いている人と、それさえも困難で更生施設や療護施設等、施設や在宅でADL（日常生活動作）の向上に主眼をおいた訓練等を行っている人がある。障害の種類や程度によって多様なニーズが存在し、それにどのように対応していかなければならないかを考えた場合、多様なメニューを準備しておかなければならないのはいうまでもないことであるが、一般就労と福祉的就労等それに向いているか

いないかという判断は慎重になされなければならない。現実の施策においては労働省は健常者と同じように一般就労が可能な障害者と、ADL（日常生活動作）が未確立で一般就労には向かない福祉的就労に重点をおくべきレベルの障害者との線引きして施策を展開している。この基本的政策視点そのものに問題はあるが、この視点に立つ場合、一般就労可能な障害者と一般就労に向かない障害者の基準をどこに設定するかのか、この基準があまりにも短絡的な発想に基づいているといわざるを得ない。一般就労が可能な障害者という場合、わが国の場合は、作業を遂行するうえでほとんど特別な配慮や援助なしに一定の生産性をあげることができる障害の種類や程度の人をいっている。これ以外の障害者は一般就労の機会はかなり制約されているのが現状である。

世界保健機関（WHO）は、障害を3つの段階に区別している。機能障害（impairment）、能力低下（disability）、社会的不利（handicap）の3段階であるが、わが国の場合、機能障害とそれにともなう能力低下が意識の中で同一のレベルで認知されている傾向がある。障害者の就労を阻んでいる最大のものが第3レベルの社会的不利によるところが大きいのはもちろんであるが、機能障害と能力低下の区別を明白にすることが、社会的不利を撤廃していく大きな前提にならなければならない。我が国の場合、重度障害者は作業能力が劣るという図式がある。損傷の部位によってある作業には向かないが、別の作業にはほとんど障害にはならないということもあり、また損傷の部位が同じでもリハビリテーションの程度により個人差がある。この基本的認識が社会的になされていない。これが障害者に対する偏見や差別につながっている場合が多い。また、そのことが一般企業の障害者雇用担当者の間から「新たに雇用できる障害者はもういない」とか「障害者は働くことには向かない」といった言葉がでてくる背景となっているように思われる。採用段階で、ある障害の種類、程度の障害者を拒否するような事態が生じている。たとえば大規模小売り店に対する調査¹⁾の中で「貴社では現段階で雇用を考えていない障害の種類や障害の程度がありますか」という質問に対して、「ある」という回答が障害の種類では6割、程度では3割という回答が得られてくる。この背景には「障害者は接客業には向かない」といった固定観念が企業サイドにあるものと解釈せざるを得ない。障害者の雇用問題は、いわば採用段階に端的に現われている。

本稿では障害者雇用に対するこのような基本的視点が民間企業の中でどのように反映しているのか。特に採用段階に焦点をあて、そこにはどのような問題点が内在しているのかを明らかにするとともに、障害者雇用政策そのものの構造的問題について指摘していく。

1. 障害者雇用の現状

(1) 障害者の実態

1951年の実態調査時点で身体障害者数は512,000人(人口対千人比6.05人)であったものが、1960年には829,000人(同13.7人)、1970年には1,314,000人(同17.9人)、1980年には1,977,000人(同23.8人)、1991年には2,722,000人(同28.3人)、さらに1996年には2,933,000人(同28.9人)となっており、実数においても人口1,000人あたりの出現率においても急激な増加を見せている²⁾。

身体障害者の種類別の推移をみたのが表1である。肢体不自由がいずれの調査時点でも最も多く、5～6割を占めている。また内部障害も増加率、構成割合ともに増加が著しい。内部障害については1967年から心臓・呼吸器機能障害が、1972年から腎臓機能障害が、1984年からは膀胱または小腸機能障害が、それぞれ身体障害の範囲に組み入れられたことが増加の大きな要因になっている。

障害の程度別の推移をみたのが表2である。重度障害、とくに1級の障害者の増加が目立って多くなっている。障害の程度が1・2級の重度障害者は1965年で31.0%(内1級13.1%)、1970年で26.6%(同10.8%)、1980年で32.8%(同14.8%)、1987年で38.3%

表1 身体障害者の障害の種類別年次推移

年次	総数	視覚障害	聴覚・言語障害	肢体不自由	内部障害	重複障害(再掲)
1951	512	121	100	291	-	-
	100.0	23.6	19.5	56.9	-	-
1955	785	179	130	476	-	-
	100.0	22.8	16.6	60.6	-	-
1960	829	202	141	486	-	44
	100.0	24.4	17.0	58.6	-	5.3
1965	1,048	234	204	610	-	215
	100.0	22.3	19.5	58.2	-	20.5
1970	1,314	250	235	763	66	121
	100.0	19.0	17.9	58.1	5.0	9.2
1980	1,977	336	317	1,127	197	150
	100.0	17.0	16.0	57.0	10.0	7.6
1987	2,413	307	354	1,460	272	156
	100.0	12.7	14.7	60.5	12.1	6.5
1991	2,722	353	358	1,553	458	121
	100.0	13.0	13.2	57.1	16.8	4.4
1996	2,933	305	350	1,657	621	179
	100.0	10.3	12.2	56.3	21.2	6.1

上段は実数(単位千人)、下段は構成比率を示している
厚生省社会・援護局「身体障害者実態調査報告」より作成

表2 身体障害者の等級別年次推移

年次	総数	1級	2級	3級	4級	5級	6級	不明
1965	1,048	137	188	157	183	160	150	73
	100.0	13.1	18.0	15.0	17.5	15.2	14.3	6.9
1970	1,314	142	207	165	233	200	165	202
	100.0	10.8	15.7	12.6	17.7	15.2	12.6	15.4
1980	1,977	293	355	337	381	265	244	101
	100.0	14.8	17.9	17.0	19.3	13.4	12.4	5.1
1987	2,413	457	448	408	458	326	236	62
	100.0	19.7	18.6	16.9	19.0	13.5	9.8	2.6
1991	2,722	638	454	448	506	288	238	150
	100.0	23.4	16.7	16.5	18.6	10.6	8.7	5.5
1996	2,933	796	470	501	551	291	212	112
	100.0	27.1	16.0	17.1	18.8	9.9	7.2	3.8

上段は実数(単位千人)、下段は構成比率を示している
厚生省社会・援護局「身体障害者実態調査報告」より作成

表3 身体障害者の年齢別年次推移

年次	総数	18～19	20～29	30～39	40～49	50～59	60～64	65～69	70～	不明
1955	785	18	115	163	149	145	113		82	
	100.0	1.3	14.6	20.8	19.0	18.5	14.4		10.4	
1960	829	19	92	135	158	156	269			
	100.0	2.3	11.1	16.3	19.1	18.8	32.4			
1965	1,048	15	73	112	171	215	232		230	
	100.0	1.4	7.0	10.7	16.3	20.5	22.1		22.0	
1970	1,314	12	98	127	208	274	152	168	275	
	100.0	0.9	7.5	9.7	15.8	20.8	11.6	12.8	20.9	
1980	1,977	11	86	135	260	417	240	268	558	
	100.0	0.6	4.3	6.8	13.2	21.1	12.2	13.6	28.2	
1987	2,413	8	78	182	269	483	326	312	756	
	100.0	0.3	3.2	7.5	11.1	20.0	13.5	12.9	31.3	
1991	2,722	16	71	136	266	467	377	412	918	58
	100.0	0.6	2.6	5.0	9.8	17.2	13.9	15.1	33.7	2.1
1996	2,933	8	72	111	242	435	378	408	1,179	99
	100.0	0.3	2.5	3.8	8.3	14.8	12.9	13.9	40.2	3.4

上段は実数(単位千人)、下段は構成比率を示している
厚生省社会・援護局「身体障害者実態調査報告」より作成

(同19.7%)、1991年で40.1% (同23.4%)、1996年で43.1% (同27.1%) と調査年次ごとに比率が高まっており、全体の4割以上に達している。20代、30代では5割以上となっている。

年齢別推移をみたのが表3である。高齢者の占める割合が年々増加している。65歳以上の高齢者が占める割合は全体の半数以上(54.1%)になっている。とくに70歳以上の障害者の増加が著しい。

以上の実態調査の推移からその特徴をまとめると、①身体障害者総数の急激な増加、②障害の種類では内部障害者の増加、③障害の程度では重度障害者の増加、④年齢では高齢障害者の増加といった4点に集約される。

(2) 障害者の雇用状況

身体障害者の就労実態を調査したものとしては、(1)厚生省がほぼ5年ごとに実施している「身体障害者実態調査」、(2)労働省が毎年6月1日に各企業に対して報告を義務づけ発表している調査があり³⁾、さらに(3)同省がほぼ5年ごとに実施している「身体障害者等雇用実態調査」⁴⁾がある。また(4)知的障害者については1990年、1996年に行った「知的障害者基礎調査」によってその概要を知ることができる。

各調査ともそれぞれ特徴があるが、厚生省が行っている(1)の調査は全障害者の就労状況の推計値を出している。この調査結果から障害者の就労状況について示したのが表4である⁵⁾。それによると、就業している障害者は1996年時点で約85万人であり、1991年の前回調査に比べ減少している。この就業率は28.8%であり、実態調査年度の中では最も低い数値である。これは近年の慢性的な経済的不況が原因となっているものの、障害の重度化、高齢化によるところも大きいものと思われる。それにしても調査時点で就労している障害者は全体の3割にも満たず、全国一般の就業率の61.5%に比べると2分の1以下の就業率である。全国一般の就業率が1991年に比べ0.1%減少しているのに比べ障害者の就業率は4%の減少となっている。障害者は経済不況の影響を全国一般の労働者より強く受けていることがうかがえる。年齢別の就業率をみると、20代、30代、40代はいずれも5割を超えており、50代もほぼ5割となっている。また、障害の種類別では聴覚・言語障害の就業率が最もよく、視覚障害は最も低い。職業については農・林・漁業が21.2%ともっとも高く、特に聴覚・言語障害、視覚障害は3割以上がこれに従事している。次いで技能工・採掘・製造・建設・労務が18.9%となっており、聴覚・言語障害は約3割がこれに従事している。さらに、事務従事者が12.5%となっている。就業形態では一般常雇者が26.7%、自営業主が23.8%、家族従事者が13.4%という順になっている。

表4 就業状況別身体障害者数及び就業率の年次推移(単位:千人)

年次	総数	就業者	不就業者	無回答	就業率	(一般就業率)
1960	829	387	442	-	46.7	(70.6)
1965	1,048	412	636	-	39.3	(66.8)
1970	1,314	579	735	-	44.1	(68.8)
1980	1,977	638	1,320	19	32.6	(64.4)
1987	2,413	701	1,698	13	29.2	(59.0)
1991	2,722	894	1,731	97	32.8	(62.0)
1996	2,933	845	1,958	131	28.8	(61.5)

厚生省社会・援護局『身体障害者実態調査報告』より掲載

一方、不就業者に対して不就業の理由を聞くと「重度の障害のため」(27.2%)、「高齢のため」(24.2%)、「病気のため」(19.1%)といった理由をあげるもので7割を超している。「高齢のため」「病気のため」就労できないケースは別として、「重度の障害のため」就職できないという理由は職場環境、社会・生活環境が未整備であるため就職を断念している人たちであり、これらが整備されることにより、就職の可能性は高まるものと考えることができる。

労働省が行っている障害者雇用実態調査のうち(2)は、障害者を1人以上雇用することが義務づけられている常用労働者数63人以上規模の民間企業に雇用されている障害者の雇用実態である。ここに雇用されている障害者数は1998年時点で187,585人であり、民間の特殊法人、国及び地方公共団体が経営する事業体に雇用されている障害者も合わせると227,045人(知的障害者も含む)となっている。表5は法定雇用率(1.6%)の適用が義務づけられている一般企業における障害者の雇用実態の推移をみたものである。これによると、法定雇用率制度が強化され、未達成企業に対して雇用納付金を納める(ただし常用労働者数300人以上の事業体)ことを義務づけた1977年以降の20数年の間に法定雇用率はあまり大きな進展がみられない。とくに法定雇用率未達成企業の割合はまったく

表5 民間企業の雇用状況の推移

年次	企業数	常用労働者数	障害者数	実雇用率	雇用率	雇用率未達成企業の割合
1977	35,580	11,771,880	128,429	1.09%	1.5%	47.2%
1978	34,739	11,436,902	126,493	1.11	1.5	47.9
1979	35,293	11,494,705	128,493	1.12	1.5	48.0
1980	36,093	11,934,480	135,228	1.13	1.5	48.4
1981	36,847	12,238,319	144,713	1.18	1.5	46.6
1982	37,526	12,514,208	152,603	1.22	1.5	46.2
1983	37,861	12,628,093	155,515	1.23	1.5	46.5
1984	38,358	12,830,940	159,909	1.25	1.5	46.4
1985	39,281	13,390,030	168,276	1.26	1.5	46.5
1986	39,732	13,562,883	170,247	1.26	1.5	46.2
1987	40,391	13,785,807	171,880	1.25	1.5	47.0
1988	44,564	14,270,621	187,115	1.31	1.6	48.5
1989	46,469	14,847,892	195,276	1.32	1.6	48.4
1990	48,149	15,481,796	203,634	1.32	1.6	47.8
1991	50,784	16,226,815	214,814	1.32	1.6	48.2
1992	52,884	16,869,262	229,627	1.36	1.6	48.1
1993	53,689	17,072,450	240,985	1.41	1.6	48.6
1994	54,414	17,076,807	245,348	1.44	1.6	49.6
1995	54,537	16,982,514	247,077	1.45	1.6	49.4
1996	54,877	16,925,077	247,982	1.47	1.6	49.5
1997	55,440	16,999,645	250,030	1.47	1.6	49.8
1998	55,791	17,008,306	251,443	1.48	1.6	49.9

労働省職業安定局『障害者雇用ガイドブック』及び同省同局・日本障害者雇用促進協会「身体障害者及び精神薄弱者の雇用の現状」より作成。障害者数は重度障害者をダブルカウントした数値。

表6 民間企業における障害の程度別雇用状況の推移

年次	計	一般企業		特殊法人		非現業的機関		現業的機関	
		重度	それ以外	重度	それ以外	重度	それ以外	重度	それ以外
1994	227698	57211	130926	273	948	8294	24792	897	4357
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1995	227514	59120	128837	274	942	8603	24529	916	4293
	99.9	103.3	98.4	100.4	99.4	103.7	98.9	102.1	98.5
1996	226758	60722	126538	272	953	8841	24327	963	4142
	99.6	106.1	96.6	99.6	100.5	106.6	98.1	107.4	95.1
1997	226979	62362	125308	268	948	9041	23955	1053	4044
	99.7	109.0	95.7	98.2	100.0	109.0	96.6	117.4	92.8
1998	227045	63858	123727	276	955	9339	23869	1147	3874
	99.7	111.6	94.5	101.1	100.7	112.6	96.3	127.9	88.9

労働省職業安定局、日本障害者雇用促進協会「身体障害者及び精神薄弱者の雇用の現状」より作成。

といてよいほど改善がみられず、4割台の後半を維持している。1998年に行われた調査結果の特徴をみると、①実雇用率は1.48%であり、1994年以降の4年間で0.04ポイントの伸びにとどまっている。これは、近年における経済状況の悪化による企業のリストラ等の影響で常用労働者数がこれまで年々4～5%増加していたものが鈍化しているということ。これに対して雇用されている障害者の実数が停滞、あるいは減少傾向にあること。さらに、表6にあるように雇用されている障害者の中でも重度障害者の雇用が増加し、中・軽度の障害者は減少しているといった特徴がある。したがって実雇用率の伸びは重度障害者の雇用（重度障害者1人を雇用した場合、2人雇用したとみなして計算される）の増加がもたらした結果である。1994年時点で雇用障害者に占める重度障害者の割合は30.4%であったが、1998年時点では34.0%に増加、実数においても重度障害者は7千人近く増加している。②従業員規模が63～99人規模の事業所での実雇用率が高くなる。63～99人規模の企業での雇用率は1.86%と法定雇用率を上回っているが、300～499人規模では1.37%、500～999人規模では1.38%と低い。ただ、最近の傾向として63～99人規模、100～299人規模の事業所での実雇用率は低下してきており、逆に1000人以上規模、500～999人規模の事業所では上昇している。また、雇用されている障害者の中で重度障害者の占める比率を規模別にみると、従業員規模が大きくなるにしたがって重度障害者の占める比率も高くなっている。1,000人以上規模の事業所では重度障害者の比率が37.6%となっており、63～99人規模の30.5%に比べて大きな違いがみられる。経済不況の影響は小規模事業所より強く受けており、大規模事業所では重度障害者の比率を高くすることによって実雇用率の低下を防いでいることがわかる。③雇用率未達成企業の割合は従業員規模が小さい企業ほど低く、大きい企業ほど高くなっている。1,000人以上規模では65.8%の企業が未達成である。しかし、最近の傾向として63～99人規模の企業では未達成企業の割合が年々増加傾向にあり、逆に500人以上規模の企業では減

少傾向にある。④産業別障害者の雇用状況では、製造業(1.71%)、電気・ガス・熱供給・水道業(1.69%)、農、林、漁業(1.63%)、運輸・通信業(1.61%)では法定雇用率を達成しているが、卸売・小売業、飲食店における法定雇用率は近年徐々に改善されているものの1.06%と目立って低い。

また、同じ労働省が行っている(3)の調査については、対象となる企業規模が5人以上規模の事業所に対する調査であり、最近では1995年に実施されている。この時点で雇用されている身体障害者数は344,000人、知的障害者数は60,000人でこの合計は404,000人となっている。このうち、性別では男性76.5%、女性23.5%、障害別では肢体不自由が58.7%、聴覚・言語障害が16.8%、内部障害が15.1%、視覚障害が6.7%となっている。また程度別では重度障害が30.0%、中度障害が38.3%、軽度障害25.4%となっている。このうち聴覚・言語障害、内部障害、視覚障害は重度が5割程度を占めているが、肢体不自由では重度が13.8%と少ない。産業別構成では製造業(44.6%)、サービス業(17.9%)、卸・小売・飲食店(13.8%)、運輸・通信業(8.7%)の順になっている。規模別では規模の小さい事業所に雇用されている障害者ほど多くなっている。特に知的障害者は約半数が5~29人規模の事業所での雇用である。

さらに、(4)の知的障害者に対する調査によると、仕事をしていると回答した人は全体の43.6%(約13万人)であるが、このうち51.1%が作業所での就労である。正規の職員として就労しているものは18.9%、臨時雇が10.3%である。

2. 障害者雇用対策の推移

以上のような障害者雇用の実態に対して、行政サイドではこれまでどのような雇用対策を推進してきたのか。我が国の場合、障害者雇用の義務制を柱として雇用政策を展開してきたが、法成立からすでに30数年経過しているにもかかわらず、依然として実雇用率は大きな進展もなく、未達成企業の割合も高い。そこにどのような問題があるのか。

わが国における障害者雇用対策が具体的に展開されたのは、1960年に施行された「身体障害者雇用促進法」が最初である。その後、この法律を軸に、職業安定法や雇用対策法などの関連法令と連携を図りながら、雇用対策に関する法律上の仕組みを整え、1976年の一部改正を経て1987年「障害者の雇用の促進等に関する法律」と名称を改め、さらにこれを一部改正して現在に至っている。

1960年に成立した「身体障害者雇用促進法」は各企業が守るべき法定雇用率を定めてはいるが、何等法的強制力をもたず単なる努力目標を掲げたものに過ぎなかった。この時期は高度経済成長期であり、即戦力として社会への貢献が期待できる中・軽度の障害者が雇用の対象となった。

1976年の改正でようやく法定雇用率(1.5%)が義務化され、法定雇用率未達成企業に対しては身体障害者雇用納付金制度を創設するなどして事業主に対して強制力をもつようになった。しかし、この法律で知的障害者は①雇用に適するかどうかの判定が困難である、②適職開発が進んでいない、③特別の配慮が必要である、などの理由で法定雇用率適用対象から除かれている。

「身体障害者雇用促進法」の3回目の大きな改正は1987年に行われるが、この改正で知的障害者も雇用率カウントの対象とされ、法律の名称も「障害者の雇用の促進等に関する法律」と変更し、法定雇用率も0.1%の引き上げられ現行の1.6%となった。ここでは、①職業リハビリテーションの推進に力をいれること、②知的障害者の雇用対策を強化していくこと、③企業在職中に障害者になった人の職場復帰や雇用継続のための障害者雇用継続助成金の支給等により雇用の推進を図っていくこと等が強調されている。

しかし、このような改正にもかかわらず、法定雇用率はあまり改善されないため政府は1990年1月に雇用促進のための重点方針を策定した。すなわち、雇用率達成のために、①一人一人の障害者の働く意欲を真剣に受けとめ、これを生かすにふさわしい働く場を積極的に開拓するとともに、障害者の雇用が進んでいない大企業に対し、計画的な雇入れ指導、第三セクター方式による企業の設立要請など、多様な方法を用いて雇用率の改善を図ること、②3年間で重度障害者を多数雇用するモデル的な事業所を百か所程度増加させ、重度障害者の雇用事業所を育成すること、③社会の変化に対応した職業リハビリテーションサービスを適切に実施するとともに、各種助成制度の改善に努めること、がそれである。

またこの間の雇用状況に対して総務庁も労働省に対して改善意見を出している。すなわち、①雇入れ計画作成命令を的確に具体的にすよう各公共職業安定所を指導すること、②勧告の基準を具体的にすほか、勧告された企業への指導を強化すよう公共職業安定所を指導し、改善されない場合は労働省自ら個別に特別指導を実施すること、③それでもなお改善努力を怠っている企業に対しては、最終的に、「障害者の雇用の促進等に関する法律」第16条にもとづいて企業名を公表し、勧告の効果を確実にすること、といった内容のものである。ただ、公表をひかえる条件として、①全国平均雇用率を達成していること、②重度障害者の雇用に対して積極的に取り組んでいること、③社内に検討委員会を設置すなど具体的計画があること、④特例子会社などで雇用を積極的に進めていることなど、これらいずれかの条件が整っていた場合とされている。このような措置によって1992年3月10日にとくに改善がみられない雇用率未達成企業4社が公表された⁶⁾。

このようななか1992年5月に「障害者雇用促進法」の4回目の改正が行われた。その主な改正点は、①とくに雇用率が改善されない企業に対しては、障害者雇用計画を策定すなどの障害者雇用対策基本方針の作成を義務づけた、②企業内に障害者雇用推進者

等の障害者雇用を担当する専任職員を配置する努力義務を創設した、③身体障害者雇用納付金制度による助成制度を拡充する、④従来身体的理由等からパートタイマーでしか就労できなかった重度障害者等短時間労働者（週22時間以上の勤務者）を雇用率にカウントできるようにした、⑤重度の知的障害者を雇用率にダブルカウントできるようにした、⑥精神障害回復者に対する助成金制度がはじめて適用された。このような改正もあって1992年、1993年には雇用率がある程度上昇をみせている。

また、1993年12月には障害者雇用審議会から出された「障害者雇用対策の今後方向について」の意見書をふまえ、1994年に「障害者雇用促進法」の5回目の改正が行われた。このときの改正点は①市町村レベルで障害者雇用支援センターを指定するなど職業リハビリテーションの実施体制の整備を図る、②通勤問題や住宅・福祉施設など障害者を取りまく職業生活環境の整備・促進のための助成措置を拡充したことである。

そして、1996年5月には障害者の雇用・就労について総務庁による行政勧告が出される。その主なものは①知的障害者の求職者の増加、雇用促進策の一定の整備、職域の拡大等をふまえ、知的障害者を含む雇用率の設定を検討すること、②雇用納付金は常用労働者数300人以上規模の企業に義務づけられているが、300人以上規模の企業とこれ以下の規模の企業とでは実雇用率の改善、未達成企業比率等からみて改善幅に違いがみられる。したがって納付金の徴収、調整金の支給については雇用義務のある全ての企業に拡大するよう検討すること、③法定雇用率未達成企業に対しては雇入れ計画を作成するよう命令できるが、未達成企業が増加する中で命令発令企業数は著しく減少している。したがって、雇入れ計画作成命令の発出の対象とする企業の範囲を拡大すること、また、都道府県教育委員会における実雇用率が1995年段階で0.98%と著しく低いことをふまえ、雇用促進のための早急な検討を行い、実施すること、④重度障害者については、その等級と職業困難度、職業能力とが必ずしも一致しない。したがって職業安定機関独自の重度判定基準の作成を検討すること、⑤特殊教育諸学校高等部からの就職状況が厳しい中で、科目や作業種目に検討を加えるとともに、学校と職安の組織的連携を確保するための仕組みを確保すること、というのが主な内容である。

この勧告を受けて、1997年1月に同審議会が開催され「精神薄弱者、精神障害者を中心とする障害者の雇用施策の今後方向について」の意見書が出された。これをふまえ、3月に6回目の改正が行われた。改正点を整理すると、①法定雇用率を民間企業はこれまでの1.6%から1.8%に改め、国及び地方公共団体は非現業的機関（現行2.0%）、現業的機関（現行1.9%）をともに2.1%に（都道府県教育委員会は2.0%）、特殊法人は1.9%から2.1%にそれぞれ引き上げること、②これまで知的障害者を雇用した場合、身体障害者と見なして実雇用率にカウントしてきたが、知的障害者を法定雇用率の算定基礎に加えることを明文化した、③雇用助成金の支給対象障害者に精神障害の中でも精神障害者保健福祉手帳所持者を加えること、④特例子会社の認定要件のうち「親会社との営業上

の関係が緊密であること」という要件を廃止するなど、その要件を緩和した、⑤市町村レベルで設置する障害者雇用支援センターの設置主体に社会福祉法人を加えるなど指定要件を緩和した、⑥精神障害者の短時間労働者も雇用助成金の対象とした。しかし、この障害者雇用審議会の意見書及び法改正の中では、総務庁勧告の雇用納付金の徴収、雇用調整金の支給対象範囲の拡大についての見直しについては触れられていない。

そして、このような改正点をふまえて1998年3月に「障害者雇用対策基本方針」を発表した。これはこれまでの「障害者雇用対策基本方針」が1997年で満了したため、今後1998年から2002年までの5ヶ年の基本方針を定めたものである。しかし、内容的には最近における改正点等をふまえながら整理したものであり、その中心は職業リハビリテーションの充実と重度障害者の雇用促進に関するものに重点が置かれている。

3. 民間企業における障害者雇用の問題点

障害者雇用実態を産業別でみると、各産業間で障害者雇用に大きな違いがみられた。その中でも第三次産業における障害者雇用は第一次・二次産業に比べるとかなり低い。表7の通り第三次産業の中でも特に卸・小売業・飲食店で雇用率が低くなかなか進展がみられない。1998年実績では1.06%である。前年に比べ0.03ポイント上昇しているが、これはダブルカウントされる重度障害者雇用の若干の上昇と雇用率算定の基礎となる常用労働者数の減少によるもので、実際にこの産業に雇用されている障害者の実数はほとんど変化がみられない。この産業における雇用の低位が全体の実雇用率を引き下げている要因にもなっている。この実雇用率がもっとも低位である卸・小売り・飲食店の障害者雇用の実態の中に、我が国における障害者雇用に対する諸種の問題が端的に現れているように思える。この産業において障害者雇用が進まない理由として挙げられているのが、接客業を主たる業務とするため、この仕事は障害者には不向きであるといった固定

表7 産業別実雇用率の年次推移(%)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
全 体	1.32	1.32	1.36	1.41	1.44	1.45	1.47	1.47	1.48
農林漁業	1.30	1.30	1.32	1.46	1.54	1.46	1.64	1.49	1.63
鉱業	1.70	1.61	1.68	1.84	1.74	1.73	1.79	1.48	1.55
建設業	1.16	1.16	1.20	1.23	1.25	1.26	1.30	1.30	1.30
製造業	1.57	1.58	1.62	1.67	1.70	1.71	1.70	1.70	1.71
電気・ガス・水道業	1.27	1.25	1.37	1.46	1.51	1.57	1.59	1.60	1.69
運輸・通信業	1.37	1.38	1.42	1.50	1.53	1.55	1.57	1.59	1.61
卸・小売業・飲食店	0.81	0.82	0.87	0.93	0.95	0.98	1.01	1.03	1.06
金融・保険・不動産業	1.02	1.03	1.12	1.18	1.22	1.26	1.28	1.30	1.32
サービス業	1.39	1.40	1.39	1.44	1.48	1.48	1.49	1.48	1.47

表8 雇用を進めるにあたっての問題点

- 職種に関するもの
 - *職務開発が難しい *売り場業務がほとんどで、障害者の就労可能な部署が少ない *職種が限定される
 - *事務的な仕事が少ない *後方業務に人材を増やせない *販売職の雇用が難しい *販売部門への配属は移動、お客様への迅速な対応等から制限される *軽度以外の勤務できる職種が少ない *障害の種類、程度によっては採用が難しい *売り場には配属しにくい *雇用できる職務・職種がほとんどない *小売業は接客対応、商品化作業、陳列作業等サービスの要素が高いため、配属部門に制約がある *後方部門は極力人員を縮小し、経営効率を良くしたいのが企業の方向 *販売職が大多数で、コンピューターのオペレーターぐらいしか職種がない *職種が限られているため人手不足の解消にはならない。
- 仕事内容に関するもの
 - *接客および動きのある仕事が多い *業務そのものの肉体的条件が厳しい *立ち仕事が多い *重い商品の運搬等が多い *マイペースで仕事が進められる条件が整っていない、即時性を求められる作業が多い
 - *障害者の場合、販売業務という点で、お客様とのコミュニケーション等、さまざまなハンディキャップがあると思う *一日中する仕事に限られてくる
- 施設設備に関するもの
 - *設備の整備が難しい *施設設備が不備 *職場環境（通路の幅、階段、洗面所等）の未整備 *職場環境の改善 *住宅の確保 *会社入り口の段差の解消、障害者用トイレの充実 *施設・設備等でお客様用はある程度改善をしているが、後方まで整備されていない現状、軽度の方の紹介があれば採用可能
- 社内整備（ソフト面）に関するもの
 - *雇用管理のための社内体制づくり *障害者を採用した経験がない企業が多いので、どのような配慮をしていいかわからない *社内受け入れ体制の不備 *百貨店の場合、職種・業務内容が多岐にわたるため、受け入れ体制を作るにも個別対応にならざるを得ず、非常に手間がかかる。
- 待遇面に関するもの
 - *希望する賃金と要望してくる賃金格差が激しい *職種・時間などにおいて条件があわない *休日、休憩、就業時間への対応が困難（ネック） *日祭日定休部門の配属に難があるため
- 障害者理解に関するもの
 - *顧客の障害者理解が乏しい *顧客が日々変化するので難しい *社員の意識改革 *職場、企業における障害者理解 *在籍者が販売職が多いため、先入観が多くあった *企業内のそれはもちろんだが、消費者（社会）の理解がまだ足りないようである。“かわいそう”“辛そう”等同情が先行するようでは真の雇用は不可能。企業活動は決してボランティアではない *消費者イメージが営業に及ぼす影響が大きい。身障者雇用に対する社会通念の変化を期待したい *顧客に対して違和感を生じないような人を雇用できるかどうか *職場内コミュニケーション *顧客の販売員に対する要求度が高く、なかなか理解してもらえない
- 障害者自身に関するもの
 - *軽度の障害者を採用したいが、対象者が少なく、採用が困難 *販売等を希望する求職者がほとんどいない *応募者は事務希望者のみ *本人の積極的な応募 *職安の障害者集団選考会等の斡旋による求職者の中に、本音においてまったく就職する意思のないものや、あるいは就職しても数日間やめてしまう人が多々いる。求職者の心構え的なことをもっと指導してもらいたい *販売という職種になるため、面接はしたけれども本人より断ってきた *定着への努力不足 *応募者がなく採用に苦慮 *接客が中心になるため、本人が負担に思い悩むことがある
- その他
 - *適応職場の開発 *労働集約型産業からの脱皮、システム化、機械化の推進 *小売り側はまず、お客様としての障害者を十分受け入れられる設備投資による社会的貢献が必要であり、そのうえで企業として障害者雇用促進に本格的取り組みを検討すべき *販売部門での雇用は困難なので、特例子会社で関連事業を推進するほうが進展すると思う *今後配属先を広げていくとき、社員に対する障害者理解のための研修、受け入れのため、職場環境、施設・設備の整備が必要 *小売業はバック作業がたくさんあると思われるので、この辺での活用を考えれば良いと思う *今後、勇気をもって売り場に出す方向を考えては、よって行政も障害者自身も指導、自覚が必要と思われる *今後、職務の再設計等を実施し推進を図る *人を一個の人間、個性として認識し、その障害の有りようを現実的な能力として理解し、個々の現有する能力、および潜在する能力の開発こそ必要であろう。社会生活とはそこで生きるということであり、決して歯車として回ることはない *職場のシステムまで掘り下げて考えなければ、障害者の雇用になかなか結びつかない。雇用は本人の努力だけでなく、いかに周囲がその環境を整えるかにかかっている *製造部門の事業拡大を図り、雇用につなげたい *人にやさしい企業を支持する風潮が国民感情になれば身障者雇用を進め易いのだが… *食品センター、物流センター等での積極的雇用をはかるため、設備・備品等環境面の整備をはかっていく *今以上に話をする機会をつくっていただき、仕事の内容を理解してもらうことも必要 *文書課等採用可能な部署を増やす *学校からの職場実習を増やす *障害者が店頭に立って、ある程度サービスが低下しても、暖かく見守ってあげる社会環境ができあがっていれば雇用は促進される *障害者が就職するにあたってどのような要望をもっているかを知りたい *障害者のみを対象とした求人広告 *社会的な障害者理解と、「障害」に対する危機感の植え付けを推進して欲しい *ノーマライゼーション推進事務局を設置し、人事部内にリクルーター（職種開発を各店と協力してあたる）、アドバイザー制度（入社後の個人的フォロー）を導入 *制度…身分・昇格・昇進の見直し、在宅通勤制度の検討、車通勤・車庫etc.、環境…食事・休憩時間帯の考慮、障害者ケア、手話講座の開設、その他…一般社員の教育・啓蒙、障害者からのヒヤリング調査、受け入れサイドの問題点

観念があることである。この業界では法定雇用率設定の際、除外率適用産業の申し入れもしている。したがって最初から障害者雇用に対する取り組みが消極的である。調査によると、障害者を雇用するに際して表8のような問題があるとしている⁷⁾。それによると「売り場業務がほとんどで、障害者の就労可能な部署が少ない」「売り場部門への配属は移動、お客様への迅速な対応等から制限される」「売り場には配属しにくい」などの回答が多く寄せられている。また、採用を考えていない障害の種類、障害の程度はありますか、という設問に対しても「ある」という回答が6割の企業から回答が寄せられるなどいろいろな問題をかかえている(表9)。わが国において障害者が働くことの社会的位置づけ、特に企業サイドの障害者雇用に対する基本的な考え方がそこに顕著にあらわれているように思われる。ここでは日本障害者雇用促進協会が実施した調査をもとに、卸・小売業の中でも特に大規模小売店に焦点を当て、そこでの障害者雇用に対する取り組みの実態をみることにより、障害者雇用問題を整理していきたい。

まず、第1に障害者雇用政策の問題点でも触れたように、障害者の雇用に関しては企業単位に雇用率が適用されているため、本社が一切の採用権限をもち担当しているケー

表9 採用を考えていない障害の種類の有無

	計	ある	ない	不明
全体	116	70	36	10
	100.0	60.3	31.0	8.6
スーパー	68	42	21	5
	100.0	61.8	30.9	7.4
百貨店	44	26	15	3
	100.0	59.1	34.1	6.8

『大規模小売店における障害者雇用促進方策の調査研究 I』より引用。以下表10～13も同。

表10 採用の権限(本社調査)

	合計	本社で一括採用している	本社では正社員各事業所ではパートなどを採用	各事業所で全て採用している	その他	不明
全体	100.0	63.6	27.1	7.5	2.8	1.9
	107	68	29	8	3	2
本	100.0	56.5	35.5	3.2	1.6	3.2
社	62	35	22	2	1	2
百貨店	100.0	76.2	14.3	9.5	4.8	-
	42	32	6	4	2	-
全体	100.0	21.8	48.8	23.8	3.2	2.3
	344	75	168	82	11	8
事業所	100.0	19.8	58.2	16.4	3.7	1.9
スーパー	268	53	156	44	10	5
百貨店	100.0	20.3	18.8	57.8	1.6	1.6
	64	13	12	37	1	1

が多い。表10にあるように日本障害者雇用促進協会の調査では約7割の企業がこのような方法を取っている。しかし、障害者雇用に対して一定の成果を挙げている企業の場合、本社で採用することを基本としながらも事業所にも一定の採用の権限を与えている企業が多くなっている。事業所はその地域に密着して事業を展開しているため、採用するにあたって通勤手段等の関係もあり、地域から就職を希望する障害者の情報が入手しやすいなど種々のメリットがある。このように本社一括採用から事業所に採用の権限を委譲することが障害者雇用を改善する上で考えなければならない重要なことである。

第2に企業のトップの姿勢が企業の障害者雇用に大きな影響を及ぼすということ。つまり、障害者雇用に対する企業のトップの姿勢がどのようになっているのかにより、雇用率や障害者の施設・設備の整備状況に反映してくる。障害者の採用は本社人事部で担当するところがほとんどであり、規模が大きくなると、その中に障害者雇用を担当する担当職員がいる。企業のトップが障害者雇用を企業経営の中にきちんとした位置づけをしている場合、この担当職員の配属についてもある程度有能な人材を配置するであろうし、これを担当する職員も雇用計画の作成や施設・設備の整備等、その企画が採用されるなど会社の中での責任と役割と信頼が確立してくる。たとえば大阪のある大手スーパーの場合、法定雇用率は0.7%程度であったものが、現在の担当職員になってからわずか2～3年で雇用率が1.4%前後となり大幅に上昇している。この会社の場合、会社経理の中で人権費等その1.6%は障害者のために支出されるべきものであるとして、各事業所にもそのような考えを徹底させている。また、東京のある大手企業の場合、関連会社を含めたグループとしての障害者雇用理念をトップレベルで明確にしており、グループ全体としての雇用率アップにつながっている。しかし、多くの企業で障害者雇用担当者を置いているものの、それは形だけの業務にとどまっており、障害者雇入れ計画の作成にしても実現可能な裏付けに基づいた計画とはなっていないのが実態である。

第3に障害者の入社経路の問題である。企業本社に対する調査⁸⁾では、表11のように「職安に求人票を出している」というものが7割以上となっておりこの方法に偏りすぎている。一方障害者自身の入社経路については、労働省調査によると⁹⁾「職安」が4割弱、「学校」2割弱、「縁故」1割弱の順になっており、日本障害者雇用促進協会の調査では¹⁰⁾「職安の紹介」が3割、「新聞広告」「学校」「縁故」がいずれも約2割となっている(表12)。このように、実際の入職経路と企業の募集の仕方との格差が大きい。障害者雇用に積極的な企業では「新聞広告」「施設・学校からの実習生の受け入れ」などの取り組みによって雇用に結びつけるケースが多く、「職安」一辺倒の募集の仕方をしていない。企業がこのような経路による採用を行っている大きな理由は法定雇用率制度の問題が絡んでくるからである。つまり、就職を希望する障害者を職安に求職登録させ、職安は機能上その登録した障害者中心の雇用斡旋をしているからである。

第4に障害者の職種が限定されていることである。企業に対する調査では¹¹⁾、障害者に

表11 募集の仕方

	合計	新聞・求人情報誌などに求人広告を出す	職安に求人票を出す	職業訓練校等で求人活動をする	養護学校・施設等で求人活動をする	各事業所の店舗内に求人広告を出す	その他	不明
全体	107	9	79	9	17	3	19	7
	100.0	8.4	73.8	8.4	15.9	2.8	17.8	6.5
スーパー	62	6	42	5	14	2	14	6
	100.0	9.7	67.7	8.1	22.6	3.2	22.6	9.7
百貨店	42	3	34	4	3	1	5	1
	100.0	7.1	81.0	9.5	7.1	2.4	11.9	2.4

表12 入社経路

	合計	友人・知人の紹介	家族、親戚の紹介	学校の紹介	訓練校の紹介	職安の紹介	新聞広告をみて	就職情報誌をみて	社会福祉機関や施設からの紹介	その他	不明
全体	448	71	33	95	26	145	99	12	25	36	5
	100.0	14.5	6.8	19.5	5.3	29.7	20.3	2.5	5.1	7.4	1.0
スーパー	343	45	23	70	18	81	87	10	20	27	1
	100.0	13.1	6.7	20.4	5.2	23.6	25.4	2.9	5.8	7.9	0.3
百貨店	140	25	10	25	8	63	12	2	5	9	-
	100.0	17.9	7.1	17.9	5.7	45	8.6	1.4	3.6	6.4	-

表13 雇用可能な職種

	合計	事務業務	後方業務	売場業務	商品管理	案内・保安・製造・配送・営繕・清掃業務等	不明
全体	667	358	94	80	74	52	170
	100.0	53.7	14.1	12.0	11.1	7.8	25.5
スーパー	568	293	85	70	70	45	150
	100.0	51.6	15.5	12.3	12.3	7.9	26.4
百貨店	77	54	6	9	3	7	12
	100.0	70.1	7.8	11.7	3.9	9.1	15.6

とって就労可能な職種は、障害の種類や程度によって全く異なるということを前提としつつも、「事務業務」と回答しているところが5割以上と多く、売り場業務は1割程度にすぎない(表13)。また、雇用されている障害者自身に対する調査によると¹²⁾、仕事の中で不可能と思われる仕事がある回答した人が約3分の1、そのうち7割が「売り場業務」が不可能であると回答している。このように採用する側、採用される側の双方で自ら障害者の仕事に制約を設けている。配置に工夫している企業では売り場業務に知的障害者や言語障害者、重度聴覚障害者などを配置しているところもみられ、工夫次第では職域の拡大が可能となるはずである。

第5に雇用形態に関する問題である。これまで障害者雇用率算定の基礎となる障害者は、週に33時間以上勤務している障害者が対象であったが、平成5年からは22時間以上勤務している障害者に対しても雇用率にカウントしてもよいことになった。これまで、企業側の対応としては、障害者雇用は「障害者雇用促進法」に定める雇用率を念頭においた雇用が中心であったため、雇用率にカウントできない、つまり人口透析等常に通院が必要な人や身体上の理由でフルタイムで働くことができない障害者は一般就労から閉め出されてきた。この改正で雇用可能な障害者の枠が広げられたわけであるが、今後は如何に安定雇用に結び付けていけるかが課題となる。また、在宅での雇用という雇用形態に柔軟性を持たせる採用について検討していくよう指導している¹³⁾。障害者雇用で雇用する側も雇用される側も大きな障害となっているものが通勤の障壁である。現状の交通システムの中で下肢障害や視覚障害など移動手段に障害をもっている人の通勤範囲は極めて限られている。特に都心においては車による通勤は不可能に近い。さらに雇用されている障害者が配属されている部署は事務部門が最も多い。事務部門はOA化が進んでおり、在宅で可能となる仕事が増加しており、一部の企業ではこのような勤務形態を取り入れているところも増加している。障害者、とくに通勤が困難な重度障害者に対してもこのような在宅雇用という勤務形態を取り入れることが今後の一つの方向として考えられる。

第6に企業、社員、消費者などの障害者雇用に対する理解の問題が存在する。つまり、障害者雇用に対する社会全体のコンセンサスが今だ十分に得られていないという問題である。このことは社会全体の障害者理解の問題にもつながることである。「企業内のそれはもちろんだが、消費者の理解がまだ足りないようである」とか「消費者イメージが営業に及ぼす影響が大きい」、「顧客の販売員に対する要求が高く、なかなか理解してもらえない」といったことを懸念している企業が多く、そのことが障害者雇用、あるいは接客業務につけることを阻んでいる大きな要因となっている。しかし、障害者雇用に積極的に取り組んでいるある企業に対する事例研究によると¹⁴⁾、「障害者を接客業務に付けることにより、企業イメージのアップにつながった」などの事例もあり、「社会は以外と障害者にやさしくなっている」という声も聞かれた。障害者雇用に対する当事者、消費者の正しい理解に基づく適切な対応が図られなければならない。

4. 障害者雇用政策の問題点

民間企業に対して障害者雇用を推進するための政策の中心となっているのは、一方における法定雇用率を盾にした雇用率改善のための諸施策の整備と、他方における各種助成制度の整備である。しかしながら、このような政策が遅々として進展しない。この大

きな要因としてこれまで民間サイドの障害者雇用の取り組みの問題について触れてきたが、この問題は行政の雇用政策により大きな問題があるために現出しているといわざるを得ない。

第1に法定雇用率制度そのものについての問題である。この制度は、いいかえれば「とにかく障害者を雇用しなさい、雇用しない場合は雇用納付金という名目で罰金を支払ってもらいます。雇用した場合は一定の援助金を出します」というものである。この法定雇用率を達成していない事業所に対する強制力は雇用納付金と企業名の公表の2点に過ぎない。このうち企業名の公表については前述のように改善の努力が全くみられない企業のみ公表にとどまっており、これまでの実績ではわずか4社に過ぎない¹⁵⁾。したがって実質的には雇用納付金の縛りだけである。現在この納付金は月額5万円×障害者雇用不足人数となっている。それも常用労働者数300人以上の企業に限られており、それ以下の規模の企業は何ら縛りが無い。実雇用率の推移でふれたように、近年の経済的不況の中で、常用労働者数300人未満の企業の実雇用率が急激に低下している一因にこのような制度上の問題をあげることができる。「企業の社会的な責任」から障害者の雇用を進めていこうとするのであれば、雇用率未達成企業に対する責任追求の姿勢が弱いといわざるを得ない。雇用納付金が1993年度より不足数1人につきこれまで月額4万円であったものが月額5万円に引き上げられるなど若干の改善はみられるが、もっと大幅な引き上げも必要である。単に経営採算ベースで障害者雇用を考えているのであれば不足分は「納付金を納めた方が採算が合う」といった程度の納付金の金額であれば、作業能力的に障害が少ない障害者のみの雇用となり、障害の重い障害者の雇用はなかなか進まない。もしこれに強制力をもたせるのであれば納付金の額そのものを検討する必要がある。

第2に、障害者雇用を進めるために本腰を入れて取り組もうと思うならば、障害者が職場でその能力を十分に発揮できるような労働環境の整備について強制力をもった法整備が必要である。アメリカのADAの場合、たとえば面接診査の前に障害をもっているかないか等を事前に訪ねてはいけず、採用にあたって障害を理由に不採用にしてはいけず、入社後、施設・設備などが作業遂行する上で支障となる場合その改善をしなければならないなど細部にわたって規定している。さらに、この法律に違反した場合、業務停止などの徹底した制裁が準備されている。わが国の「雇用促進法」はもちろんこのようなものはない。1993年に成立した「障害者基本法」ではこれまでの国及び地方公共団体の責務のほか、事業主に対し、能力の正当評価、適当な雇用の場の提供、適正な雇用管理等についての責務についてふれているが、努力目標の域を出ず、ADAのような徹底したものにはなっていない。

第3に法定雇用率の設定についての問題である。法定雇用率を1.6%に定めているが、この数字の根拠は一般就労可能な障害者の人数をはじき出し、それらの障害者が全て雇用された場合、どのくらいの割合になるかということから得られた数値である¹⁶⁾。この

場合の基礎になった就労可能な障害者の人数は、職安に求職希望を提出している障害者の数であり、先日新聞等で問題になったように、障害者が職安で求職登録を提出する際に職安サイドで登録を受け付けないといった門前払いをしている職安もあるなど、就職可能な人をその入口段階で限定しているということもある¹⁷⁾。したがって、一般就労が可能な障害者という場合、わが国の場合は、作業を遂行するうえで特別な配慮や援助をあまり必要としない、能力的に健常者とほとんど同程度の生産性をあげることができる障害の種類や程度の人のことをいっている。これ以外の障害者は一般就労の機会はかなり制約されているのが現状である。

また、今回法定雇用率が1.6%から1.8%に引き上げられたが、この根拠は職安へ求職票を出している人が法定雇用率1.6%と定めた頃に比べ大きく増加しているということが大きな理由である。法定雇用率の中に知的障害者を実雇用率算定の基礎に入れるというのが明文化されているが、これは現在行われていることへの追認でしかなく、根拠とはなり得ていない。1987年改正の際に雇用率が0.1%引き上げられたが、この時は知的障害者を身体障害者と見なして実雇用率にカウントできるとするもので、それなりの法的根拠となり得た。今回の改正においても「基本方針」の中でも知的障害者の雇用を積極的に進めていくことをねらいとするものであれば、法定雇用率のうち一定割合は知的障害者によって占められていなければならない、といった規定が必要であろう。そのようなものがない以上、今回の改正は雇用納付金制度と各種助成金の関係が主たる要因と考えざるを得ない。各種助成金は納付金をベースに支給されている。したがって、実雇用率が上昇すれば未達成企業から得られる雇用納付金は減少することになる。そして、その一方で助成金支出は上昇することになる。法改正により、支給対象範囲も拡大されており、その費用は年々増加している。現行の法定雇用率制度の中で、この増加する支出に対応するためには納付金を引き上げるか、雇用率を引き上げるかのいずれかしかない。このような法定雇用率制度の構造的矛盾が今回の改正の大きな要因であると考えられる。今後雇用率が上昇すれば同様の問題が絶えず起きてくる。

第4に一般就労と福祉的就労との連携が取られていないということである。一般雇用には向かない障害者の就労については、現在、授産施設、小規模作業所、福祉工場などの方向があるが、一般就労と福祉的就労の格差が激しすぎるのが問題である。つまり、施設と企業の所得格差が大きいこと、施設で就労している障害者が一般雇用されるケースが極めて稀である。1988年の労働省調査では、身体障害者の場合、社会福祉施設から企業へ就職したものはわずかに0.3%、知的障害者の場合は8.5%となっている。また、日本障害者雇用促進協会が1991年に大規模小売店を対象におこなった調査でも社会福祉施設から紹介されて採用したケースは6.5%となっている¹⁸⁾。かりに施設から企業に就職した場合でも、人間関係等様々な理由で就職に失敗した場合、施設の絶対数が少ないために再度施設に戻れる道が閉ざされている、などの問題がある。これは労働行政と厚生

行政が縦割りになっているため、この両者のトータルとしての政策が欠如していることが大きく影響している。労働省と厚生省の統合の問題が検討されているが、早急な改善が望まれる。

第5に法定雇用率の適用範囲が事業所単位に設定されていることである。したがって全国、あるいはいくつかの自治体にまたがって支店や営業所などを有している大規模事業所に対しての指導は本社が所在する地区の所轄する職安に限定されている。雇用納付金制度を導入する1976年までは事業所単位で雇用率が適用されていたが、このときの改正で企業単位に改められたという経緯がある。これによって、企業全体で障害者がどれだけ雇用されるかが関心の対象となり、とくに障害者の就労に向かないとされてきた業種については、事務業務に配属するなど障害者雇用が一定程度改善されたことは法改正の利点として確認しなければならない。しかし、先の日本雇用促進協会の調査によれば、障害者雇用に対する個々の企業の努力の中で事業所単位で雇用率を達成するような対策を取っている企業や、採用の権限を本社人事部に一括するのではなく事業所にも採用権限をもたせるなどによって対応している企業で、障害者雇用が進んでいる。事業所が所在する所轄の職安に求人票を出したり、職安サイドでも具体的指導ができるなど、そのメリットは大きい。「本社所管の職業安定所からの紹介はあるが、他の事業所の所管からの紹介はほとんどない」¹⁹⁾というようなことも解消できる。雇用率適用の範囲を企業だけでなく事業所にも広げるような政策の見直しを検討する段階にきているように思われる。

以上のように、障害者雇用をめぐる行政、障害者を雇用する企業等の対応、さらには、本稿ではふれなかったが障害者に対する人々の理解などさまざまな問題が存在する。障害者雇用を改善しようとする場合、「企業の社会的責任」という立場で進めていこうとするのであれば、より徹底した雇用政策が必要であろうし、個々の企業も障害者に対する正しい理解に基づきそれぞれの状況にあった企業努力を進めていかなければならない。法定雇用率制度中心に進められてきたわが国の雇用政策の見通しとともに、今回の論文では触れていないが、福祉的就労との一貫性の中に一般雇用を位置づける等の対応が必要である。

注

- 1) 労働省・日本障害者雇用促進協会『大規模小売店における障害者雇用促進方策の調査研究Ⅰ』1993年3月。なおこの調査研究は、日本障害者雇用促進協会から流通経済大学流通問題研究所に委託され、同大学「第三次産業における障害者雇用促進調査研究委員会」(代表 青井和夫)が実施した。この委託研究には筆者もスタッフとして加わった。上記の報告書の他『大規模小売店における障害者雇用促進方策の調査研究Ⅱ・Ⅲ』及び『大規模小売店における障害者雇用マニュアル』も刊行されている。

- 2) 厚生省社会・援護局厚生課監修『日本の身体障害者—平成3年身体障害者実態調査報告—』
第一法規 1994年、1996年の調査については厚生省障害保健福祉部企画課『平成8年度 身体障害者実態調査及び身体障害者実態調査の概要について』1998年7月
- 3) 毎年6月1日現在の障害者雇用状況を、7月15日までに主たる事業所(本社)の所在地を所轄する職業安定所の長に対して報告しなければならないことが義務づけられている。その結果をもとに毎年、労働省職業安定局・日本障害者雇用促進協会編『身体障害者及び精神薄弱者の雇用の現状』が報告されている。
- 4) 労働省職業安定局高齢・障害者対策部障害者雇用対策課編『身体障害者等雇用実態調査結果報告書—平成5年11月調査—』1994年3月
- 5) 1996年に「身体障害者実態調査」が実施されているが、1998年に概要のみが発表されており、詳細な状況については未発表である。
- 6) 雇用率未達成企業公表(1992.3.10)までの経緯

① 1990年6月1日、雇用率調査対象企業	48,149企業
↓	
② ①のうち未達成企業	23,031企業
↓	
③ ②のうち改善のみられない指導対象企業	213企業
↓	
④ ③のうち特に雇用率が低い(0.75%未満) 特別指導企業(公表対象)	113企業
↓	
⑤ 雇用率未達成公表企業	4企業
- 7) スーパー・百貨店に対するアンケート調査の中で「卸売、小売業は障害者の雇用が進んでいないのが現状ですが、今後雇用を進めるにあたっての問題点はなんだとお考えですか」という自由回答形式の質問に対してよせられた回答結果をまとめた。
- 8) 労働省・日本障害者雇用促進協会『大規模小売店における障害者雇用促進方策の調査研究 I』1993年3月
- 9) 労働省職業安定局高齢・障害者対策部障害者雇用対策課編 前掲書
- 10) 労働省・日本障害者雇用促進協会『大規模小売店における障害者雇用促進方策の調査研究 II』1994年1月
- 11) 労働省・日本障害者雇用促進協会『大規模小売店における障害者雇用促進方策の調査研究 I』1993年3月
- 12) 労働省・日本障害者雇用促進協会『大規模小売店における障害者雇用促進方策の調査研究 II』1994年1月
- 13) 日本障害者雇用促進協会『在宅勤務障害者雇用管理マニュアル』1997年11月、この他在宅就

労を進める民間組織「全国 NPO『We Can!』」などの活動がある。

- 14) 労働省・日本障害者雇用促進協会『大規模小売店における障害者雇用マニュアル』1995年1月
- 15) 労働省「平成3年度における雇用率未達成企業に対する指導結果について」1992年3月10日発表
- 16) 「障害者の雇用の促進等に関する法律」第14条第2項労働者（労働の意思及び能力を有するにもかかわらず、安定した職業に就くことができない状態にあるものを含む。第27条第3項において同じ。）の総数から除外率設定業種ごとの労働者の総数に当該除外率設定業種に係る除外率を乗じて得た数の合計数を控除した数に対する身体障害者又は精神薄弱者である労働者（労働の意思及び能力を有するにもかかわらず、安定した職業に就くことができない状態にある身体障害者及び精神薄弱者を含む。第27条第3項において同じ。）の総数の割合を基準として設定するものとし、少なくとも5年ごとに、当該割合の推移を勘案して制令で定める。
- 17) 『大阪障害者労働センター・マツサクニュース』No21,1993年2月20日発行
- 18) 労働省・日本障害者雇用促進協会『大規模小売店における障害者雇用促進方策の調査研究 I』1993年3月
- 19) 労働省・日本障害者雇用促進協会『大規模小売店における障害者雇用促進方策の調査研究 I』1993年3月