

障害者雇用水増し問題の底流 にあること

法政大学名誉教授
松井亮輔

2019. 2. 21 JD連続講座

はじめに

障害者雇用をめぐる、中央省庁で昨年8月に水増し問題が発覚。一昨年6月1日時点で2.50%としていた国の機関の障害者の実雇用率は、再調査の結果1.17%に半減し、当時の法定雇用率2.3%を下回る。政府は、昨年10月に障害者雇用に関する基本方針を決定し、2019年末までに国の行政機関で計約4千人の障害者を採用して法定雇用率2.5%を達成する目標を掲げている。

そもそもどうしてこのような障害者雇用のまさに基本が問われるようなことが起こったのかを考える前に、日本の障害者雇用の理念、仕組みおよび推移などについてまず触れることとする。

1. 雇用率制度と納付金制度の概要

(1) 雇用率制度の理念

「『すべての事業主は、身体障害者の雇用に関し、社会連帯の理念に基づき、適当な雇用の場を与える共同の責務を有する』（身体障害者雇用促進法（1976年改正）第2条の2）。この理念は、身体障害者は職業生活上の重大なハンディキャップを有するので、身体障害者の雇用を実現するには、職場（雇用）を直接管理する事業主の協力がなければならないことに基づくもの。国や地方公共団体は、民間企業に身体障害者の雇用に関し協力を求める以上、自ら率先垂範して身体障害者の雇用を実行すべき立場にあることは当然である。」（遠藤政夫（元労働省職業安定局長）「身体障害者雇用促進法の理論と解説」、日刊労働通信社、1977年、145~146頁）

1. 雇用率制度と納付金制度の概要

(2) 納付金制度の理念と課題

雇用率制度を裏打ちする納付金制度の根底にある考え方は、「障害者を雇用するには、職場環境整備等で障害のない者の雇用と比べ経済的負担を伴う。その負担を事業主が社会連帯責任の理念に立って調整する」(遠藤政夫、前掲書)ということである。

納付金財源は、障害者雇用が進めば減少するという制度上の矛盾がある。納付金財源を増やすには、「法定雇用率を引き上げる」、「納付金の額を上げる」、「納付金の対象企業を拡大する」。その一方で、納付金の収支の安定を図るため、「調整金・報奨金・助成金・その他の支出を減額する」といったことが考えられる。

この納付金制度を伴う雇用率制度を導入するにあたってとくに議論されなかったのは、この制度は、障害者雇用を一定水準に達成するまでの時限的な措置なのか、あるいは恒久的な措置かということである。

この点についてのILOの見解は、「差別是正措置としての雇用率制度といった特別措置は、それが引き続き必要かどうかを確かめるために、定期的に検討されなければならない。特定の労働者もしくは特別のセクターに対する差別待遇から生じた不均衡を補償することが目的だけに、こうした措置は、明らかに一時的な性質を備えていることに留意しなければならない。」ということである。

2. 雇用率制度と納付金制度の推移

(1) 義務雇用の対象となる障害者の範囲

現行法第2条によれば、「障害者」とは、「身体障害、知的障害、精神障害（発達障害を含む。）その他の心身に機能の障害があるため、長期にわたり、職業生活に相当の制限を受け、又は職業生活を営むことが著しく困難な者をいう。」

「身体障害者」とは、「障害者のうち、身体障害がある者であって別表に掲げる障害者がある者をいう。」

「知的障害者」とは、「障害者のうち、知的障害がある者であって厚生労働省令で定めるものをいう。」

「精神障害者」とは、「障害者のうち、精神障害がある者であって厚生労働省令で定めるものをいう。」と規定。

それらの障害者のうち、雇用率制度の対象となるのは、身体障害者については、身体障害者手帳または指定医による診断書がある者、知的障害者については、療育手帳などの所持者、および精神障害者については、精神障害者保健福祉手帳の所持者に限定される。

2. 雇用率制度と納付金制度の推移

(2) 民間企業の法定雇用率の算出根拠

法定雇用率は、つぎのような式で計算される。

「法定雇用率＝(対象障害者である常用労働者数＋失業している対象障害者数)÷(常用労働者数－除外率相当労働者数＋失業者数)」

(注)「常用労働者とは、法律上の任用形式のいかんを問わず、事実上期間の定めなく勤務しているすべての職員をいう。任用形式上常勤であるか、非常勤であるかは、関係がない、とされる。つまり、期間の定めがない場合には、非常勤の従業員についても実雇用率に参入されることになる。」(遠藤政夫、前掲書、159～160頁)

2. 雇用率制度と納付金制度の推移

(3) 除外率の廃止に向け、段階的引き下げ

2002年の障害者雇用促進法改正で、除外率の廃止に向け、それを段階的に引き下げる事となったのを踏まえ、2004年4月には除外率が10%ポイント引き下げられた。続いて2010年7月にもさらに10%ポイント引き下げられたが、それ以降はその引き下げは行われないうままになっている。

現在の主な業種別除外率は、次のとおり。

- ・電気業・郵便局 0%
- ・建設業・鉄鋼業・道路貨物運送業・郵便業 20%
- ・道路・旅客運送業・小学校 55%
- ・船員等による船舶運航等の事業 80%

なお、障害者雇用促進法施行令別表1によれば、公的機関における除外職員は次のとおり。

1. 警察官

2. 次に掲げる職員

- ・自衛官並びに防衛大学校及び防衛医科大学校の学生
- ・刑務官及び入国警備官
- ・海上保安官、海上保安官補並びに海上保安大学校及び海上保安学校の学生及び生徒
- ・消防史員及び消防団員、など

3. 第2号に掲げる者に準ずる者であって、労働政策審議会の意見を聴いて厚生労働省大臣が指定する者

2. 雇用率制度と納付金制度の推移

(4) 雇用義務の対象となる障害者の範囲の推移

1977年 身体障害者(実雇用率の計算上、重度身体障害者については1人を2人とカウント(ダブルカウント)する。)

1997年 身体障害者・知的障害者

2018年 身体障害者・知的障害者・精神障害者

(注)1988年 雇用義務ではないものの、知的障害者も雇用率算入対象となる。

1993年 重度知的障害者もダブルカウントの対象となる。また、短時間(週20時間以上、30時間未満)労働に従事する身体障害者および知的障害者1人を0.5人と雇用率に参入できることとなる(それに伴って、短時間労働の障害のない常用労働者も同様の扱いとなる)。

2008年 雇用義務ではないものの、精神障害者も雇用率算入の対象となる。

2010年 短時間労働の重度障害者は1人として、また、短時間労働の精神障害者も0.5人と雇用率に参入できることとなる。

2. 雇用率制度と納付金制度の推移

(5) 法定雇用率の推移

	公的機関	民間企業	常用労働者数
1977年	1.8%	1.5%	67人以上
1988年	1.9	1.6	63人以上
1997年	2.1	1.8	56人以上
2012年	2.3	2.0	50人以上
2018年	2.5	2.2	45.5人以上

2. 雇用率制度と納付金制度の推移

(6) 納付金・調整金・報奨金の推移

年度	納付金	調整金	報奨金
1977	3万円	1.4万円	8千円
	(301人以上の企業)		(300人以下の企業)
1981	4万円	2万円	1万円
1990	5万円	2.5万円	1.7万円
2005	5万円	2.7万円	2.1万円
2010	5万円	2.7万円	2.1万円
	(201人以上の企業)		(200人以下の企業)
2015	5万円	2.7万円	2.1万円
	(101人以上の企業)		(100人以下の企業)

ただし、常用労働者数101人以上から200人までの企業については、2020年度末までは、納付金額は、4万円。

2. 雇用率制度と納付金制度の推移

(7) 納付金制度の財政状況の推移

	2010年度	2015年度	2017年度
納付金収入	155億円	220億円	295億円
支出	255	190	262
調整金	71	95	174
	(30.2%)	(50.0%)	(66.4%)
報奨金	47	48	44
	(20.0%)	(25.3%)	(16.8%)
助成金	79	17	9
	(33.6%)	(8.9%)	(3.4%)
事務事業費	38	26	31
	(16.2%)	(13.7%)	(11.8%)
単年度収支	-81	+30	+33
引当金額	158	93	204

3. 公的機関および民間企業における 障害者雇用状況

(1) 公的機関における状況(実数)(2018・6・1)

障害種別	全体	うち中央省庁
身体	37,827人(82.3%)	2,109人(71.3%)
(うち短時間労働)	6.7%	6.4%
知的	2,649人(5.8%)	180人(6.1%)
(うち短時間労働)	15.4%	16.7%
精神	5,484人(11.9%)	671人(22.7%)
(うち短時間労働)	13.1%	18.3%
計	45,960人(100.0%)	2,960人(100.0%)
(うち短時間労働)	8.0%	9.7%

3. 公的機関および民間企業における 障害者雇用状況

(2) 民間企業における状況(実数)(2017・6・1)

障害種別	全体	うち特例子会社
身体	246,801人(60.6%) (うち短時間労働)10.5%	6,447人(30.5%) 1.9%
知的	101,507人(24.9%) (うち短時間労働)19.4%	10,915人(51.6%) 1.3%
精神	58,673人(14.4%) (うち短時間労働)29.4%	3,772人(17.8%) 5.5%
計	406,981人(100.0%) (うち短時間労働)15.5%	21,134人(100.0%) 2.2%

3. 公的機関および民間企業における 障害者雇用状況

(3) 身体障害者に偏る公的機関における障害者雇用

(1) および(2)からわかるように、中央官庁は、民間企業と比べ、身体障害者および精神障害者の雇用割合が高く、知的障害者の雇用割合が極めて低い。地方公共団体および独立行政法人を含む、公的機関全体としてみると、身体障害者が82.3%を占めることに象徴されるように、障害者雇用は身体障害者に大きく偏っており、民間企業と比べ、とくに知的障害者(24.9%対5.8%)の雇用はごく限られている。精神障害者の雇用は、公的機関、民間企業ともあまり進んでいないといえる。

身体障害者についても、多くの地方公共団体が(特別枠での)障害者雇用対象を「自力で通勤できる」「介護者なしで業務遂行ができる」といった応募条件を充たしうる者に限定してきたことは、障害者差別解消法からもきわめて問題である。

3. 公的機関および民間企業における 障害者雇用状況

(4) 公的機関における障害者雇用が身体障害者に偏る主たる理由

「国等の職員の任用については、行政の民主的かつ能率的運営を確保するため、国家公務員法、地方公務員法等によって、公開競争試験を中心とする成績主義・能力主義の原則に基づき運用すべきこととされている。

そこでこのような公務員の任用制度における能力主義の原則と身体障害者の率先雇用の原則との関係が問題になる。・・・しかし、身体障害者は、身体上の障害はあっても知的能力において劣るものではないこと・・・特に身体障害者の就業が困難な職務については除外職員制度によって雇用率の対象外とすることとしたこと・・・を考慮し、現行の公務員法制に対する例外を設けることはしなかった。」(遠藤政夫、前掲書、147頁)

しかし、問題は、雇用義務の対象を1997年度には療育手帳などを持つ知的障害者に、さらに2018年度には精神障害者保健福祉手帳を持つ精神障害者に広げながら、それらの障害者の受け入れをすすめるための任用方法も含む、対応策を積極的には講じてこなかったことである。

4. 中央省庁での障害者雇用水増し 問題の原因究明と責任の所在

「多くの国の行政機関において・・・法定雇用率・・・を充足するためすでに雇用されている職員から新たに選択的に選定(掘り起こ)して対象障害者として計上」、つまり、「法定雇用率達成のために新規に障害者を採用しようという積極的な取組みを行うことなく」、「死亡者や退職者等の計上」(国土交通省)、「うつ状態、不安障害などとされる者を身体障害者(内部機能障害者)として計上」(国税庁)、「在職暦が全くない者を計上」(財務省)、「除外職員である刑務官や入国警備官の計上」(法務省)などにより、担当者に辻褄あわせをさせてきた」とされる(「国の行政機関における障害者雇用に係る事案に関する検証委員会の報告書」(2018年10月22日))。

同委員会としては、「このような大規模な不適切計上が長年に亘って継続」的に行われてきたことは認めながらも、「不適切計上のあった国の行政機関のいずれにおいても、意図的に不適切な対応を行った例は把握していない」として、それに関わってきた行政機関関係者の責任は不問にしている。

4. 中央省庁での障害者雇用水増し 問題の原因究明と責任の所在

今回と同様なことが、2013年に独立行政法人「労働者健康福祉機構」で発覚。その際には、厚労省は同年12月同機構の元理事ら3人を、障害者雇用促進法に定められた法定雇用率を達成していなかったにもかかわらず、達成したと虚偽の報告を行ったとして、横浜地検に刑事告発をしている。その結果、2014年10月同機構の元理事らは罰金20万円の略式命令を受けている。

2013年に発覚した労働者健康福祉機構における障害者雇用水増し問題と今回のそれとの対応が、このように異なる理由についての説明責任が厚労省にはあるにもかかわらず、その理由が明らかにされないのは、どうしてか、納得がいかない。

政府としては、こうした水増し問題の再発防止に向けて、チェック機能を強化することなどを目的とした、障害者雇用促進法の改正などを検討中とされる。

5. 中央官庁での障害者雇用水増し 問題への対応

今回の中央省庁における障害者雇用水増し問題に対応すべく策定された「公務部門における障害者雇用に関する基本方針」を受けて、人事院による国家公務員初の障害者試験が2019年2月3日に実施された。公表された第一次選考の内容は、「高卒程度の筆記試験（基礎能力・作文）」とされる。その採用予定数676人に対し、申込者数は約8,710人で、申込者の障害種別は、身体障害者3,441人（39.5%）、知的障害者279人（3.2%）、精神障害者5,000人（57.4%）で、知的障害者の応募はごく限られている。

知的障害者の雇用数を増やすには、知的障害者にとってはきわめて不利な筆記試験にかわる方式の検討が求められる。

5. 中央官庁での障害者雇用水増し 問題への対応

政府は、「法定雇用率を達成していない府省は、まずは2018年(度)内の達成を目指し、それが難しい場合には…2019年末までの障害者採用計画を策定し、当該計画に則って法定雇用率の速やかな達成に向けた取組みをすすめる。」としている。しかし、前述の労働者健康安全機構の場合、1か月で115人の障害者を採用し、現場の労災病院の混乱を招いたという。その後、障害の多様性に気づき、研修を重ねるとともに、外部の就労支援機関などに協力を求めることで、職場定着率を大きく改善した、とされる。

同機構の経験からも、約4,000人もの障害者雇用を1年あまりで達成しようとするのは、あまりにも性急であり、採用する側、される側双方にとって満足のいく結果が得られるとは考えにくい。

6. ハローワークでの障害者職業紹介状況

	2008年度	2017年度	増減
新規求職申込件数			
身体障害者	65,207人	60,633人	0.9倍
知的障害者	24,381	35,742	1.5
精神障害者	28,483	93,701	3.3
その他の障害者	1,694	12,167	7.2
計	119,765	202,143	1.7
就職件数			
身体障害者	22,623	26,754	1.2
知的障害者	11,889	20,387	1.7
精神障害者	9,456	45,165	4.8
その他の障害者	495	5,007	10.1
計	44,463	97,814	2.2
就職率			
身体障害者	34.7%	44.2%	+9.5%
知的障害者	48.8	58.7	+9.9
精神障害者	33.2	48.1	+14.3
その他の障害者	29.2	41.5	+12.3

6. ハローワークでの障害者職業紹介状況

前述のハローワークにおける障害者の新規求職申込件数からわかるように、2008年度から2017年度の間には身体障害者については、1割弱減少しているのに対し、知的障害者については約1.5倍、精神障害者については約3.3倍、そしてその他の障害者については約7.2倍も増加している。それとリンクして、就職件数はその他の障害者については約10倍、精神障害者については約4.8倍、知的障害者については約1.7倍増加しているのに対し、身体障害者については約1.2倍の微増にとどまっている。こうした障害者の新規求職者等の状況からもこれまでの身体障害者を中心とした公的機関における障害者雇用方針を変更し、雇用対象を知的障害者や精神障害者などに積極的に拡大する必要がある。それは、知的障害者や精神障害者等の雇用にかかる差別的取扱いの廃止ということからも求められる取組みである。

7. 求められる障害者雇用施策の見直し

(1) 障害者手帳にかわる対象者認定のあり方

障害者手帳や指定による診断書が証明するのは、障害者の機能障害の原因や程度であって、職業生活上の制限や困難さではない。障害者雇用促進法の本来の趣旨からいえば、同法に基づく雇用施策のターゲットは、障害者手帳で象徴される、機能障害のある人びとというよりも、それによって職業生活上の制限や困難さのある人びとであろう。

2010年1月に設置された「障がい者制度改革推進会議」での議論を踏まえ、「『障害者』の範囲について就労の困難さに視点を置いて見直すことについて検討し、2012年度内を目処にその結論を得る。」（「障害者制度改革の推進のための基本的な方向について」、2010年6月29日閣議決定）とされたが、その検討がなされないままになっている。

この点に関連して、厚労省の「今後の障害者雇用促進制度のあり方に関する研究会報告書」（2018年7月30日公表）では、「障害者雇用率制度の対象となる障害者の範囲について、障害者手帳ではなく、就労能力の判定等によることとしてはどうかという意見が出たところ、制度の公平性等を担保するため、まずはフランス等の諸外国における就労能力の判定の仕組み等を十分に精査した上で、議論することとすべきである。」とされる。

この研究会報告では、前述の「閣議決定」の内容については、全く言及されていない。

7. 求められる障害者雇用施策の見直し

(2) 求められる量・質両面での障害者雇用の確保

雇用率で把握できるのは、量としての障害者雇用である。政府は、障害者雇用数は、「10数年連続で過去最高を更新し、わが国の障害者雇用は着実に進展している状況にある。」(国連障害者権利委員会に提出された日本政府報告、2016年)としているが、厚労省が2011年に実施した「障害者の就業実態把握のための調査」結果によれば、障害者手帳をもつ労働年齢の障害者約192.6万人の就業率は43.3%で、そのなかに含まれる福祉的就労利用者を除くと、その率は31.4%に低下する。これは労働年齢の労働者全体の69.8%(総務省「労働力調査」、2011年)と比べ、半分以下で、きわめて低い。しかも、このデータは、障害者手帳などをもつ障害者に限られたもので、障害者手帳を持たない者も含む、障害者全体の状況は明らかではない。このことから、雇用率制度は障害者の雇用機会の確保に必ずしも成功しているとはいえない。

また、厚労省の「2013年度障害者雇用実態調査」結果によれば、調査対象となった事業所で雇用されている障害者の平均月額賃金は、身体障害者22.3万円、知的障害者10.8万円、精神障害者15.9万円で、いずれも労働者全体の29.6万円と比べ、低い。とくに知的障害者はその4割以下の水準となっており、その額は、最低賃金(全国加重平均月額約14万円(2015年))を下回る。

労働条件など、質としての障害者雇用の確保には、2013年の障害者雇用促進法改正で2016年度から実施された、合理的配慮提供の義務化を含む、障害者差別禁止が有効と思われるが、従来からの雇用率制度と新たに導入された差別禁止措置との相乗効果により、量・質両面での障害者雇用がどの程度改善されるのかは、いまのところ明らかではなく、また、その検証作業も行われていない。

8. 諸外国の障害者雇用状況

(1) ドイツにおける状況

公的部門の実雇用率は、法定雇用率5%（公的部門と民間部門は同じ）を上回る6.6%（2016年）であるのに対し、民間部門は3.9%（2016年）で、両部門をあわせた全体のそれは4.7%である。

労働年齢の重度障害者3,679,589人のうち就業者は1,051,492人で、就業率は28.6%とされる（2016年）。

8. 諸外国の障害者雇用状況

(2) フランスにおける状況

公的機関の実雇用率(2013年)は、4.9%(国3.83%、地方公共団体5.34%)で、民間事業所のそれ(2012年)は、3.1%である。いずれも法定雇用率6%(ドイツと同様、公的部門と民間部門は同じ)を下回っているが、公的機関の実雇用率は民間事業所のそれよりも高い。

なお、フランスでは、法定雇用率未達成の公的機関についても、納付金の納入が求められる。

フランスにおける部門別障害者雇用数(実数)は、次のとおり。

公的部門	10,596機関	209,909人(26.7%)
民間部門	100,300事業所	361,700人(63.3%)
計		571,609人(100.0%)

(参考)日本の状況(2013年度)

公的機関	48,411人(7%)
民間事業所(従業員数5人以上)	631,000人(93%)
計	679,411人(100%)

労働人口約6,400万人に占める障害労働者の割合は、1.06%?

なお、従業員数5人未満の民間事業所で雇用されている障害労働者数についての統計データはない。

8. 諸外国の障害者雇用状況

(3) 英国における状況

国連障害者権利委員会への英国政府報告(2013年)によれば、同政府は、障害者権利委員会が求める労働及び雇用にかかる他の者と障害者との平等を実現すべく、障害者と他の者との就業率や賃金の格差を是正するための施策をすすめている、という。その結果、障害者と他の者との就業率の格差は、2002年の36%から2010年の29%へと7%縮小。同政府は、その格差をさらに半減するため、障害者の就業者数を100万人増やす計画をすすめている。それに伴って、2015年第一四半期から2017年第一四半期の間に労働年齢の障害者の就業者数は、29万2,020人増え、全体で約350万人となる。それは、英国の労働人口約3,015万人の11.6%とされる。

(参考)日本では、第4次障害者基本計画(2018年度～2022年度)の達成目標として、2017年6月1日の障害者雇用数49.6万人(実数ではない)を2022年度には58.5万人(実数ではない)に増やすことが掲げられている。しかし、これは障害者と他の者との就業率の格差を縮小することを意図したものではない。

おわりに

障害者権利条約が求める労働及び雇用における障害者と他の者との平等を実現するために、現在、雇用率制度が対象とする障害者の範囲や雇用率の水準が妥当なものかどうか、また、その雇用の質を確保するための合理的配慮提供の義務化を含む、障害者差別禁止措置を実効性のあるものにするためにどのような取組みが求められるのかの検討が不可欠と思われる。

目指すべきは、障害の有無にかかわらず、誰もが人としての尊厳にふさわしい労働条件や労働環境の下で、安心して働け、かつ、人たるに値する生活ができるようにすることである。