

障害者の非正規雇用化を増大させる障害者雇用促進法改正の動き

弁護士 清水 建夫

(弁護士、働く障害者の弁護団、NPO 法人障害児・者人権ネットワーク)

1. 障害者の権利保障の時代に逆行する日本の障害者施策

(1) 障害者差別禁止法・障害者権利条約と障害者自立支援法

1990年にADA(障害をもつアメリカ人法)が制定された。ADAは、雇用の分野では、障害のある人が障害のない人と対等な雇用機会が得られるよう、事業主が職場環境の改善などの積極的な合理的配慮義務を負うことを明記した。ADAの制定は世界各国に“ADAの衝撃”として大きな影響を与えた。その後、世界各国で同様の法律が制定され、実施されてきた。ところが日本では障害者差別禁止法制定に向けての動きは、日本政府はおろか、国会議員の間でもほとんどない。2006年12月13日国連総会は障害者権利条約を全会一致で採択し、ほとんどの国が署名したが、日本政府は「国内法の整備が整っていない」ことを口実に署名しなかった。このように世界が障害者の権利保障に向かって進んでいる時代に逆行するように、日本政府はむしろ障害者に対する給付の抑制と障害者負担を求める障害者自立支援法を成立させ、2006年4月以降実施し、障害者を苦境に陥れている。同法は今日に至って、与・野党とも改正の必要性を言い出すほどの悪しき法律である。

(2) 諸外国と比べて著しく低い法定雇用率・実雇用率

日本の法定雇用率と実雇用率は日本と同様の割当雇用制度を採用している他の国と比べて著しく低い。

① 日本

	法定雇用率	実雇用率
民間企業	1.8%	1.52%
国の機関	2.1%	2.17%
都道府県の機関	2.1%	2.37%
市町村の機関	2.1%	2.23%

都道府県等の教育委員会	2.0%	1.46%
特殊法人	2.1%	1.56%

(実雇用率は2006年6月1日現在のものである)

② ドイツ・フランス・オランダ

	法定雇用率	実雇用率
ドイツ(20人以上雇用企業及び公的機関)	5%→6%	3.6% (1998年)
フランス(20人以上の事業所)	6%	4.11% (1994年)
オランダ(民間企業)	3~7% (業種別に設定)	

2. 障害者の非正規雇用を増大させる政府・厚生労働省の動き

(1) 厚生労働省が呼びかけて開催した3つの研究会の報告書

厚生労働省は、2006年7月以来「多様な雇用形態等に対応する障害者雇用率制度の在り方に関する研究会」(座長:岩村正彦東京大学大学院教授)、「中小企業における障害者の雇用の促進に関する研究会」(座長:今野浩一郎学習院大学経済学部教授)及び「福祉、教育等との連携による障害者の就労支援の推進に関する研究会」(座長:松矢勝宏目白大学人間学部教授)を開催し、2007年8月、それぞれの研究会の検討結果が報告書という形でとりまとめられた。

厚生労働省は8月7日「今後、厚生労働省としては、これらの報告書を踏まえ、平成20年度概算要求に反映させるとともに、障害者雇用促進法の改正に向け、労働政策審議会障害者雇用分科会において検討していく予定である。」と発表し、同法改正に向けて同審議会同分科会で現在審議中である。これら研究会や審議会はいずれも障害をもって働く労働者が誰一人として参加せず、障害者の労働現場と乖離した研究会・審議会の構成・進行となっている。その基本的な方向は「福祉から雇用へ」というあいまいなキャッチフレーズでの

もと、障害者の非正規雇用の増大を図るものである。

(2) 成長力底上げ戦略（基本構想）

内閣府の成長力底上げ戦略構想チームは 2007 年 2 月 15 日「成長力底上げ戦略（基本構想）」を公表し、その中で障害者の就労支援戦略として次のように掲げている。

◎『「福祉から雇用へ」推進 5 年計画』の策定・実施

「福祉から雇用へ」の基本的考え方を踏まえ、公的扶助（福祉）を受けている人などについて、セーフティネットを確保しつつ、可能な限り就労による自立・生活の向上を図る。

このため、平成 19 年度を初年度とする『「福祉から雇用へ」推進 5 年計画』を新たに策定し、関係機関や産業界等との連携を図りつつ、本計画を実施する。

①『「福祉から雇用へ」推進 5 年計画』の策定

○ 障害者雇用促進法制の整備

短時間労働・派遣労働を活用した雇用促進、中小企業における雇用促進等を図るための障害者雇用促進法制の整備

②「工賃倍増 5 年計画」による福祉的就労の底上げ

3. 多様な雇用形態等に対応する障害者雇用率制度改正の問題点

(1) 一般の労働市場における「働き方の多様性」の虚像と実像

① 研究会報告書（座長岩村正彦）は「経済・産業構造の変化を背景として、労働者の就業意識とともに働き方も多様化する傾向にある」としているが（2 頁）、「働き方の多様化」は「経済・産業構造の変化」によるものでもなければ、「労働者の就業意識の変化」によるものでもない。政府、経済界が意図して作り上げた人工的变化である。

② この 5～6 年政府や経済界は規制改革に聖域はないとして、一般の労働市場において「雇用・労働の規制改革」を唱え、「多様な働き方」とか「多様な雇用形態」というまやかしの言葉を多用してきた。この“多様な働き方”という言葉は、障害者自立支援法というまやかしの名称と同様、実体を覆い隠し、ごまかす表現である。

③ 現実に政府・経済界は総合規制改革会議あるいは経済財政諮問会議を利用し、「多様な働き

方」「雇用・労働の規制改革」の名のもとに企業にとり、安上がりで契約関係を打ち切りやすい労働法制を次々とつくり、拡大した。a. 労働者派遣制度の拡大、b. 有期労働契約の拡大、c. 雇用と実質的に変わりのない請負契約の容認、d. 裁量労働制の拡大等。

労働契約形態について多様なメニューが用意されれば、企業はコストが少なく、契約関係を打ち切り易い契約形態を選ぶのは自然の理である。現実に正規社員が大幅に減少し、パート、有期契約、嘱託、派遣、請負の非正規雇用形態が著しく増加した。企業の 8 割は非正規雇用選択の理由を「労働コスト削減のため」と明言している（2006 年労働経済白書）。

④ 非正規雇用では賃金の上昇がほとんどない上に、労働者にとりキャリア形成ができず、技術や経験の蓄積ができない。同白書によれば 20 歳代の 20%以上の者の年間収入が 150 万円未満であり、200 万円未満をとれば 3 分の 1 に達している。「多様な働き方」というのは、労働者が望んで、進んで選べる環境があつてこそ意味あるものになる。雇い主側のみ選択権のある現実のもとでは労働者にとってただ悲惨な結果しか残らない。

(2) 「障害者の希望に応じた選択可能性の広がり」「就業機会の拡大」の虚像

① 同報告書は、「働き方の多様化は、障害者の希望に応じて、就業場所や就業時間といった面での選択可能性が広がることにより、社会参加の制約要因を除去し、就業機会の拡大をもたらす可能性を有する点で、大きな意義を持つと言える」としている（2 頁）。

② しかし、障害者が望むものは自立して生活することが可能な賃金の保障と安定的・継続的雇用関係である。就業場所や就業時間の選択可能性が広がっても、賃金が低く、雇用契約の継続が危ぶまれる契約形態を障害をもつ労働者は誰一人として望んでいない。「多様な契約形態」のメニューが準備されれば、事業主の選択可能性のみが一方向的に広がり、障害のある労働者は最も不利な契約形態で最も賃金の低い契約条件に押し込まれることは火を見るよりも明らかである。

このことは障害のない非正規労働者の悲惨な実体が何よりも雄弁に物語っている。

(3) 障害者の短時間労働に対する障害者雇用率制度

の適用

① 同報告書は「障害者の短時間労働者が増加している中で、障害者の短時間労働に対するニーズも相当程度存在する状況にかんがみれば、今後は、事業主による社会連帯の理念の下で、新たに、短時間労働も含めて障害者の雇用機会を確保・拡大していくことが必要であるという考え方」のもと、「現行制度にかんがみれば、短時間労働者及び短時間労働の障害者については、0.5 カウントとして算定することが適当である」と考える。なお、短時間労働の重度身体障害者及び重度知的障害者については、現行と同様に、引き続き1カウントとするとともに、短時間労働の精神障害者についても、特例としての実雇用率の算定(0.5 カウント)を引き続きおこなうべきである。」と結論づけている(5頁)。

ところで、同報告書のいう「障害者の短時間労働に対するニーズ」なるものは、求職者457人、授産施設等利用者140人、計わずか597人に対する調査にもとづくものであり、しかもアンケート調査にすぎない。現実には働いていない求職者や授産施設等利用者が、いきなり週30時間以上働くことに躊躇を覚えるのは自然なことであり、希望を聞かれれば短時間労働に傾斜するのは当然である。このアンケートにあたり短時間労働の収入と週30時間以上の労働の収入との差を明示して質問したとは思われない。その上、求職者及び授産施設等利用者に対するアンケート調査にもかかわらず、58.7%の障害者が週30時間以上労働を希望していることこそ、特筆されるべきである。

② 報告書は短時間労働は障害者のニーズに沿い、かつ事業主に障害者雇用のインセンティブを与え、障害者雇用を促進する効果があることを強調しているが、企業と労働者の関係は決してそんなに生易しいものではない。多くの企業は短時間労働者を低賃金で、かつ使い捨て自由の労働力としか考えていない。現に、短期のアルバイトや日雇いの仕事をする青年達(彼らは障害をもたず元気一杯であるにもかかわらず)が、家賃も支払えず、「ネットカフェ難民」として広がっている。住まいを持たないアルバイトや日雇いの労働者はこのような20代だけでなく、50代にも広がっていることが報道されている(2007年9月25日朝日新聞)。障害の故に短時間しか働けない労働者はこれら労働者と比

べてより深刻である。障害のある労働者は短時間労働の後は十分な休息が不可欠である。他で収入を得ることは可能性として0である。障害をもつ短時間労働者は永久に社会の最貧困層として固定されることを意味する。

③ 障害の故に短時間しか働けない労働者については、重度を理由に短時間であっても1人分としてカウントできる制度がすでにある。この制度をより弾力的に活用すれば障害の故に短時間しか働けない労働者に対する対応は十分である。厚生労働省は短時間労働を週20時間以上週30時間未満と定義づけているが、週20時間は1日4時間であり、週30時間は1日6時間である。障害のために長時間働けない労働者にとっては、4時間と6時間の差は障害のない者の想像を絶する大きな違いであるが、これらを短時間労働として無造作に同一視している。逆に週40時間は1日8時間であり、6時間働けるが8時間働けないという障害の程度はどこで線引きしているのだろうか。このように20時間、30時間、40時間という時間の切り方そのものが人為的であり、それぞれの障害者の障害に応じたものとは言えない。短時間労働が制度として確立されれば、企業はコストが低く、契約を打ち切りやすいこの制度を最大限利用することは疑う余地がない。“悪貨は良貨を駆逐する”ということわざがあるが、労働者にとって悪い労働条件は企業にとっては有利な労働条件であり、企業が有利な(安上がりで、いつでもクビにできる)労働条件を選択することは自明のことである。これは障害者を正規雇用の場から追い出し、パート、アルバイト化を加速し、貧困層に固定するもので、到底賛同できない。

(4) 障害者の派遣労働者を増やし、派遣元事業主と派遣先事業主に0.5人分ずつカウントするという法改正については、何をかいわんやである。障害のない労働者も自ら好んで派遣労働を選んだのではない。同一の企業で継続的に働く職種がなく、やむなく派遣労働に甘んじたものである。派遣労働者は身分の不安定さと派遣先における人間関係の適応に常に悩んでいる。報告書によれば、派遣労働者に占める障害者の割合は0.35%とのことであるが、派遣労働者一般が抱えている労働の厳しさを思えば、当然の結果である。派遣元事業主の障害者雇用率は0.93%に過ぎないことから、社団法人日本人材派遣協会が「労働者派遣事業にお

ける障害者雇用の要望」を提出し、これを受ける形で報告書が出された。しかし、これは派遣労働という障害者に最も不適切な労働形態を派遣元事業主の救済策として推進しようとするもので、本末転倒も甚だしいと言わなければならない。

4. 中小企業からも障害者雇用納付金を徴収する法改正の問題点

- (1) 「中小企業における障害者の雇用の促進に関する研究会報告書」(座長今野浩一郎)は「(常用労働者)300人以下の規模の中小企業についても、障害者雇用納付金制度の適用対象、すなわち障害者雇用納付金を徴収し、障害者雇用調整金を支給する対象とすることを検討することが適当であると考え」としている(11頁)。その理由として、障害者雇用率制度の創設時(1977年)においては中小企業の方が大企業よりも実雇用率が高かったが、現在では56~99人規模の企業が1.46%、100~299人規模の企業が1.27%で企業全体の平均の実雇用率1.52%を下回っているとしている。
- (2) しかしながら現在日本の大企業は5年連続で増収増益を繰り返す、最高益を謳歌しているのに対し、中小企業は国の切捨て政策のもと、倒産や廃業が跡を絶たない。筆者は弁護士として企業の再生や清算事案に携わる機会が多いが、親の代から真面目に働き続けたにもかかわらず、圧倒的多数の中小企業は常に倒産の不安を抱えている。中小企業において実雇用率が低下している理由は今の中小企業はかつてのように障害者雇用に積極的に取り組む経済的余裕をほとんどなくしているからである。中小企業に対し、かつてのような積極的な障害者雇用を期待するためには中小企業に対する公的な助成が不可欠であり、納付金の徴収という罰のみでは中小企業を潰す結果につながる。中小企業は地域に根ざした企業であり、人間関係も家族的なところが多分にあつて、障害を持った労働者にとり、働く環境としては大企業よりも好ましい側面が多々ある。その意味でも政府は中小企業が障害者を雇用しやすい助成策を大胆に行うべきである。
- (3) リストラと非正規雇用の拡大によって人件費を徹底的に削減した日本の大手企業はグローバル化の今日において世界の勝ち組となりつつある。日本の大企業にとり、1.8%という障害者雇用は経営に何の痛痒も感じない、低い雇用率である。大企業には、フランスやドイツ並みの雇用率を課すべきである。政府や厚生労働省が現在進めている

施策は、1.8%という低い法定雇用率を大企業が達成するための救済メニューでしかない。

5. 「福祉から雇用へ」の問題点

2007年2月に発表された「成長力底上げ戦略」の中の「福祉から雇用へ推進5か年計画」の策定・実施にしても「福祉、教育等の連携による障害者の就労支援の推進に関する研究会報告書」(座長松矢勝宏)にしても、元々福祉的就労そのものが著しく低いレベルにあったためか、移行する雇用なるものもきわめて低いレベルにとどまったところで満足している。成長力底上げ戦略の「工賃倍増5か年計画」一つをとっても1ヵ月1.5万円の工賃を5年経って3万円にするということを目ざしているが、1ヵ月3万円の収入では障害者の自立など到底できない。障害者自立支援法という負の法律を前提に福祉的就労の移行策としての雇用を検討しても、実現される雇用はきわめてレベルの低いものになってしまうであろう。

6. 支援の視点ではなく、人権の視点から

- (1) わが国の障害者雇用施策は、障害者が働くことを「労働」ではなく「就労」といい、障害者は労働の「主体」としてではなく「客体」としての「支援」という面が強調されてきた。そこには通常では働くことができない者を、支援をして働かせてやるという恩恵的・慈悲的な考え方が基本にある。これを裏返せば、労働の現場では障害者は不良品であり、厄介者であるという考えが基底に流れている。障害者基本法の「社会連帯の理念」(5条・16条1項)、「障害者の雇用のための経済的負担」(16条2項)という表現にも同一の考えが基底にある。
- (2) 国連総会で全会一致で採択された障害者権利条約について日本政府は2007年9月28日ようやく署名した。2007年7月の参議院議員選挙で野党が過半数を占めるに至って、自民党も民主党も障害者自立支援法の障害者負担の凍結もしくは見直しを公言するようになった。
- (3) 立法も行政も障害者雇用を経済的負担と決めつけ、やむを得ず「支援」という思想はもはや捨てざるべきである。障害のある労働者も障害のない労働者と同等の権利を有するという“人権の視点”から、世界の潮流から遅れてしまった日本の障害者雇用施策を根底から是正することを期待したい。