

「障害者雇用促進法」改正の背景に関する考察

土 田 耕 司

Study of Background to the “Act on Employment Promotion etc. of Persons with Disabilities”

Koji TODA

キーワード：障害者雇用，労働市場，障害者雇用促進法

要 約

「障害者雇用促進法」の改正で2018年から，法定雇用率の対象として新たに精神障害者が加えられた。この法律は1960年に制定し，半世紀以上に渡り社会の変化に対応すべく改正が重ねられてきた。その変遷の過程から，身体障害者，知的障害者，精神障害者と順次，対象の拡大が図られてきた。その背景には，障害者団体の発言などの影響は歪められないが，それにもまして，常に国際関係においての影響を受けていたことが現実であった。

「障害者雇用促進法」自体は，残念ながら事業主を主体とする法律であり，障害者の権利の主体とする法律ではないため雇用側の「雇用のしやすさ」に重点が置かれていることが問題でもある。今後の課題としては，労働市場として障害者雇用のあり方が問われるであろう。

1. はじめに

2013年に「障害者の雇用の促進に等に関する法律」^{注1)}（以下「障害者雇用促進法」と略す）が改正され，2016年4月から施行された。今回の改正では，障害者に対する差別の禁止や合理的配慮の提供義務などが定められるなどの大きな変更が行われたといえる。

注目すべき改善点としては，2018年4月から法定雇用率^{注2)}の算定基礎の対象となっていた身体障害者と知的障害者に，新しく精神障害者が加えられることとなったことである^{注3)}。この改正を持って，わが国の障害の3種別である，身体障害者，知的障害者，精神障害者が法定雇用率の算定基礎の対象となったことは，障害者雇用促進施策において一歩進歩したといえる。また，これまでの日本の障害者雇用促進施策は法定雇用率制度によって，その量的側面での改善を図ってきたと考えられる。しかし，今回の「障害者雇用促進法」改正においては，新たに差別禁止原則が組み込まれたことによって，今後はその質的側面の改善がなされていくことも期待される¹⁾。

本稿では，この「障害者雇用促進法」は1960年に制定し，半世紀以上に渡り社会の変化に対応すべく改正が重ねられてきた。そこで，主に先行文献を用いて，この法律が時代の経過とともにどのように改正が行われてきたのかを整理していきたい。そこから，わが国の障害者雇用施策の変遷の傾向や，障害者の労働市場の在り方に関して考察をする。

2. 障害者雇用促進法とは

「障害者雇用促進法」とは，正式名称は「障害者の雇用の促進等に関する法律」（昭和35年7月25日法律第123号）である。「障害者雇用促進法」は，労働法の法源から，その目的および適用対象の共通性によって，いくつかのカテゴリーに分類することができる。ここでは，わが国において憲法27条および28条を頂点として，多くの成文労働法が制定されており，各法律の性格に応じて，①個別労働関係法（雇用関係法），②雇用保障法（労働市場法）③団体的労働関係法（労使関係法）④公務員労働関係法の4つに体系化する方法をとると，この法律は，雇用の確保・促進，失業時における生活保障等を目的としている「雇用政策基本法」，「雇用保険法」，「職業安定法」，「勤労者職業能力開発法」，「高齢者雇用促進法」などに関する法律の雇用保障法のカテゴリーに分類されている²⁾。

（平成29年10月30日受理）
川崎医療短期大学 医療介護福祉科
Department of Medical Care Work, Kawasaki College of Allied Health Professions

この法律の目的・理念として本法の第1条、第3条、第4条から、身体障害者又は知的障害者の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その他障害者とその能力に適合する職業に就くこと等を通じてその職業生活において自立することを促進するための措置を総合的に講じ、もって障害者の職業の安定を図ることを目的とする（第1条）。障害者である労働者は、経済社会を構成する労働者の一員として、職業生活においてその能力を発揮する機会を与えられるものとする（第3条）と同時に、職業に従事する者としての自覚を持ち、自ら進んで、その能力の開発及び向上を図り、有為な職業人として自立するように努めなければならない（第4条）。

この背景には、障害のある人が障害のない人と同様、その能力と適性に応じた雇用の場に就き、地域で自立した生活を送ることができるような社会の実現を目指す。つまり、共生社会の実現に向けての、一つの施策として障害者の職業の安定を図ることを目的としていると考えることが当然であろう。

3. 障害者雇用促進法改正の変遷

① 身体障害者雇用促進法制定まで

わが国において障害者雇用政策が本格的に始まったのは、第二次世界大戦後以降である。それまでは、雇用政策といえるものはなく、1917年制定の「軍事扶助法」に見られるように傷痍軍人に限られたものであった。障害者への施策は、一般的な窮民の対策として1874年の「恤救規則」や1929年の「救護法」で貧困者の障害者が救済の対象とされる福祉的救済施策であった。また、精神障害者に対しては、1875年の「路上の狂癲人の取扱いに関する行政警察規則」に表れているように治安・取締りの対象として対応されており、当事者を対象とした福祉的救済施策ではなかったと考えることができる。

これまでの施策から大きく変化したのは、第二次世界大戦の敗戦後である。多くの傷痍軍人や戦傷病者を中心とする障害者が存在し、戦後復興の社会的な課題となり、いわゆる戦後の福祉三法の一つとして1949年に「身体障害者福祉法」が制定されるに至った。また、福祉的保護だけではなく、彼らのための職業対策の課題も急務であり、1947年10月に制定された「職業安定法」に基づき、1947年12月に身体障害者職業安定要綱が制定され、公共職業安定所における職業指導や職業紹介、身体障害者公共職業補導所における職業訓練な

どを行った。しかし、これらの対策では建前はすべての身体障害者を対象にしてはいたものの実際は厳しく選別されており、軽度の身体障害者に限定されたものであった³⁾。また、これらの活動は応急的な措置にとどまるものでしかなかった。

今日のような、障害者に対する雇用保障施策が、制度的裏付けをもって行われ始めたのは、1952年5月に「身体障害者職業更生援護対策要綱」を策定し、その内容が、職業斡旋確保、職業補導訓練の強化、雇用の勧奨、雇用促進協議会の設置、研究調査の促進、に関わる各措置を講じるというものであった。これらの施策については、必ずしも十分な法的根拠を持っているのではなく、傷痍軍人や戦傷病者対策としての側面を強く持っているものであったが、身体障害者雇用促進について、独自の施策が行われ始めるようになったと考えることができる。

しかし、身体障害者をめぐる雇用状況は依然として厳しい状況のままであり、その要因として、法的制度の裏付けがなく、単なる行政上の措置として身体障害者の雇用促進を図るまでのことであった。それゆえ、障害者関係団体の間から、割当雇用制度を中心とする「身体障害者雇用法」制定の要求が高まった。

また、国際社会では、1955年に開催された第38回国際労働機関（以下、ILO）の第38回総会により1955年職業更生（身体障害者）勧告（第99号）が採決され、障害者の社会参加を積極的に進めるため職業指導、職業訓練、職業紹介、雇用機会の増大、保護雇用など、障害者の職業リハビリテーションの原則及び方法について明らかにされ、その中に障害者の雇用促進が位置付けられていたことが伺える。

このような動向の中で国民年金法案が上程され、その中では障害者年金給付対象者は労働能力のほとんど喪失した障害者にかぎられており、軽度の障害者に対しては年金が給付されず自らの労働能力を活用することによって経済的自立をすることが期待されていた。これらの事情を背景として、労働省は1958年に身体障害者雇用促進法案の検討を開始し、1960年2月に「身体障害者の雇用の促進に等に関する法律」（「身体障害者雇用促進法」）が国会に提出されるに至った⁴⁾。

② 身体障害者のみの対象

1960年の「身体障害者雇用促進法」施行後間もなく、身体障害者雇用の状態は進展していったその理由として1960年ごろからの高度経済成長で労働力不足があったからと考えられる。そのため、1973年のオイルシヨ

ックを契機とする経済不況から雇用されていた障害者の職が奪われ障害者雇用の状況は深刻化するという社会経済状況の影響を受け、障害者雇用施策は抜本的改革に迫られた。

1976年に「身体障害者雇用促進法」が改正された大きな改正点とは、身体障害者の法定雇用率義務化、重度身体障害者ダブルカウント方式採用であった。しかし、今後の大きな問題として、知的障害者に対して雇用率制度を適用するか否かが課題として残された。

③ 知的障害者への対応

知的障害者は、1976年改正では身体障害者と同様に雇用率制度及び納付金制度の対象とはしないとされていた。そのため、知的障害者に対する雇用率制度の適用問題は将来の検討課題とされていた。その状況下で、国際障害者年日本協議会は、1981年に策定した国際障害者年・長期行動計画において、「身体障害者雇用促進法」の抜本的改正及び雇用促進対策の強化を提言し、身体障害者以外の様々な障害者、特に知的障害者を障害者雇用制度の対象とするように知的障害者の関係団体などからの強い運動があった⁵⁾。

国際的動向を見れば1983年に開催された第69回ILO総会における「障害者の職業リハビリテーション及び雇用に関する条約」で、すべての種類の障害者に対して、雇用の拡大だけでなく、質を高めていく事の必要性が国際的に明らかにされた。さらに、1987年は「国連・障害者の10年」の中間年に当たっていたため、1987年9月から開催される予定であった第42回国連総会では、各国における「障害者に関する世界行動計画」の実施状況が評価される事となっていた。このような、国際社会との関係からも「身体障害者雇用促進法」の改正は避けられない状態になった。

そこで、国内でも国際社会との関係からも政府は、「身体障害者雇用促進法」の抜本的改正を避けられない状態になっていたため、1987年2月に「身体障害者雇用促進法」を改正する法律案を提出し可決した。この改正においては、従来の雇用施策に加えて、雇用の安定のための施策が充実強化されたことなどに伴って「身体障害者雇用促進法」の法名を改め「障害者の雇用の促進等に関する法律」にしたこと、さらには、雇用率の算定特例としてみなし法定雇用率ではあるが、知的障害者を対象として加えられたことに大きな意義があった。

次に1992年の「障害者の雇用の促進等に関する法律」の改正は、1991年の障害者雇用審議会が障害者雇用対

策の今後の方向について、近年、雇用される障害者数は増加しているものの、障害者の実雇用率は、法定雇用率を相当下回って横ばいの状態で推移していることや重度障害者を中心として雇用の立ち遅れがみられること、「国連障害者の10年」の最終年を来年に控え、重度障害者を中心として知的障害者や精神障害者を含め、総合的な障害者雇用対策の充実強化を図る必要があることなどを求める意見書が提出され、その内容に基づいて1992年に「障害者雇用促進法」の改正で、重度知的障害者という知的障害への重度概念が導入され、重度知的障害者に対する雇用率のダブルカウントの対象となった⁶⁾。

また、福祉分野では1993年に「障害者基本法」が制定され、すべての障害者のための基本的な法律であるという観点で、身体障害者、知的障害者、精神障害者を対象としたことが明文化されている。さらに、1995年には「障害者対策に関する新長期計画」の重点施策の実施計画としてノーマライゼーション7カ年戦略が策定された。1996年に総務庁行政監察局は労働省に対してノーマライゼーションの理念に基づいて知的障害者の雇用を促進し、その職業安定等を図る観点から、知的障害者を含む雇用率を設定することについて早急に検討し、結論を得る必要があると勧告した。これらを受け、1997年の「障害者雇用促進法」の一部改正では、知的障害者の雇用義務化が実現した⁹⁾。次に、精神障害者への対応が今後の課題として残った。

④ 精神障害者への対応へ

2004年の精神障害者の雇用の促進等に関する研究会からの「最終報告書の精神障害者の雇用を促進するために」などを踏まえて、2006年に「障害者雇用促進法」が改正され、精神障害者保健福祉手帳の所持者の精神障害者を実雇用率に算定特例ではあるがカウントの対象とし精神障害者も「障害者雇用促進法」の対象とされることとなった。

2013年には、障害者の権利に関する条約における障害者差別禁止の規定を踏まえ、国内法を整備する必要に迫られ「障害者雇用促進法」の改正では、雇用の分野における障害を理由とする差別的取扱いを禁止し事業主に、障害者が職場で働くに当たっての支障を改善するための措置を講ずることを義務付けた。また、事業主に対して、障害者からの苦情を自主的に解決することを努力義務化などの苦情処理・紛争解決援助が改正され、さらには、精神障害者の雇用の義務化などが施行された。

4. 考 察

「障害者雇用促進法」の変遷の過程を順に見てきた。その改正の背景には、障害者に関する条約などの国際関係や障害者団体の発言などの影響を受けながらも、常に国際関係における権利宣言や関係条約の批准をするためという国内外からの強い圧力によって改正が行われてきたことの経緯が見られる。そこには残念ながら、障害者自体を労働者として位置付ける主体性の乏しさが見え隠れしていたように感じられる。

また、「障害者雇用促進法」の障害者の定義を身体障害者から知的障害者、精神障害者まで拡大し雇用政策も雇用率の努力義務から法的義務と拡大したことは評価に値することができる。しかし、今後は障害者を健常者と同一に位置づけた労働市場での雇用の推進が課題となるだろう。そもそも、「障害者雇用促進法」自体が、あくまでも事業主を主体とする法律であり、障害者の権利を主体とする法律ではないため雇用側の「雇用のしやすさ」に重点が置かれているといった問題があることは歪められなかった¹⁰⁾。その課題としては、障害者雇用においての、労働市場の中での障害者を主体とした雇用の促進が問われなければならないと考えられる。このことに関しては、さらなる「障害者雇用促進法」改正の新しい課題となっていくことであり、今後の検討を持つこととしたい。

注

注1) 「障害者の雇用の促進等に関する法律」は、1960年の制定時は「身体障害者雇用促進法」との名称であったが、1987年改正に伴い「障害者の雇用の促進等に関する法律」と改められた。本稿では「身体障害者雇用促進法」と「障害者の雇用の促進等に関する法律」ともに「障害者雇用促進法」と記載する。

注2) 身体障害者及び知的障害者について、一般労働者と同じ水準において常用労働者となり得る機会を与えることとし、常用労働者の数に対する割合（障害者雇用率）を設定し、事業主等に障害者雇用率達成義務を課すことにより、それを保障するものである

注3) 精神障害者が雇用義務に含まれたのは、2018年4月1日からである。なお2018年4月1日から2023年3月31日までは、法定雇用率引き上げ分の算定に精神障害者を含めない計算をすることも可能とされる経過措置が取られている。

引用文献

- 1) 永野仁美：障害者雇用政策の動向と課題，日本労働研究雑誌，56(5)，4—14，2014.
- 2) 安枝英詩，西村健一郎：労働法，第12版，有斐閣，東京，pp11—13，2014.
- 3) 比野京子：障害者雇用の実現をめざして，児島美都子編，障害者雇用制度の確立をめざして，法律文化社，東京，p222，1982.
- 4) 日本の障害者施策の経緯 文部科学省
http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/siryu/attach/1295934.htm（閲覧2017/7/15）
- 5) 山田耕造：わが国における障害者雇用法の歴史，香川法学，11，40—56，1992.
- 6) 前掲書
- 7) 障害者雇用審議会意見書—障害者雇用対策の今後の方向について—障害者雇用審議会
<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:xtgXOUm63isJ:www.ipss.go.jp/publication/j/shiryu/no.13/data/shiryu/roudou/554.pdf+&cd=3&hl=ja&ct=clnk&gl=jp>（閲覧2017/7/15），503—506頁.
- 8) 我が国における障害者労働・福祉施策の変遷とこれからの課題：一般就労に向けての取組，大岡孝之；菅野 敦，東京学芸大学紀要出版委員会，2009年.
- 9) 佐藤久雄，小澤 温，障害者福祉の世界第4版補訂版，有斐閣カルマ，東京，pp42—49，2002.
- 10) 松井亮輔，川島 聡，概説障害者権利条約，法律文化社，東京，p276，2010.