

障害者にも企業にも歓迎される雇用支援システムの構築を

—高齢・障害者雇用支援機構の発足を契機として—

弁護士 清水 建夫

(働く障害者の弁護団，障害児・者人権ネットワーク)

1. 法定雇用率未達成企業の存在と厚生労働省の姿勢

(1) 1997年4月障害者の雇用の促進等に関する法律（以下「促進法」という）が改正され、法定雇用率算定の基礎に知的障害者割合が加算された。民間会社の法定雇用率が1.6%から1.8%に改訂され、1998年7月から実施された。ところで、1992年6月1日から10年間の実雇用率の推移は次のとおりである（各6月1日現在）。

93年	94年	95年	96年	97年
1.41%	1.44%	1.45%	1.47%	1.48%
98年	99年	00年	01年	02年
1.48%	1.49%	1.49%	1.49%	1.47%

(2) 厚生労働省の発表によれば、制度改正前と同じ方法によって計算すると、1999年～2001年の1.49%は1.48%であり、2002年の1.47%は1.46%である。結局法定雇用率が増えても実雇用率は改善されず、2002年は逆に0.02ポイント落ちたことになる。

(3) 厚生労働大臣は法定雇用率未達成企業に対して障害者雇い入れ計画作成命令の発令権（促進法46条1項）、勧告権（同5項、6項）、公表権（47条）を有している。ところが、厚生労働大臣が公表したのは1992年3月の4社のみであった。

(4) 2001年6月DPI（障害者インターナショナル）日本会議や株主オンブズマンが東京労働局、名古屋労働局、大阪労働局に障害者雇用率の開示を求めた。これに対し、各労働局は各企業の実雇用率の開示を拒否し、開示請求人らはこれを不服として行政不服審査申立をするとともに、2002年3月東京地方裁判所に不開示処分の取消を求める行政訴訟を提起

した。

(5) 各労働局は不開示の正当性を次のように述べている。

① 促進法は、雇い入れ計画作成命令 → 勧告 → 公表 という段階の手順を定めており、この手順を経ないでいきなりの公表は促進法に反する。法定雇用率達成のためには企業において多大な時間と投資、多大な手間を必要とし、企業に時間的猶予（特別指導期間）を与えるのが促進法の趣旨である。

② 時間的猶予を与えることなく開示すると、行政と企業との信頼関係が著しく損なわれる。

③ 開示されることにより未達成企業同士でマイナスの連帯感が生まれ、自主改善努力についての姿勢が減退する。

④ 法定雇用率を下回っている企業について、ボイコット運動や社会的制裁が行われる可能性があり、当該企業の社会的なイメージや信用度を低下させ、事業主の正当な利益を害するおそれがある。

各労働局が仕事を求める障害者の立場に立たず、企業にばかり気を遣っている印象を与えた。

(6) 情報公開審査会は厚生労働大臣の諮問に対し、2002年11月法定雇用率未達成企業の企業名、実雇用率、雇用不足数を開示するよう答申した。

(7) 厚生労働省は、この答申の後の2003年6月に1社を公表した。同省の発表によれば1999年からの3年間4社について公表を前提とした特別指導を行った結果とのことである。ところで、1998年6月1日現在常用労働者63人以上の企業が55,791社あり、そのうち未達成企業は27,840社である。促進法46条1項

は未達成企業すべてについて雇い入れ計画の発令権を厚生労働大臣に与えている。厚生労働省が指導を行ったのは 27,840 社のうちわずか 4 社にすぎない。1998 年 3 月 20 日労働省告示「障害者雇用対策基本方針」は「雇用率の達成に向けて指導を強力に実施し、事業主の公表を含めた厳正な運用を図っていく」と言明したが、実行されなかった。

(8) 2003 年 9 月 8 日各労働局は答申にしたがって開示した。

(9) せめて厚生労働省ぐらゐは労働者の立場に立って毅然として欲しいというのが多くの国民の思いであるが、期待に答えていない。

2. 増え続ける雇用納付金会計の剰余金

(1) 日本障害者雇用促進協会（以下「日障協」という）の 1998 年度の障害者雇用納付金特別会計は、23 億円の当期損失を計上した。1999 年 3 月 31 日現在の同協会の剰余金は 134 億円であり、そのまま推移すると 5 年前後で同会計は資金ショートすることが明らかであった。1998 年より法定雇用率を 0.2% 上げ、一方、実雇用率が改善しない結果、その後毎期 50 億円以上の当期利益を計上し、2003 年 3 月 31 日現在で 395 億円の剰余金となった。企業で言えば赤字企業から超優良企業に変身したといえる。

(2) 法定雇用率を 0.2% 上げたにもかかわらず、実雇用率が全く改善されておらず、むしろここ 2 年は低下している事実は、雇用率を 0.2% 上げた真の目的が同会計の破綻を回避することにあったということを示唆している。なお、実雇用率は全常用労働者との対比で算定される。長引く不況は実雇用率低下を正当化する理由にはならない。実雇用率が 0.02 ポイント低下したということは、障害労働者が他の労働者よりも大きな割合で、かつ真先に労働市場から閉め出されたことを示している。

(3) 厚生労働省は 2003 年から調整金を 25,000 円から 27,000 円に、報奨金を 17,000 円から 21,000 円に引き上げた。このデフレ下で金額を上げる合理性は何もない。納付金会計の剰

余金が増えすぎて使い途がないから上げたと推測される。しかし、金額を上げたからといって障害者雇用が前進するものではない。使い途はいくらでもある。

3. 理念を欠く 2 つの組織の統合

(1) 2003 年 10 月 1 日独立行政法人高齢・障害者雇用支援機構（以下「本機構」という）が発足し、日障協が解散した。本機構は日障協の業務の他に従来中央高齢者等雇用安定センターが高齢者の雇用の安定のために行っていた業務をも承継した（本機構法 11 条 1 号～3 号）。そして本機構の名称を「高齢・障害者雇用支援機構」としており、優先順位において高齢者雇用支援が障害者雇用支援に優先し、後者は前者の付属物かの如き印象を与えている。

(2) 高齢者雇用の安定・充実と障害者雇用の安定・充実とでは理念・目的において本質的な相違がある。2 つの組織の統合は“とにかく数を減らせ”という安易な方針にもとづく無節操な合併劇であると考ええる。

2003 年版厚生労働白書は「高齢者雇用対策の考え方」について次のとおり述べている。「我が国の高齢化は、世界に例を見ない速度で進み、また 2007（平成 19）年には『団塊の世代』が 60 歳代前半層にさしかかることなどから、総人口の約 3 人に 1 人が、また、労働力人口の約 5 人に 1 人が 60 歳以上の高年齢者となることを見込まれる。このような急速な高齢化の進展の下で、経済社会の活力を維持するためには、できるだけ多くの高年齢者が経済社会の担い手として活躍していくことが重要であり、将来的には、意欲と能力がある限り年齢にかかわらず働ける社会を実現することが必要である。また、『団塊の世代』の高齢化や厚生年金の支給開始年齢の引き上げを踏まえれば、当面は、意欲と能力のある高年齢者が何らかの形で 65 歳まで働き続けることができるよう取り組んでいく必要がある。」この考え方に流れているものは世界に例をみない高齢化社会の進展の下で高年齢者の労働力が必要であり、また、厚生年金の受給時

期との関連で 65 歳までは働いてもらう必要があるという発想である。

(3) 高齢者雇用対策は、「意欲と能力」のある高年齢者を対象としている。障害者雇用対策は「身体障害、知的障害、又は精神障害があるため長期にわたり職業生活に相当の制限を受け、又は職業生活を営んでいくことが著しく困難である者」を対象としている（促進法 2 条 1 号）。前者は障害のない高齢者を対象とし、後者は障害のある青・壮年・高齢者を対象とする。高齢者支援、障害者支援といっても支援の方法・目的が本質的に異なる。支援の対象の人数は障害者と比べものにならないくらい圧倒的に高齢者の数が多い。日本の障害者雇用は国際比較において、質的にも量的にも遅れている。高齢者雇用対策と統合されることにより、障害者雇用支援が一層おざなりになることを強く危惧する。

(4) 2003 年 10 月 1 日から 6 ヶ月間の本機構の予算は 582 億円であり、そのうち高齢者雇用支援事業が 372 億円（63.9%）である。この数字だけをみれば高齢者雇用支援事業の方が障害者雇用支援事業より大きいように見える。しかし、高齢者雇用支援事業は助成金の支給事務がほとんどであり、多額に見える予算は政府から入って助成先に出るだけで、本機構は一種の通過組織である。これと比べ、障害者雇用支援の分野は障害者職業センターの設置運営、障害者職業能力開発校の運営、各種助成金の支給等多数の実業があり、障害者雇用支援事業の中核的使命を担っている。本機構が日障協から承継した資産や人員も中央高齢者雇用安定センターから承継したものよりもはるかに大きい。独立行政法人通則法は業務の業績評価と称して費用の節約を求めているが、わが国の障害者雇用支援諸制度は多くの点で不十分であり、節約という名の下に必要なものが切り捨てられることがないよう留意する必要がある。

4. 障害者雇用納付金を財源とする現在のシステムの下では、企業も厚生労働省も悪役になってしまう。

(1) 1999 年 12 月日本航空の株主オンブズマンが同社の代表取締役を被告として同社が納めた障害者雇用納付金を同社に支払うことを求めて株主代表訴訟を提起した。同事件は 2001 年 5 月和解で終了したが、世界の空で良質の航空サービスを提供する日本航空が障害者雇用に理解のない企業であるとのマイナスイメージを残した。

(2) 企業の納める納付金を各種助成金、調整金、報奨金の財源とする現在のシステムでは、納付金を納める企業、言い換えれば、法定雇用率未達成企業の存在が不可欠である。納付金を納めるのは常用労働者の数が 300 人を超える企業であるから、我が国の代表的企業のかなりのものが未達成企業として名を連ねることになる。事業の分野でいくら世界の市場で実績を挙げていても、障害者雇用の問題になると多くの企業が一転して理解のない企業としてみなされることになる。これは国内のみならず、海外における日本企業の評価の上でもマイナスに作用こそすれ、プラスに作用することはない。

(3) 厚生労働省も雇い入れ計画作成命令 → 勧告 → 公表という権限があっても、財源が確保されていない現状では未達成企業に対する「特別指導」が“ほどほど”になる。“ほどほど”の結果が障害者に冷めたく、企業に甘い厚生労働省ということになり、これまた悪者として糾弾を受ける立場になる。

(4) 未達成企業を不可欠とする現在のシステムは、結局のところ障害者も企業も厚生労働省も不幸にするシステムである。

(5) このような負のシステムとはもうこのあたりで決別するべきである。

5. 障害者雇用は企業にとりほんとうに重荷なのだろうか？

(1) わが国においては障害者を雇用することは企業にとり重荷であり、経済的負担であることがいわば常識としてまかり通ってきた。障害者基本法は、「国及び地方公共団体は、障害者を雇用する事業主に対して、障害者の雇用のための経済的負担を軽減し、もってそ

の雇用の促進及び継続を図るため、障害者が雇用されるのに伴い必要となる施設又は設備の整備等に要する費用の助成その他必要な施策を講じなければならない」としている（15条3項）。このように基本法そのものが、障害者は「経済的負担」であり、「お荷物」であるという視点に立っている。納付金を財源とする促進法の現行のシステムも、「障害者は職務遂行能力が低く、その雇用は事業主にとり経済的負担を伴うので、事業主間で不公平が起こらないように、納付金制度で調整する」という考え方に基づいている。

(2) 日障協は事業主団体の法人であった。日障協は5以上の事業主団体が発起人となり（改正前の促進法44条）、事業主団体が集まって創立総会を開いて設立された団体であり（同45条1項）、会員も全てが事業主団体であった（同50条1項、日障協定款）。会員が集まって総会を開き、主要事項を決定した。このように日障協は障害者雇用の一方の当事者たる事業主団体の法人であったが、その法人が障害者雇用の中枢部分を司っていた。この点において、我が国の障害者雇用に構造的問題があった。日障協が解散し、独立行政法人たる本機構が日障協の業務を承継したことにより、事業主団体が障害者雇用の中枢を司るという構造的問題は形式的には解消された。

(3) 納付金を財源とする促進法のシステムは、事業主間の互助の精神で作られており、そうであるからこそ障害者雇用の中枢の業務を事業主団体が司るということも通用してきた。しかし、時代は変わった。障害者雇用は事業主の「博愛」や「慈善」によって司られるものではない。障害者は障害のない人と変わらず勤労する権利があり、労働条件において他の労働者と差別扱いを受けない権利がある。日障協が有していた権限が本機構に移管されたのを機に、これまでの障害者雇用のあり方について、形式のみならず実質においても、抜本的に改める時である。

(4) 政府の雇用流動化政策の下で、ここ数年日本の代表的企業がかつて考えられないリス

トラを悪びれることなく敢行し続けた。その結果、2003年3月期において東証一部上場企業の経常利益平均が前年度比58%増となり、V字型回復を示した。2004年3月期も増収増益となり、バブル経済の絶頂期であった1990年3月期の経常利益水準を上回る見通しである。日本の企業の財務構造からすると、1.8%程度の障害者雇用が重い経済的負担であろうはずがない。

(5) さて、2006年からわが国は人口減社会に突入する。高齢者対策の基本的考え方からもわかるように、高齢者の労働力も必要とする社会となり、このような社会で青年・壮年の障害者を労働市場から閉め出すのは大きな損失である。障害者は「経済的負担」であり、「お荷物」という従来の固定した観念を捨て去るべきである。

(6) 技術においても業績においても日本の企業の多くは国際的に相当高いレベルにある。そんな企業がひとたび障害者雇用の問題になると、理解のない企業になり下がってしまうことは、企業にとって目に見えない大きなマイナス要素である。他の従業員の志気にも影響する。労働者が視覚障害や脳血管障害で中途障害者となった場合に、当該労働者に退職を迫ったり、障害労働者に対する差別的取扱いを担当しているのは係長、課長、部長の中間管理職である。この中間管理職は30代後半から40代の年齢層である。人生で最も充実すべき時期に障害者排除の役割を担わされることは中間管理職にとっても、当該企業にとっても、この日本社会にとっても大きなマイナスである。中間管理職のそのような態度は他の従業員にも影響を与え、職場全体が息苦しい、ぎすぎすしたものになっている。逆に重度の知的障害者4名を雇用したある中小企業経営者は、口数の少なかった高齢労働者が知的障害者を援助し、会話が增え、会社全体の雰囲気明るくなったと喜んでいた。

(7) 日本の企業が世界で信頼を得るためには、障害のある労働者も障害のない労働者ともに働く職場を築くことである。日本の職場は最近では人を減らすことばかりに力を入

れてきた。人のための社会、人のための企業が人をどんどん駆逐していった。その結果、お互いにあたかさを欠き、みんながぎざぎざして、暗くなってしまった。閉そく感におおわれたこの社会や企業を生き生きとしたものによみがえらせる上で必要なのは、月並みなことであるが、人に対する愛情であり、互いのあたかさである。

6. もっと柔軟な職業リハビリテーションシステムへの転換を

- (1) 厚生労働省が2003年3月27日に発表した「障害者雇用対策基本方針」を貫くものは、甚だ残念なことに、5年前のものと変わらない。従来型の官製の中央集権的な職業リハビリテーションシステムの推進である。基本方針は、冒頭で「職業リハビリテーションの措置の総合的かつ効果的な実施を図るためには、その措置の開発を進めるとともに、職業指導、職業訓練、職業紹介、就職後の助言指導等各段階ごとにきめ細かく各種の措置を実施していくことが重要である。」「障害者職業総合センターにおいて、障害の種類及び程度に応じた職業リハビリテーションの措置の開発に努めるとともに、地域障害者職業センターが中核となって関係行政機関、企業との密接な連携の下に職業リハビリテーションの措置を推進する」としている。また、専門的知識を有する人材の育成をうたい、「公共職業安定所職員、障害者職業相談員、障害者職業カウンセラー、職場定着援助者（ジョブコーチ）等に対して必要な知識の付与、専門的技法の指導等を行い、職業リハビリテーションに従事する人材の育成と資質向上をより一層積極的かつ着実に推進する」としている。
- (2) 基本方針が力説する「職業リハビリテーションの措置の開発」と言っても、今更何を開発するのであろうか。障害者職業総合センターがいくら開発に努めても、障害者と雇用を結びつける上での劇的な開発などありえようはずがない。人材育成の面でも職員等が専門的知識に頼れば頼るほど、障害者との距離が遠のく傾向がある。わが国の障害者職業リ

ハビリテーションシステムは、専門家の組織と知識を過大評価している。障害者と職業の距離を縮めるのは専門家の集積した知識だけではない。専門家よりも、障害者や家族・支援者・障害者団体の方が障害者の日常を理解しており、いかにすれば働けるかについて実践にもとづく知識を集積していることが多い。

- (3) 埼玉県では、1993年から労働省が行った「地域障害者雇用推進総合モデル事業」をきっかけに、新座市や朝霞市という小都市で重度の知的障害者や身体障害者と支援者を中心とした職場開発が試みられ、成果をあげている。重度の障害者と支援者が町に出て、障害者と人、障害者と仕事のつながりをつくっている。（障害者職業センター調査研究報告書No.53、67～71頁。ノーマライゼーション2003年8月号）。東京都大田区では知的障害者の雇用定着のために知的障害者同士の交流の場としての“たまり場”を知的障害者に提供し、知的障害者同士が集まっておしゃべりをしたり、ピアカウンセリングを行ったりしている（「手をつなぐ」2003年9月号）。「健常者」の「専門家」が職場定着のための「指導」を行うより、知的障害者同士がおしゃべりしながら悩みを話し合う方がストレス解消と職場定着に効果的である。アメリカでは視覚障害当事者団体が組織的に雇用支援プログラムを実施し、成果をあげている（指田忠司「米国における視覚障害者雇用支援プログラムの現状－当事者団体の取り組みを中心として－」第7回職業リハビリテーション研究発表会論文集 62～65頁）。日本でも全国視覚障害教師の会や中途視覚障害者の復職を考える会（タートルの会）等がすぐれた実績をあげている。本機構を中心とした職業リハビリテーションの官製化・中央集権化のみに頼らず、これらのグループや団体への委託、助成金の支出等を真剣に検討するべきである。
- (4) ILO168号勧告は障害者の職業リハビリテーションに関し、実施する側に障害者や障害者団体が広く参加するべきであることを

勧告している。障害者におけるリハビリテーションは「全人間的復権を究極的な目標とする」ものである（上田敏）にもかかわらず、「障害者雇用対策基本方針」は障害者を「専門家」「健常者」の目線で改造する考え方を基底としている。

- (5) 官製の中央集権的なリハビリテーションシステムには限界がある。事業主団体や専門家だけではなく、障害者や支援者・障害者団体に職業リハビリテーションを実践する側として積極的に参加してもらうべきである。障害者等と知恵を出し合い、地域に根ざした職業リハビリテーションシステムを構築していかない限り、障害者と職業の距離はいつまでたっても縮まることがない。

7. 新しい障害者雇用支援システム構築のための提言

- (1) 促進法に一貫する「措置」という前近代な思想を根こそぎ葬り去るべきである。促進法は第1条（目的）に、驚いたことに「雇用義務等に基づく雇用の促進等のための措置」「職業リハビリテーションの措置」「職業生活において自立することを促進するための措置」と3つも措置を明記している。「更生」とか「保護」の思想が色濃かった福祉分野において、“措置から契約へ”と変化している時代に、権利を中心とする労働の分野で措置が平然としかも第1条（目的）に当たり前の如く記載されている。「雇用義務等に基づく雇用の促進のための措置」というのは、事業主の雇用義務から出発した雇用の促進であり、「促進」という用語も含め、促進法は事業主を主体とし、事業主を中心に据えた法律であることを示している。前述のとおり、「職業リハビリテーションの措置」というのも職業リハビリテーションの実施者である「健常者」や「専門家」の目線で捉えている。結局、促進法は、障害者を、促進の結果を受動的に受け入れる存在・職業リハビリテーションを受ける客体としてしかみなしていない。福祉分野以上に権利で構成されなければならない労働分野で、このような前近代的な

法律を今なお残していたことを厚生労働省は猛省し、法律から早急に「措置」を葬り去るべきである。

- (2) 障害者雇用支援は、何よりも障害者のニーズを基本として行うシステムに変更するべきである。2001年5月WHOは国際障害分類改訂版（ICF）を採択した。これは障害者雇用についても大きな変化を迫るものである。障害者のもつ Disability というとらえ方に焦点を当てるものではなく、環境や働く条件をいかに改善・向上していくかに焦点を当てた雇用支援が行われなければならないことを意味している。ところが、現行法は医療モデルにもとづく「判定」を施策の出発点とし（障害者基本法16条）、かつ促進法は硬直的な医学的欠損状態に固執し（2条2～6号）、医学的判定を受けたもののみを雇用促進の対象としている。まず「判定」ありきではなく、当該障害者が働けるためには何が必要かというニーズを基本に据え、環境や働く条件をどのように改善・向上するかを追求する制度に変えるべきである。この制度のもとでは障害者を細かく分類し、等級化する硬直的な医学的判定は不要である。
- (3) 障害者のニーズを基本とした雇用支援を実現するためには、厚生労働省の強力な行政指導と勧告が不可欠である。各企業毎の実雇用率が公開された今日においては、雇い入れ計画作成命令 → 勧告 → 公表 という段階的手順は意味をなさない。障害者のニーズを実現するための改善を求め、改善の努力をしない事業主に対しては速やかに勧告を行ない、勧告にも従わない事業主には少なくとも賃金不払いの場合と同程度の刑事罰（罰金刑）を課すことを検討するべきである。これら業務につきいずれは厚生労働省にかわる独立の専門救済機関を設けるべきである。
- (4) 上記(2)(3)を充実させることにより、納付金・調整金・報奨金の制度は不要となる。障害者のニーズをみたま支援体制が十分に機能するようになれば、法定雇用率（割当雇用）制度そのものが不要となる。