

企業のコンプライアンスと雇用

～ 障害者雇用を例として～

独立行政法人 労働政策研究・研修機構

統括研究員 工藤 正

東京福祉大学

教授 松為 信雄*

<<要旨>>

現代の企業には、環境や人権、労働などに配慮する社会的責任（CSR）を重視したコーポレート・ガバナンスが求められてきている。企業のコンプライアンス（法令・倫理等の遵守）はその実現の重要な前提条件でもある。ここでは雇用分野の一つの例として、強い法的強制力をもつ障害者雇用に関する法定雇用率制度をとりあげてみる。

まず政府統計を利用して、法定雇用率の達成や障害者雇用の拡大が困難な状況にあること、しかし、雇用率対象企業における重度障害の雇用者数は、この10年間で増加傾向を示してきていることを明らかにした。もう1つは、法定雇用率の達成をめざし、障害者雇用を拡大するために実施している現在のさまざまな公共政策・プログラムの枠組みについて、事業主支援サービスを中心に整理した。企業が人的資源管理のなかに障害者雇用を明確に位置づけ、地域資源を活用しながら環境調整を進めていくことがより重要な課題となってきていること、また、現在は雇用義務の対象となっていない精神障害者雇用に対するサービス・メニューが登場してきていることなどを明らかにした。

これからは企業が法定雇用率のコンプライアンスの実現、障害者雇用を拡大できる人的資源管理をさらに展開するための条件整備は何かを、既存の事業主支援プログラム等の検討を含めながら明らかにすることが課題となる。

*前・独立行政法人 高齢・障害者雇用支援機構・障害者職業総合センター主任研究員

（備考）本論文は、執筆者個人の責任で発表するものであり、独立行政法人労働政策研究・研修機構として
の見解を示すものではない。

企業のコンプライアンスと雇用
～ 障害者雇用を例として～

目次

はじめに - 社会的責任 (CSR) とコンプライアンス -

障害者雇用の現状

- 1 日本における障害者の就業状態
- 2 アメリカにおける障害者の就業状態
- 3 障害者雇用と法定雇用率制度
- 4 障害者の雇用機会拡大のための2つのアプローチ
- 5 課題

事業主支援サービス

- 1 事業主への支援
- 2 職場復帰や定着に向けた支援
- 3 障害者への支援
- 4 医療・福祉分野との連携や地域ネットワーク化
- 5 専門職員の養成と研修
- 6 課題

結語

執筆分担 工藤 正：はじめに、
松為信雄：

はじめに - 社会的責任（CSR）とコンプライアンス-

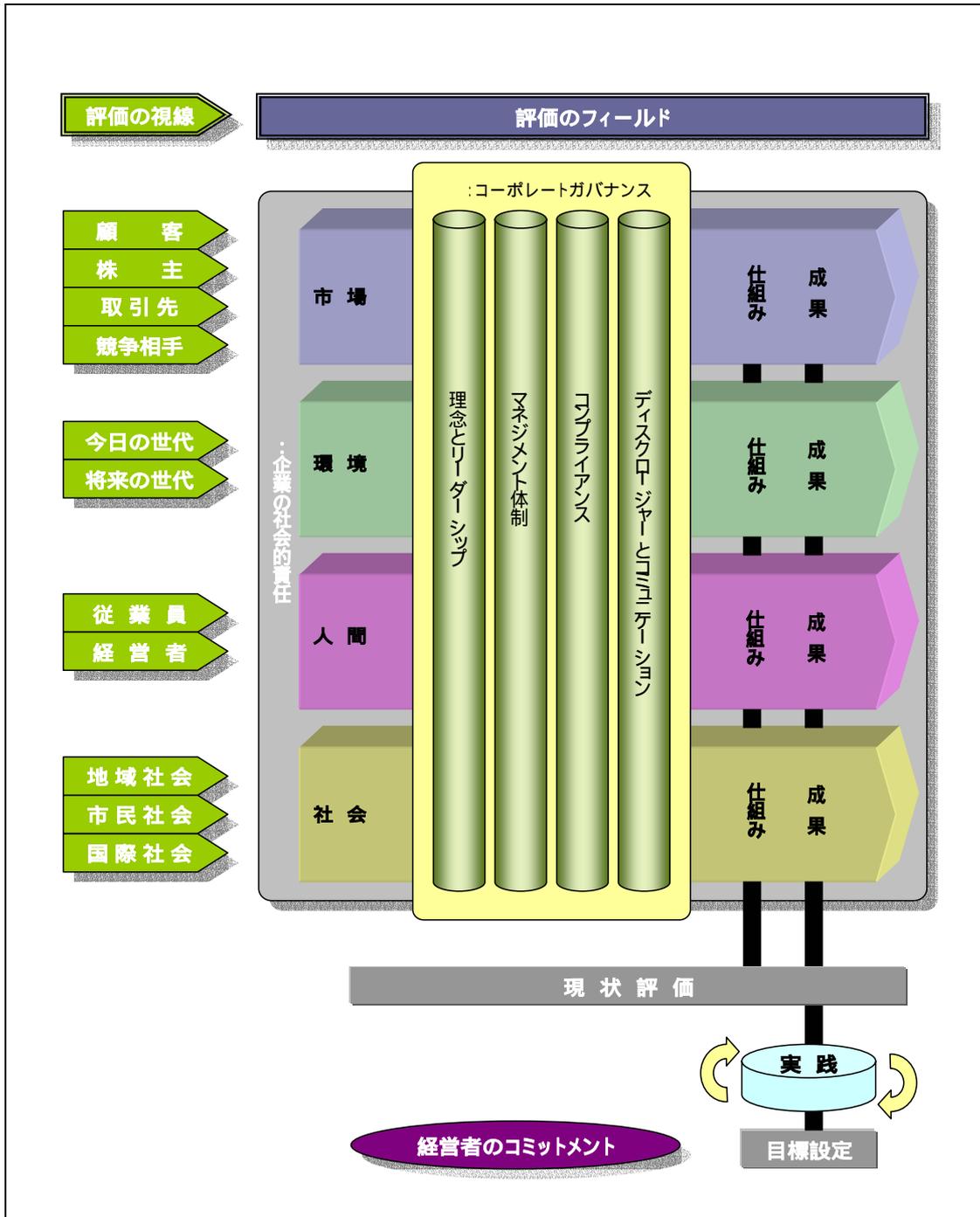
現代の企業には、環境や人権、労働などに配慮する社会的責任（CSR = Corporate Social Responsibility）を重視したコーポレート・ガバナンスが求められてきており、企業のコンプライアンス（法令・倫理等遵守）がその仕組みとして重要な前提となる。この背景には、企業が社会的・倫理的な行動をとることが重要であるとのステークホルダー（株主、経営陣、従業員、取引先、顧客、消費者、官公庁など）の意識変化がある。近年、企業と社会の関係は大きく変化してきており、CSRに十分対応していかなければこれから企業は永続的・安定的な成長・発展は望めなくなっている。ここでは雇用分野の一つの例として、強い法的強制力をもつ障害者雇用に関する法定雇用率制度をとりあげてみる。

経済同友会は『21世紀への提言』（2000年）のなかで「市場の進化」（「経済性」に加えて「社会性」「人間性」を重視する価値観を体現する市場へと進化させていくことによって企業と社会との調和がはかれる）という考え方を提唱している。それは企業と社会との新しい関係構築を目指したものである。そして、その考え方を具体的に実践していく際にツールとして使用する「企業評価基準」の体系を示したものが図表1である（経済同友会：2003）。

そこでは、企業の社会的責任（CSR）と関係する領域を 市場（消費者や株主との関係）、環境、人間（従業員との関係）、社会（地域社会や国際社会等との関係）の4つに分け、それを実現していく仕組みとしての必要となるコーポレート・ガバナンス（CG）を加え、全部で5つ分野（評価シートでは、CSRが83項目、CG27項目、合計110項目）で構成されている。そのなかで、コンプライアンスはガバナンスの1つの柱で、それは「企業の社会的責任」という観点からみて最低限果たすべき法的義務という面だけでなく、「インテグリティ（誠実さ）」の高い企業風土・体質を醸成していくという面もあわせてもっているとしている。

コンプライアンス経営という場合、一般的には「法令・規則を遵守する行動」と狭い範囲のことを指すこともあるが、むしろ「企業倫理・経営理念等を遵守する行動」を含めて理解することが、現代の企業にとっては重要となってきた（KPMGビジネスアシュアランス株式会社・吉川吉衛：2003）。とくに業界で最先端をいく企業にとっては上記の平均的期待水準をクリアするだけでは、社会的・倫理的責任を果たしていると認められなくなっている。前述した通り経済同友会もこの両者を含めて、コンプライアンスをとらえている。

図表1 企業評価の体系



資料出所：経済同友会（2003）『＜市場の進化＞と社会的責任経営～企業の信頼構築と持続的な価値創造に向けて～』59頁

成熟した社会における企業活動ではルール（法規範・社内規範・倫理規範）にのった企業行動がとくに求められているのであり、それがコンプライアンス経営といえる。そ

して、それらを実行していくことが長期的には企業収益の源泉となり、「市場の進化」をはかっていくことにも繋がっている。

また、コンプライアンスは「企業の不祥事」や「企業の不正問題」の対応として、リスク管理の側面からもとらえることがあり、商品の安全性を守ったり不正防止などを含み、雇用関係だけでなくもっと広範囲に企業活動全般とも関連している。例えば、コンプライアンス経営に関する実務書をみると、雇用との関係で論じているものは全体の記述のなかでは小さな割合に過ぎない。雇用関係に限定すると、「労働基準法、労働組合法、男女雇用機会均等法、労働安全衛生法等」(高巖：2003)、「男女雇用機会均等法/セクハラへの対応」(高巖・稲津耕・國廣正：2001)、「セクハラ防止・労基法関連」(浜辺陽一郎：2003)などの遵守が取り上げられている。しかし、雇用関係の取り扱いウエイトの低さは、その重要性の低さを必ずしも意味しない。むしろ、雇用形態の多様化などが進むなかで、「雇用機会均等」の促進やサービス残業の防止を含む「労働基準法の遵守」などがより強く求められてきているといえるだろう。ここでは、雇用の分野で強い強制力をもつ障害者雇用率制度を例としてとりあげてみる。まず、障害者の雇用率制度の遵守状況とも関連する全体の障害者の就業・雇用の現状についてみる。そして、その一部である雇用率制度対象企業における障害者雇用の現状やコンプライアンスの状態をみる。

障害者雇用の現状

1. 日本における障害者の就業・雇用の現状

現在、障害者の就業状態が総合的に明らかにできる政府統計は、厚生労働省障害保健福祉部が5年ごとに実施している『身体障害児・者実態調査』(最新の調査時点は、01年、96年、91年)と『知的障害児(者)基礎調査』(最新の調査時点は00年、95年、90年)の2つで、精神障害者については同様な調査はまだない。これらのデータからは、身体障害者は調査3時点で、就業者が89万4千人(91年)から73万8千人(01年)と減少傾向を示していること、また、知的障害者の就業者は逆に16万8千人(90年)から22万1千人(00年)と増加傾向を示していることがわかる。

障害者には65歳以上の老人が多く含まれているので、就業については労働年齢期間(16あるいは18~64歳)に限定してみるのがとくに重要となる。しかし、その年齢期に限定した公表データではきわめて不十分である。これまで障害者を福祉や医療の対象ととら

え、就業を重視してこなかった発想がこうした不備をもたらしているのであろう。ここでは3つの障害種類（身体、知的、精神）を含み労働年齢期間に限定できる東京都福祉局の統計データから障害者の雇用・就業状態の全体についてみよう。

図表2 障害者の就業状態（18～64歳）
～東京都1998年調査～

障害の種類	就業率 (%)	就業者 (%)				
		合計 (%, 人)	雇用者	自営業主・ 家族従業者 (除く「福祉的就労」)	福祉的就労	不明・無 回答
計	47.1	100.0 (1,163)	47.9	16.9	30.7	4.5
身体障害者	46.3	100.0 (659)	59.0	26.9	9.0	5.2
知的障害者	57.4	100.0 (409)	35.2	3.4	58.4	2.9
精神障害者	28.4	100.0 (95)	25.3	6.3	62.1	6.3

注) 下記の資料から筆者が作成。調査対象となった18～64歳の労働年齢期のサンプル・障害者数は2,470人(身体障害者1,422人、知的障害者713人、精神障害者335人)で、その人数に対する就業者の比率が就業率である。

資料出所：東京都福祉局『障害者の生活実態～平成10年度東京都社会福祉基礎調査報告書(統計編)』

図表2から、障害者全体の就業率は47%、その比率は知的障害者が最も高く57%、ついで身体障害者の46%、精神障害者の28%の順であることがわかる。しかし、知的障害者や精神障害者の場合、「雇用者」ではなく「福祉的就労」が半数以上と圧倒的に多いことがわかる。これに対して、身体障害者の場合、「福祉的就労」はむしろきわめて少なく、「雇用者」や「自営業主・家族従業者(除く福祉的就労)」として働いている人が多く、後者が27%とかなり高い比率を示していることにも注目しておくべきだろう。

「福祉的就労」は、職員(指導員など)が配置されている福祉施設である授産施設や小規模作業所で収入(工賃など)を伴う活動をしていることを指す。これは雇用関係にはないので、政府統計では「自営業主」(雇い人が1人もいない「1人親方」、「個人請負」)のカテゴリーに含まれる。もっとも授産施設における収入(=工賃)については、「一般企業の工賃とは全く異なり、事業の結果、生まれた果実を利用者で配分する金」、つまりその「工賃の性格は配分金」と考えるべきだという見方もある(京極高宣：2002)。「福祉的就労」は、その収入(工賃など)が月平均1万円以下と余りにも低く、それだけで1人前に経済的に自立できる額に達していないこと、また、能力発揮が十分されていない状態にあること、つまり「不完全就業」(underemployment)状態にあるという見方もある。また、支援スタッフである

職員（指導員など）が常時配置された場所・条件で働く「支援者付き就業」であって、これは現在の通常の働き方（「一般雇用」）とは異なり「福祉的」という意味もある。小倉昌男（2003）は、こうした「福祉的就労」からの「脱出」をはかる「福祉革命」こそが現在の重要課題で、「障害者が市場経済の中できちんと働ける仕組みづくり」を提唱している。

図表3は昨年3月に厚生労働省障害者雇用対策課から発表された統計である。世帯調査から収集した統計データで、そこから15～64歳（労働年齢期）に限定した就業状態がわかる貴重なデータである。しかし、このデータは身体障害者と知的障害者についてであり、精神障害者は含まれていないことに留意されたい。2つの障害種類を合わせた労働年齢期の人口は124万6千人、就業率は42%と、前述した東京都のそれよりも少し低い。常用雇用者は21万4千人、そのうち重度障害者は33%を占めている。また、就業者に占める常用雇用者の割合は41%と非常に少なく、半数にも達していない。残りの59%のなかには前述した「福祉的就労」も含まれている。

図表3 身体及び知的障害者の就業者（15～64歳）
～2001年調査～

障害の程度	合計 (千人) a	就業者 (千人) b	就業率 (%) b/a	常用雇用者 (千人) c	常用雇用者 の割合(%) c/b
計	1,246	520	41.7	214	41.2
重度	588	194	33.0	71	36.6
非重度	577	299	51.8	137	45.8

注)「計」には障害の程度の「その他」を含む。

資料出所：厚生労働省・障害者雇用対策課（2003）『身体及び知的障害者の就業実態調査の調査結果について』

2. アメリカにおける障害者の就業状態

障害の定義・範囲の違いもあって国際比較は非常に困難がともなう（障害者職業総合センター：1998、工藤正：2001）。ここでは、先進国のなかでも障害者の就業統計の整備が最も進んでおり、後述するように障害者雇用機会拡大のアプローチが日本と全く異なるアメリカをとりあげてみる。アメリカには、「労働力調査：Current Population Survey」（以下、CPSと略）、「国勢調査：Decennial Census of Population」（以下、人口センサスと略）、「所得・プログラム参加調査：Survey of Income and Program Participation (SIPP)」、 「全国健康調査：

National Health Interview Survey (NHIS)」など、全国規模で障害者の雇用・就業状態が把握できる世帯調査が多くある。それぞれの調査によって障害の定義・範囲は異なっているが、いずれの調査も障害者とそれ以外（＝非障害者）とを簡単に比較できるように調査設計がされているのが大きな特徴である。ここでは最新のCPSと人口センサスについてみよう。

CPSは1980年から毎年3月の特別調査で労働年齢層のうち「健康問題や障害により、働くことができない、あるいは仕事する上でその質量が制限されているか」など7つの質問項目のうち1つでも該当する人を「職業生活障害者(work disability)」として把握している(工藤正：1993)。そして、その7つの質問項目のうち、メディケア(老人医療保障)やSSI(付加所得保障)の受給有無などの4つの質問項目に該当する場合を「重度障害者」と定義している。

図表4 アメリカにおける障害者と非障害者の労働力状態(16～64歳)
～ CPS 2003年調査～

障害の有無	人数 (千人)	人数に対する比率 (%)				失業率
		労働力	就業者		非労働力	
			計	フルタイム		
障害者	18,058	27.1	22.8	14.9	72.9	15.9
うち、重度障害者	12,753	10.5	8.1	3.4	89.5	22.9
非障害者	167,993	80.9	75.9	62.3	19.1	6.1

資料出所：U.S. Census Bureau, Current Population Survey 2003

図表4から、労働年齢期間(16～64歳)の障害者と非障害者を合計した総人口1億9千万人のうち約10%(1千800万人)が障害者であることがわかる。この比率は日本のほぼ倍にあたる。日本では人口の約5%が障害者と推計している(内閣府編：2003)。つまり、障害の発生率の違いが国によってあまり差がないとすれば、アメリカは日本の倍で、それだけ障害の範囲を広くとらえていることを示している。その点からみるとアメリカの「重度の障害者」のデータが日本の障害者のデータと近いともいえよう。

アメリカの障害者の就業率は23%と前述した東京都や障害者雇用対策課のそれと比べかなり低い。重度の障害者についてみると8%であり、その差はさらに大きくなる。そして、この就業率はここでは表示していないが、近年、低下傾向を示している。このデータから、アメリカは障害者の就業機会の創出という点ではあまり成功していないことがわかる。これに対して、日本は前述した通り就業率を40%台で維持しており、アメリカよりもかなり多

くの就業機会をつくりだしているとみてよい。しかし、「福祉的就労」を含む「自営業主・家族従業者」を除き、「雇用者」だけに限定するとアメリカとの差は小さくなる。

また、アメリカでは10年ごとに実施される人口センサスで、1970年以降、質問項目を大きく変えながら障害者の情報収集を継続している(工藤正:1993)。最新の2000年調査では、2つの設問・6つの項目から障害状態を6つに分類している。1つは調査対象者の永続的状态に関する設問で、そこから 感覚障害(sensory disability:盲・ろう、重度の視覚あるいは聴覚障害)、身体障害(physical disability:徒歩、階段のぼり、伸ばす、もち上げる、運ぶ、のような身体的基礎活動のうち1つ以上で相当の制限がある)、この2つを分類している。もう1つは、6カ月以上続く活動困難の有無で、それが生じている領域を分けて設問、精神的障害(mental disability:学習、記憶、集中での障害)、要介護障害(self-care disability:着る、入浴、室内巡回を自分でできない)、外出障害(going outside the home disability:1人で買い物や通院ができない)、就業障害(employment disability:仕事やビジネスで働くことに障害)、この4つを分類している。

Census Bureau(2003)によると、16~64歳(労働年齢期間)人口のうち、障害者(上記の から のうち1つでも該当する人)は3,300万人、その比率18.6%である。前述したCPSよりもかなり高い。障害者のなかでも「就業障害(employment disability)」に限定すると、2,129万人、11.9%と、前述したCPSの結果に近くなる。また、男女別にみた就業率は、男の障害者が60.1%(非障害者は79.9%)、女の障害者が51.4%(非障害者は67.3%)と、CPSでみた障害者の就業率よりもかなり高くなっている。それは人口センサスの障害の定義・範囲がCPSよりもかなり広いことが影響している。

3. 障害者雇用と法定雇用率制度

就業者の中でも「自営業主・家族従業者」や「福祉的就労」を除いた「雇用者」の全体的状況についてみておこう。障害をもつ雇用者の政府統計は、厚生労働省障害者雇用対策課から公表されている2種類がある(前述の図表3の調査は単発調査でここには含まれていないので留意されたい)。1つは5年ごとに従業員規模5人以上の民間の事業所を対象とした「障害者雇用実態調査」(最新の調査時点は98年、93年)もう1つは障害者雇用率対象企業が毎年報告する「障害者雇用状況報告」にもとづく統計である。この2つの最新データをつなぎあわせ、障害(身体障害と知的障害)をもつ常用雇用者の全体状況をみたのが図表5であ

る。ただし、ここには精神障害者は含んでいないので留意されたい。

図表5によると、障害をもつ常用雇用者の総数は民間と公共部門をあわせて50万3千人である。そのうち、重度障害者は32%と約1/3を占めている。現在、障害者雇用率制度が適用されている56人以上の民間企業と公共部門等での雇用者数を合計すると21万9千人、そのうち重度障害者が占める比率は35%である。現在の障害者雇用率制度の適用状況を、常用雇用者ベースでみると45% (= 21万9千人 / 50万3千人 × 100) と半数にも達していないことがわかる。つまり、障害をもつ常用雇用者の半数以上が、雇用率制度が適用されない56人未満の民間の小企業で雇用されている。

図表5 身体障害者と知的障害者の雇用状況（1998～2003年）
（千人）

調査の種類・年	障害をもつ常用雇用者の人数	うち、重度障害者
A．5人以上の民間事業所調査（98年）	465	152
身体障害者	396	132
知的障害者	69	20
B．56人以上の民間企業調査（03年）	181	66
C．公共部門の調査（03年）	38	11
合計（=上記のA+C）	503	163

注) 下記に資料から筆者が作成。「公共部門」には、国、地方公共団体、特殊法人、都道府県教育委員会等を含む。

資料出所：Aは労働省障害者雇用対策課『平成10年度雇用実態調査結果報告書』

BとCは厚生労働省・障害者雇用対策課「障害者雇用状況報告」（2003年6月現在）

ここでは表示していないが、図表5の民間事業所の5人以上の障害をもつ常用雇用者46万5千人のうち、身体障害者は85%と多くを占め、残り15%が知的障害者である。身体障害者のなかでは、「肢体不自由者」が最も多く（21万4千人）ついで「聴覚・言語障害者」（6万人）、「内部障害者」（5万9千人）、「視覚障害者」（4万3千人）、「重複障害者」（1万5千人）の順である。

つぎに障害者雇用率制度の対象企業の雇用実績についてみよう。民間企業に限定して、93～03年の10年間の実績について整理したのが図表6である。この10年間の途中で、民間企業における法定雇用率が1.6%から1.8%へ上げられ、法の適用対象企業が従業員規模63人以上から56人以上へと拡大した。また、雇用義務の対象となる障害者が身体

障害者から知的障害者を含むものへ拡大としている。

図表6 民間企業における障害者雇用率制度の実績 - 1993年～03年 -

調査年 (各年6月)	実雇用率 (%)	雇用率未 達成企業 の割合 (%)	重度障害者 の人数(人) A	非重度障害 者の人数 (人) B	障害者の総 数(= A+ B)(人)	対象企業の常 用労働者の総 数(人)
93(平成5)	1.41	48.6	54,267	132,451	186,718	17,072,450
94(平成6)	1.44	49.6	57,211	130,926	188,137	17,076,807
95(平成7)	1.45	49.4	59,120	128,837	187,957	16,982,514
96(平成8)	1.47	49.5	60,722	126,538	187,260	16,925,077
97(平成9)	1.47	49.8	62,362	125,306	187,668	16,999,645
98(平成10)	1.48	49.9	63,858	123,727	187,585	17,008,306
99(平成11)	1.49	55.3	65,366	123,830	189,196	17,108,973
00(平成12)	1.49	55.7	65,536	121,764	187,300	16,914,715
01(平成13)	1.49	56.3	66,293	120,284	186,577	16,936,056
02(平成14)	1.47	57.5	65,179	115,926	181,105	16,749,384
03(平成15)	1.48	57.5	65,652	115,789	181,441	16,748,964

注：93～98年の法定雇用率は1.6%で企業規模63人以上、99年以降の法定雇用率は1.8%で企業規模56人以上の企業が対象である。下記の資料をもとに筆者が作成。

資料出所：厚生労働省・障害者雇用対策課『障害者雇用状況報告』（各年6月現在）

図表6から以下のことがわかる。いろいろな条件が複雑にからみながらも「実雇用率」（実際の雇用率）は一貫して上昇してきたが、02年でははじめて下降した。現在は1.48%で、法定雇用率1.8%と比べ0.32ポイント低い。法定雇用率未達成企業の割合は、99年以降半数を超え、しかもその比率は上昇し続けている。現在は58%が未達成企業である。93年と03年の2時点で、法定雇用率の対象企業の常用労働者総数は2%減少であったのに対して、障害者総数は3%減少とそれよりも大きく、経済不況がそれだけ障害者雇用に大きなマイナスインパクトを与えてきていることがわかる。障害者の（重度障害者をダブルカウントしない）総数は99年の18万9千人がピークで、この間18万人台とほとんど変化していない。障害者のなかでも非重度障害者が、93年と03年の2時点

で、12%の減少であるのに対して、重度障害者は20%の増加しており、両者で逆の傾向を示している。この10年間、重度障害者は一貫して増加傾向を示しており、障害者全体に占める比率も93年の29%から、03年には36%へと増加してきている。これは雇用率制度の大きなプラス効果とみてもよい。

ここでは表示していないが、企業規模別にみた未達成企業の割合は大規模企業ほど高く、そのことがよく批判される。03年の未達成企業割合は、56～99人規模の企業で55%、100～299人規模57%、300～499人規模60%、500～999人規模65%、1000人以上規模70%である。しかし、03年の(重度障害者をダブルカウントしない)障害者総数18万1千人のうち、300人以上の大企業の障害者数は12万4千人で、68%も占めており、大企業が障害者雇用に大きく貢献していることがわかる。この点にももっと注目すべきで、障害者雇用率制度は大企業向けの制度という特徴をあわせてもっているといえるだろう。また、前述した通りこの雇用率制度の対象となっていない小企業でも多くの障害者雇用があることにも留意すべきだろう。

4. 障害者の雇用機会拡大のための2つのアプローチ

どこの先進国でも障害者の雇用機会の確保・拡大については、労働市場に法的規制を加えているので、企業はその法的環境を無視することはできなくなっている。現在、国際的にみると「障害者差別禁止法」と「法定雇用率制度の導入」という2つのアプローチ方法がある(Thornton & Lunt: 1997、労働政策研究・研修機構: 2004の第1015表「障害者雇用対策」も参照)。

前者は1990年に制定されたアメリカのADA(Americans with Disability Act)が代表的で、イギリス、カナダ、オーストラリア、ニュージーランドなどにも導入されている。募集、採用、昇進、解雇、報酬、訓練などの雇用条件で、職務の基本部分を遂行できる障害者を障害ゆえに差別することを禁止、差別した場合は罰則規定をもち、個々人の障害の状態に応じた「合理的な配慮(Reasonable Accommodation)」(施設へのアクセシビリティ、職務の再編成、パート化または労働時間の変更、空席職位への配置転換、機器・装置の取得・改造、試験、訓練教材又は方針の変更、朗読者や通訳の配置など)を重視するアプローチである。近年、EU、国連も「障害者差別禁止法」アプローチを促進・強化してきている。例えば、欧州委員会(European Commission)では雇用率制度が目標値を達成した例は1つもないとし、「ほとんどの国における流れは、雇用率制度から、イギリスのようにすべてを廃止する、あるいはその他の方策(個人に

対する積極的な雇用支援に加え、あるいは、より強力な差別禁止法)に、よりはっきりした輪郭とより大きな力を与える方向へと向かっている」(O'Reilly:2003)という。また、欧州委員会は「障害者の機会均等：新たなEC戦略」(1996年)のなかで、「障害者について、伝統的な福祉の観点よりも、機会均等と人権に焦点を当てて、社会と労働市場に積極的に参加することを目標として掲げ、政策の方向を大きく転換させた」(濱口桂一郎：2001b)。そして、EUの「一般雇用均等指令」(2000年)では、そのなかに「障害」や「年齢」などによる雇用差別禁止を含む画期的なものとなっている(濱口桂一郎：2001a)。

アメリカにおける企業の障害者対応を調査したSHRM(1998)をみると、障害者の雇用や昇進のバリアとして障害者の「関連する経験の不足」(51%)、「必要な技能や経験の不足」(40%)をあげる企業が多く、「訓練のコスト」(10%)、「監督・指示のコスト」(12%)、「アコモデーション(調整)コスト」(16%)をあげている企業はむしろ少なかったことが注目される。また、前述した通りアメリカの障害者の就業率は日本と比べかなり低い。

後者のアプローチは、一定の比率で障害者雇用率を設定、強力なタイプでは障害者を雇用することを義務とし、その雇用率が未達成の場合には納付金の徴収とリンクさせるもので、日本、ドイツ、フランスなどで導入されている。雇用を義務とせず任意とするとか、対象部門を限定するとか、納付金とリンクさせないとか、このアプローチは様々なタイプがあり、それらを含めるとヨーロッパをはじめアジアなど多くの国で導入されている。このアプローチは、労働市場への直接的規制・介入方式で積極的差別撤廃措置(Affirmative Action)の1つと考えられている。

日本も批准しているILO159号条約「職業リハビリテーション及び雇用(障害者)に関する条約」では、「障害を有する労働者その他の労働者との間の機会及び待遇の実効的な均等のための特別な積極的措置は、他の労働者を差別するものとはみなさない」(第4条)とし、雇用率制度のような積極的差別撤廃措置(Affirmative Action)を認めている。

2つのアプローチとも障害者の雇用機会拡大をめざして市場や社会に対して法・制度的規制・介入を加えるという点では同じであるが、その規制の方向・方法が全く異なっている。前者は、労働市場への間接的介入で、企業に個々人の障害状態に対応した職場環境改善を強制、それに違反した場合には罰則が課せられる。これに対して後者は労働市場への直接的介入で、法定雇用率設定とその達成が義務となるが、職場環境改善は企業の自主的判断に任されているという違いがある。

障害者雇用率制度に関してはその弱点として、Waddington(1995)、NIVR(2002)は以下の7つをあげている。制度を運営する上で障害者というラベル・烙印付けを伴う。企業の態度は、障害者雇用よりも納付金の選択を好む。納付金の金額を増加させるなど制度を強制・強化するための効果的制裁を設定することが難しい。雇用の質ではなく量的規制であるため低賃金や不完全雇用を温存しやすい。多種類・多様な障害者のニーズに対応することが難しく「切れ味の悪い道具」である。障害者雇用を拡大・促進したという証拠はない。完全雇用の状態では機能するが、経済不況下では効果が減殺されてしまう。そして、この障害者雇用率制度は、障害者差別禁止法制などによってさらに補足されなければならない、という。

また、Lunt&Thornton(1995)は、「雇用率制度など、障害者が全従業員のうちの一定割合を占めるようにすることをねらいとする施策は、仕事をする上での障害状態や障害者が職場において直面するバリアーに対処するものではない。障害者差別禁止法は、個々の障害者を保護するかもしれないが、個々の障害者に固有のニーズが満たされるようにするかもしれないが、仕事それ自体の構造や職場の組織化に直接に影響を及ぼすことはできない。それゆえ、障害者が就業するうえでのバリアーを取り除くことによって、障害をもつ労働者の従業員全体に占める割合を高めるための措置を講ずるよう雇用主に義務づける就業平等化対策(employment equity measures)を検討することが重要である」という。

法定雇用率制度は未達成企業から納付金を徴収、それを原資として障害者雇用に伴う職場環境改善などのコスト負担を軽減、企業間で調整するための制度・機能をあわせてもっている。こうした企業の社会的連帯で障害者雇用を拡大していく民間の仕組みは、政府への依存を少なくして、財政効率の上からもメリットが大きいといわれている。しかし、近年、実雇用率の低下などもあって、その制度の弱点も無視できなくなってきた。前述した通り、日本の障害者雇用率制度も、経済不況下のこの10年間でその制度の対象となった障害者総数の変化はあまりなく、未達成企業の割合はむしろ増加しており、上記の弱点があてはまることも多くみられる(手塚直樹:2000)。また、近年、法人株主オンブズマンや障害者団体から、障害者雇用率の達成ではなく、納付金を選択する企業行動を訴えた株主代表訴訟や情報公開法にもとづく企業別実雇用率一覧の公表の動きなどがあり、あらためて障害者雇用率制度のこれからの運営・改善、企業の対応が注目されてきている。

5. 課題

政府は『障害者基本計画』の「重点施策5カ年計画」(平成14年12月障害者施策推進本部決定)において、「トライアル雇用、職場適応援助者(ジョブコーチ)各種助成金等の活用、職業訓練の実施などにより平成19年度までにハローワークの年間障害者就職件数を30,000人(参考:平成13年度の実績27,072人)に、平成20年度の障害者雇用実態調査において雇用障害者数を600,000人(参考:平成10年度障害者雇用実態調査では精神障害者を含む雇用者数は516,000人)にすることを旨とする」としている。

これらの政府計画の数値目標を達成するには、現在、障害者雇用機会拡大政策の大きな柱となっている障害者雇用率制度の遵守や未達成企業の割合の減少なども当然課題となる。その実現にあたっては障害者が職業能力を発揮しやすい雇用条件・職場環境調整など、企業の人的資源管理のなかに障害者雇用を位置づけていくことがこれからは必要となるだろう。ILO(2001)の『職場において障害をマネジメントするための実践綱領』なども、これからの企業の対応方向を示している。「福祉的就労」から「一般雇用」への移行促進、入社後の職場適応・定着、入社後に障害をもった障害者の雇用継続、「特例子会社」の活用など、企業の対応課題はいろいろある。長期のキャリア形成の支援という視点も重要となりつつある(障害者のキャリア形成に関する研究会:2003)。法定雇用率の未達成状況を改善するには、法的な制裁の強化というよりも企業が障害者雇用を進めやすい環境を整備していくことがより重要となるだろう。企業も法定雇用率のコンプライアンスの実現、障害者雇用を拡大できる新しい人的資源管理の構築が求められている。

また、さまざまなサービス・プログラムや支援政策の成果を確認するためにも、政府の障害者統計、とくに雇用・就業分野の整備がぜひ望まれる。前述した通り、アメリカでは「国勢調査」や「労働力調査」など一般の人口・就業統計のなかで、障害の状態をとらえている。そこでは調査票の設計段階でいろいろと工夫をこらしながら障害状態を把握、障害者と非障害者(健常者)の比較が簡単にできるようになっている。日本でも、これまでの行政サービス提供部局による限られた政府統計調査以外に、統計専門の部局(総務庁統計局)で、障害者の雇用・就業状態を定期的に把握する体制を早急に整備すべきであろう。個々人の生活環境との関係から障害状態を把握するという新しい障害観(厚生労働省障害保健福祉部:2002)が国際的潮流となっているので、そのことを含め国際比較を可能にするような調査票設計やその実施も必要となるであろう。

事業主支援サービス

「新障害者基本計画」や「重点施策実施5か年計画」に沿って、今後5年間のわが国の障害者雇用対策の基本方針となる「障害者雇用対策基本方針」(平成15年3月28日：厚生労働省告示第136号)が策定された。この基本方針は、前回方針の運営期間における状況を踏まえ、今後の障害者雇用対策の展開の在り方について、事業主、労働組合、障害者その他国民一般に広く示すとともに、事業主が行うべき雇用管理に関する指針を示すことにより、障害者の雇用の促進及び職業の安定を図ることを目的とするものである。そこでは、今後の施策の方向として、雇用率制度を柱とした施策、および、総合的な支援施策を推進することとしている。

雇用支援の施策は、労働関係の制度拡充とそれらに対する情報の浸透とともに、次第に活用されつつある。また、実際に支援を行っている現場は、労働行政の関係機関に限らず、NPO法人や民間においても展開されている。加えて、地方自治体の単独事業として、創意工夫を凝らした支援施策も数多く見られる。

こうしたことを踏まえて、ここでは障害者の雇用支援の施策についてまとめた。その中には事業主を直接の対象としたものに限らず、雇用とその維持に向けて実際に行なわれている広範な支援の全体について明らかにする。

1. 雇用事業主への支援

(1) 事業主支援の施策

a) 特定求職者雇用開発助成金

障害者を新たに雇用した事業主に対して、雇い入れた障害者に支払った賃金の一定率を一定期間支給するものである。精神障害の人も対象となっており、短時間雇用の場合には賃金の1/4を1年、一般雇用の場合には1/3を1.5年の期間で助成する。

b) 障害者雇用納付金制度に基づく助成金

障害者を新規に雇い入れたり継続して雇用する事業主に対して、それに要する費用の一部を助成するものである。さまざまな助成金があるが、精神障害の人を対象とする場合、特に、作業遂行に当たって必要な指導や援助の業務を担当する「業務遂行援助者の配置」や、雇用管理のために必要な「職業コンサルタントの配置」に係る助成金の支給が多い。

c) 障害者雇用継続助成金

雇用後に障害を受けた人（採用後に精神障害となった人を含む）の雇用継続に向けた設備や施設を改善する場合に、事業所にその費用の一部を助成するものである。作業施設設置等の助成金と職場適応の助成金があるが、いずれも精神障害の人も対象になる。

d) 雇用管理サポート

障害者職業センターが、地域に居住の各分野の専門家の協力を得て、障害者を現に雇用していたり雇用しようとする事業主に対して、助言を含む具体的で直接的な援助を行う。

e) 企業に対する体系的支援パイロット事業

職業安定行政による障害者雇用率の達成指導の強化、業種別の除外率の段階的な縮小などによって、大企業における障害者雇用が拡大する傾向にある。そのため、大企業に焦点を当てた体系的な支援技法の開発、支援ニーズの把握と支援策の検討、障害者雇用に関する技術情報の提供などを、2所の障害者職業センターで試行実施する。

(2) 助成金の内容

a) 障害者雇用納付金制度に基づく助成金

障害者作業施設設置等助成金：障害者を常用労働者として雇い入れるか継続して雇用する事業主で、その障害者が障害を克服し作業を容易に行えるよう配慮された施設または改造等がなされた設備の設置または整備を行う（賃借による設置を含む）場合に、その費用の一部を助成する。

障害者福祉施設設置等助成金：障害者を雇い入れるか継続して雇用している事業主または当該事業主の加入している事業主団体が、障害者である労働者の福祉の増進を図るため、保健施設、給食施設、教養文化施設等の福利厚生施設の設置または整備する場合に、その費用の一部を助成する。

重度障害者介助等助成金：重度身体障害者、知的障害者、精神障害者または就職が特に困難と認められる身体障害者を雇い入れるか継続して雇用している事業主が、障害の種類や程度に応じた適切な雇用管理のために必要な介助等の措置を実施する場合に、その費用の一部を助成する。

重度障害者等通勤対策助成金：重度身体障害者、知的障害者、精神障害者または通勤が特に困難と認められる身体障害者を雇い入れるか継続して雇用している事業主、またはこれらの重度障害者等を雇用している事業主が加入している事業主団体が、これらの障害者の通勤を容易にするための措置を行う場合に、その費用の一部を助成する。

重度障害者多数雇用事業所施設設置等助成金：重度身体障害者、知的障害者または精神障害者を多数雇い入れるか継続して雇用し、かつ、安定した雇用を継続することができると思われる事業主で、これらの障害者のために事業施設等の設置または整備を行う場合に、その費用の一部を助成する。

障害者能力開発助成金：障害者の職業に必要な能力を開発し、向上させるための能力開発訓練事業を行う事業主またはその団体、社会福祉法人等が、能力開発訓練のための施設等の設置または整備を行う場合、その能力開発訓練事業を運営する場合または障害者である労働者を雇用する事業主が、障害者である労働者に障害者能力開発訓練を受講させる場合に、その費用の一部を助成する。

障害者雇用支援センター助成金：都道府県知事の指定を受け、授産施設等の福祉関係施設に入所している障害者や職場に定着することが困難な障害者等、就職が特に困難な障害者の職業的自立を支援するため、福祉部門と雇用部門が連携を図りながら、市町村レベルで就職から職場定着に至るまでの相談、援助を一貫して行う施設等の設置または整備を行う場合またはその自立支援業務の運営に要する費用の一部を助成する。

b) 障害者雇用継続援助事業に基づく助成金

中途障害者作業施設設置等助成金：中途障害者の雇用を継続する事業主で、その職場復帰を容易にするために必要な施設または設備の設置または整備を行う事業主に対してその費用の一部を助成する。

重度中途障害者等職場適応助成金：重度中途障害者等の雇用を継続する事業主で、その職場復帰を促進するため、重度障害者等職場適応措置（職務開発、能力開発、その他職場への適応を促進するための措置に関する計画を作成し、その計画に基づいて実施する措置）を実施する事業主に対してその費用の一部を助成する。

2. 職場復帰や定着に向けた支援

a) 職場適応援助者(ジョブコーチ)による支援

障害者本人が職場適応して雇用が継続されるよう、ジョブコーチを活用して障害者・事業主・家族の3者にきめ細やかな支援を行うものである。対象者は、求職中か在職者であって、職業リハビリテーション計画に基づいてジョブコーチによる支援が必要とされた人である。また、事業主にも必要に応じてジョブコーチによる支援を行う。なお、昨年度までの「職域開発援助事業」はこの事業に包括された。

実施は、障害者職業センターの担当カウンセラーの下に、センター所属の非常勤である「配置型ジョブコーチ」、協力機関である社会福祉法人・NPO法人・医療法人に所属して所定の研修を修了した「協力機関型ジョブコーチ」、所定の研修を修了して地域障害者職業センターに登録している「登録型ジョブコーチ」などが担当する。

支援の内容は、障害者本人には、人間関係や職場内コミュニケーション、基本的労働習慣、職務遂行、通勤、社会生活技能、余暇活動等に関すること、事業主には、障害に関する知識、職務内容の設定、作業指導・技術指導の方法、障害者との関わり方、家族との連絡及び連携体制の確立に関すること、家族には、障害に関する知識、職業生活を支えるための知識、事業主との連絡及び連携体制の確立に関すること、などである。

支援期間は、標準が3～4ヵ月で、1ヵ月以上7ヵ月以内(必要に応じて1ヵ月の延長可)であり、これを、集中支援期と移行支援期に分けて支援の焦点を変えたとともに、この期間を終了した後も、職業リハビリテーション計画に従ってフォローアップを継続する。

b) 在職精神障害者に対する雇用支援

在職中に、既往の精神症状の悪化や発病などが原因で休職扱いとなっている精神障害者を対象に、休職後に円滑に職場復帰したりその後の職場適応ができるようにする職場復帰支援プログラム(以下「リワークプログラム」)である。現在は、障害者職業総合センターで試行的に実施している。

障害者・事業主・家族の3者にきめ細やかな支援を行うものである。対象者には、体育指導、対人技能の習得、職業講話、ストレスや疲労への対処方法、健康の自己管理への助言などを行う。家族には、復職にあたっての家族の役割や心構えについて助言する。事業主には、対象者の障害特性の理解の促進、医療機関との連携方法、家族との連携方法、職務能力に応じた職務再設計や勤務日課の労務管理の方法、復職に際する受け入れ体制の課題の整理と助言、職場内での他の従業員との人間関係への配慮への助言などを

行う。

実施期間は、最長 24 週間を標準として、対象者や事業所の状況に応じて個別に設定する。プログラムは、職業センターでの導入期（数週間）と調整期（5～10 週間）を経た後、適応期（5～10 週間）には、復職先の事業所で職務実習と職場適応の支援に焦点を移す。

このリワークプログラムを終了した後は、定着状況を定期的に把握し、関係機関と連携して必要な支援を行うフォローアップをする。

c) 障害者就業・生活支援センター

職業的自立を図るために、就業場面での支援や日常生活や社会生活場面での支援を必要とする障害者に対して、雇用・保健福祉・医療・教育等の関係機関との連携を図りながら、身近な地域の中で必要な指導や助言などの支援を行う。対象者は、就職に向けた職業準備訓練や日常生活面の支援が必要だったり、就職後に職場不適應で離職や休職になったりその恐れのある人などである。

支援の実際は、対象者本人には、雇用に向けた支援とこれに伴う地域生活上の問題への指導や助言、事業主には、就職後の雇用管理に係る助言、障害者の雇用支援者に関する情報収集と提供、障害者雇用援助者の研修、これらを推進するための地域の関係機関や組織のネットワーク化などを行う。

3. 障害者への支援

(1) 職業準備段階における支援

a) 医療機関等と連携した精神障害者のジョブガイダンス事業

医療・保健・福祉機関を利用している精神障害者で、就職への意欲は高いもののそれに向けた準備が整っていない人を対象に、公共職業安定所の職員が医療機関に出向いて、就職活動に関する知識や方法を実践的に示して就職に結びつけることを目指す。そのため、企業で働くことの意味の理解、社会資源の活用の仕方、面接の受け方（ロールプレイ含む）就職している精神障害者や事業主との経験交流、求人情報の利用法などを行う。

医療機関しか知らなかった精神障害者にとっては、働くことについて考える契機となることが多い。だが、その成果を次の職業リハビリテーション支援の段階に生かすには、ガイダンス終了後のフォローアップ体制が重要となる。

b) 職業準備支援事業

障害者職業センターで昨年度まで行ってきた「職業準備訓練」「精神障害者職業自立支援事業」及び「職業準備講習」などを再編整備して、今年度から実施される。これまでの支援手法を組み合わせ、新たに、「ワークトレーニングコース」と「自立支援コース」を設け、知的障害や精神障害のある人を対象に、就職や復職に向けて、職業生活を可能としていくための基本的な労働習慣の体得や職業に関する知識の習得に向けた支援を行う。

「ワークトレーニングコース」は主に知的障害の人を対象とし、これまでの職業準備訓練や職業準備講習を踏まえて、作業支援、職業準備支援講座、通勤指導などから構成されている。作業種目は、地域の労働市場の状況を踏まえながら、対象者の課題に応じて複数の種目を並行して実施できるようにする。支援期間は、標準を8週間とし、2週から12週の範囲で個別に設定する。今年度から全国の障害者職業センターで実施する。

「自立支援コース」は精神障害の人を対象とし、これまでの精神障害者職業自立支援事業を踏まえて、レクリエーション活動、対人技能訓練、ワークトレーニングコースでの作業支援や職業準備支援講座などから構成され、導入期(2週間程度)、個別支援期(6週間程度)、実践期(8週間程度)の状況に応じて設定する。支援期間は、標準を16週とし、最長20週間まで延長が可能である。今年度は、16所の障害者職業センターで実施する。なお、これまで行われていた「精神障害者職業自立支援推進協議会」は継続し、同センターと地域の医療・福祉等の機関がネットワークを形成して、対象者の個別の実態に応じた職業リハビリテーションへの移行を促す基盤とする。

これらのコースを終了した後は、公共職業安定所等との連携、あるいは、職場適応援助者(ジョブコーチ)による支援事業を活用して、雇用を目指すことになる。

c) 職業指導や職場開拓への支援

公共職業安定所には、就労支援に関わる各種の非常勤職員がいる。医学的な専門的知識を有する「精神障害者ジョブカウンセラー」は、各都道府県に1所の障害者重点公共職業安定所に配置され、精神障害の人に対する職業相談や職場訪問による職場適応指導などを専門に担当する。また、その他の公共職業安定所にも「精神障害者職業相談員」が配置されている。

さらに、障害者雇用企業のOB等で障害者雇用に関する知識のある「障害者求人開拓

推進員」は、障害者の再就職への支援に向けて、障害者向けの求人開拓を進める。

(2) 事業所を活用した職業準備の支援

a) 職場適応訓練制度

特定の事業所で一定期間の実地訓練をして職場環境への適応性を高め、訓練を終了した後は、その事業所に雇用してもらうことを目指す。精神障害の人も対象になっている。都道府県知事が社会及び労働保険に加入している事業主に訓練を委託して、事業所内で6か月（2003年度からは1年間、毎月170時間程度）以内の訓練を行う。公共職業安定所で受付けており、訓練期間中は、訓練生（障害者）への訓練手当と委託事業主への委託費の双方が支給される。

b) 短期職場適応訓練制度

前述の職場適応訓練制度と類似するが、訓練時間を短くし、また、訓練終了後の雇用を前提としない制度である。精神障害を含む障害のある人には、実際の職場を経験することで働くことの理解を深めたり、その職場で働くことの可能性が検討できる。また、事業主には、障害者の技能程度や職場への適応性を把握できる。期間は原則として2週間以内であり、訓練生への訓練手当と事業主への訓練費の双方が支給される。

c) 障害者試行雇用事業

事業所における短期の試行雇用を行うことにより障害者雇用のきっかけづくりを推進するとともに、常用雇用への移行を促進する事業。昨年度までの「障害者雇用機会創出事業」を修正し、若年労働者のトライアル雇用事業と共通の基盤に衣替えした。それに伴って、窓口は、これまでの障害者職業センターから公共職業安定所に移している。民間事業所に障害者を短期の試行雇用（3ヵ月）の形で受け入れてもらい、事業主の障害者雇用のきっかけづくりを積極的に推進することで、一般雇用への移行を促進する。障害者職業センターでは、試行雇用の期間全体にわたって、事業主への種々の援助を行う。

d) 社会適応訓練事業

都道府県が、通院している精神障害の人を対象に、社会適応を中心とした職業準備の訓練を最長3年の期間内で協力事業所に委託する。その間の手当を協力事業所に支給し、その1部を精神障害者本人に渡してもらう。旧厚生省から引き継いだ事業のため、利用者は医師の意見書を添えて、また、協力事業所になることを望む事業主も、それぞれ保健所に申請書を提出する。

e) 能力開発の訓練

職業訓練は、職業に必要な技能・知識等を付与することにより、障害者の就職を促進するとともに職業生活の質的向上を支援する役割を担っている。公共職業安定所の紹介による障害者の就職状況でも、障害者職業能力開発校における職業訓練受講者のうち就職した者の割合はかなり高い。求職障害者の増加とともに、事業主の障害者雇用へのニーズが高まっている中で、障害者を対象とした職業訓練機会の絶対数が不足しているのが現状である。

障害のある人が職業能力を開発するための訓練機関や組織には、一般の「能力開発校」、障害者を対象とした「障害者職業能力開発校」そして、民間の多様な社会資源を活用した「委託訓練」があるが、特に、重度視覚障害者や知的障害者、精神障害者など職業訓練に際し特別な配慮を必要とする障害者が、身近な地域で職業訓練を受講できる体制が不十分である。そのため、就労を希望する障害者に対し必要な能力開発の機会が十分提供されるとともに、提供に当たっては、訓練内容、方法等について常に見直しを行い、その成果を検証することが求められている。

4. 医療・福祉分野との連携や地域ネットワーク化

a) 医療・福祉等の分野における人材育成

障害者職業総合センターでは、障害者職業カウンセラーの育成を目指した厚生労働大臣指定研修に加えて、配置型・協力機関型・登録型のジョブコーチ育成、障害者雇用支援センターや障害者就業・生活支援センターの職員研修などを行っている。また、医療・保健・福祉等の関係機関の職員等に対しては、職業リハビリテーションの基本的知識や課題（障害）に応じた実践的な就職支援の基礎的な知識と技能の習得を目的とした「職業リハビリテーション実践セミナー」も行われている。

また、地域障害者職業センターでは、「地域職業リハビリテーション推進フォーラム」を開催している。これは、地域のリハビリテーション関係組織や団体等からの参加者を得て、就労支援ネットワークの基盤を整備するとともに、実際の支援における共通認識を得てネットワークを効果的に機能させることを目的としている。さらに、本年度からは「地域就業支援基礎講座」を開催する。これは、地域の医療・保健・福祉機関等の職員のうちで障害者の就業支援の経験が浅い職員を対象とし、就業支援に関する基礎知識や技術情報等を提供して就労支援の人材育成を図るものである。

b) 精神障害者の職業自立等啓発事業

精神障害者とその家族及び医療・保険・福祉等の関係者に対して、精神障害者の雇用に関する情報提供を行う。当事者・事業主・支援者・行政担当者の取り組みについての情報提供と関係者相互の理解の深化を目的とした「職業自立等啓発セミナー」や、職業自立ピアカウンセラーを配置して「ピアカウンセラーによる就業相談」も行っている。「職業自立等啓発セミナー」は、都道府県単位で開催される。

c) 施設外授産の活用による就職促進モデル事業

福祉的就労から雇用への円滑な移行を図るために職場を活用して職業準備性を向上させたり、適切な作業報酬を得ることを目的に、授産施設の利用者（精神障害者）と指導員が事業所に出向いて、事業所を活用して仕事（授産活動）を行うものである。終了後には、公共職業安定所が職業相談・個別求人開拓・職場定着の支援を行って、障害者の企業等への就職を促進する。賃金支払いは事業所と施設法人との請負契約となる。

このモデル事業は、2001～2年度に実施したものの本年度で打ち切りとなった「グループ就労を活用した精神障害者雇用促進モデル事業」の利点を多分に引き継いでいる。同事業は、事業所の仕事の一部を地域生活支援センターが受託し、同センターの利用者が集団で作業分担して就労する形態だった。これによって、個別の雇用契約がなくても企業で働けるために、当該事業所に雇用される場合でも各種助成金制度が活用でき、最低賃金以下の作業能力でも事業所を活用した就労ができ、職業準備性を訓練しながら報酬を得ることができ、仲間と施設スタッフが同伴するので安心して働ける、などがあった。施設外授産とは企業内に授産施設の分場を持つことであることから、これらの利点を生かすような活動が可能となろう。

d) 精神障害者社会復帰施設

他の障害と比較しても、精神障害者の社会復帰施設は、まだまだ絶対量が不足している。就労支援に関わりの深いものには、精神障害者福祉工場、通所授産施設、小規模授産施設、地域生活支援センターなどがある。だが、社会復帰施設は、他の障害者の施設が第一種福祉事業の施設であるのと比べて、第二種福祉事業として位置づけられており、運営費の額が少なく、しかも、運営費の設置者負担が大きい。

e) 就労支援と地域ネットワーク

個別支援を進める場合の基本的な視点として、生活支援と就労支援との一体的な継続性、就労に向けた移行支援の焦点化、生涯発達を見越した支援などがある。また、こうしたことを推進するには、地域ネットワークを構築し、その基盤のうえにケースマネジメントの手法を活用してゆくことが求められている。

こうした、就労支援に向けた支援ネットワークについての全国的な実態によると、福祉分野では、支援費制度への移行に伴う障害者ケアマネジメントの重要性が高まるとともに、福祉・保健・医療・教育に就労まで視野に入れた総合的なサービスの実現を目指した、ネットワーク会議やネットワークシステムなどを地方公共団体が構築する動きが出てきている。そこには、医療機関、保健所、公共職業安定所、障害者職業センター、養護学校等が参加している。また、障害者の雇用移行を支援する支援拠点センターの設置に向けた取り組みも活発化してきており、「障害者就業・生活支援センター」の整備が全国的に展開されているほかに、たとえば、大阪府の「障害者就業・生活支援センターステップアップ事業」による「障害者就業・生活支援準備センター」、神奈川県「地域就労援助センター」の計画的な整備、東京都の「区市町村障害者就労援助モデル事業」、仙台市の「障害者就労支援センター」、宮城県の「障害者就労サポートセンター事業」、埼玉県の「障害者就労支援センター」、岩手県の「チャレンジド就業支援センター」などのように、地方公共団体の単独事業による支援拠点センターも整備が進みつつある。

さらに、労働組合・経営者団体・特例子会社等の事業主、企業の人事労務担当者、障害者の就業支援機関の職員、福祉や教育現場の就労担当者、行政関係者など、幅広い領域のメンバーが参加した、地域の社会資源の全体を巻き込んだ地域ネットワークの形成も各地で進んでいる（たとえば、「大阪障害者雇用支援ネットワーク」や「神奈川雇用システム研究会」、東京都下の「障害者就業支援研究会」など）。

5．専門職員の養成と研修

a) 厚生労働大臣指定講習等

厚生労働大臣の指定する試験に合格した障害者職業カウンセラー補を対象とする1年間の「厚生労働大臣指定講習」を実施するほか、各施設に配置されている障害者職業カウンセラー、職業訓練指導員等に対して、その業務の経験年数及び職位に応じた研修を実施し、専門職としての資質の向上を図っている。

b) 職場適応援助者（ジョブコーチ）の養成と研修

地域障害者職業センターで実施する職場適応援助者（ジョブコーチ）による支援業務に携わるジョブコーチを養成するため、地域障害者職業センターと一体的にジョブコーチ職務に必要な専門的知識及び支援技術の習得を図る研修を実施している。カリキュラムは、障害者職業総合センター（千葉市）と地域障害者職業センターにおいて体系的に実施している。これは、基礎研修として、職場適応援助者として業務を遂行する

上で必要な基礎的な知識及び技術を、障害者職業総合センターで受講、実務研修として、実際の支援技法等を各都道府県の地域障害者職業センターで研修する。障害者職業総合センターで4日間、地域障害者職業センターで5日間の計9日間程度である。

c) 医療・福祉等の分野における職業リハビリテーション人材の育成

医療・福祉等の関係機関で雇用支援を担当する職員を対象に、職業リハビリテーションに関する基本的知識や障害者の雇用支援に必要な技術の習得と資質の向上を図る研修を実施し、これらの人材の育成、確保を行っている。

障害者雇用支援センター、障害者就業・生活支援センター職員研修

障害者雇用支援センターや障害者就業・生活支援センターにおいて、障害者の雇用支援に携わる職員に対し、必要な知識や技術の習得と資質の向上を図るための研修を実施している。

職業リハビリテーション実践セミナー

医療・保健、福祉等の関係機関の職員等に対して、職業リハビリテーションの基本的知識や、課題(障害)に応じた実践的な就職支援技術の基礎の習得を目的とした研修会を実施している。

地域職業リハビリテーション推進フォーラム

福祉機関・医療機関などで就業支援に関わる方、企業の担当者の方に参加していただき、地域ごとのテーマにそって、就業支援に関する意見交換やシンポジウムなどを行っている。

地域就業支援基礎講座

就業支援に関わる福祉機関・医療機関などの担当者の方を対象に、就業支援に関する基礎的な知識を習得するための研修を行なっている。

障害者就業・生活支援センター及び障害者雇用支援センターに対する協力

支援対象者に対する職業評価に加えて、公共職業安定所、事業主等との密接な連携の下にサービスが円滑に提供されるよう、技術的援助を行っている。

6. 課題

「障害者雇用対策基本方針」では、今後の課題として、雇用施策に立ち後れのみえる

精神障害者に重点を置きつつ、障害の種類及び程度に応じたきめ細やかな対策を総合的に講ずることとし、以下に重点を置いた施策の展開を図ることが課題となっている。

a) 障害者雇用率制度の達成指導の強化

法定雇用率の達成に向けて、民間部門、公的部門に対する指導を強力に実施するとともに、指導にもかかわらず一定の基準を満たさない企業については、企業名の公表を実施する。また、特例子会社制度の活用を促すとともに、除外率制度及び除外職員制度を段階的に縮小し、廃止を目指す。

b) 事業主に対する援助・指導の充実等

障害者雇用に関する好事例の周知、雇用管理に関する知識、情報を提供するとともに、試行（トライアル）雇用制度を活用し、障害者雇用の経験のない事業主に対しても障害者雇用に取り組むきっかけづくりを行う。また、障害者雇用納付金制度を適正に運営し、助成金制度を活用しやすくすることにより、障害者の雇用の促進及び継続を図る。

c) 障害者の雇用の維持、解雇の防止と再就職対策の強化

公共職業安定所において在職中からの障害者に対する支援を行う。

d) 重度障害者の雇用・就労の場の確保

各種助成金を活用しつつ特例子会社等の設置を促進する。授産施設や養護学校等から一般雇用への移行といった一般雇用に就くために特に支援が必要な場合については、職場適応援助者（ジョブコーチ）の活用、福祉機関等との連携による雇用支援施策の整備等に努めるとともに、職務の見直し、職域の拡大、施設・設備の改善の促進、障害者及び事業主に対する相談等の施策の推進を図る。

e) 精神障害者の雇用対策の推進

精神障害者については、福祉、医療部門との連携の下に障害者就業・生活支援センターを活用し、職場適応援助者（ジョブコーチ）による人的支援を行う。職業リハビリテーションの措置の的確な実施に努めるとともに、各種助成措置の活用も図りつつ、雇用の促進及び継続を図る。精神障害者の雇用に関する理解を促進するため、事業主のみならず、医療、福祉関係者等に対しても周知啓発を推進する。障害者雇用率の適用についても対象とするための検討を行う。採用後精神障害者についても支援施策の推進を図る。

f) 多様な雇用・就労形態の促進

短時間勤務、在宅就労等障害者の特性に応じた雇用環境づくりに取り組む。ITを活

用するとともに、支援機関の育成など支援策の充実等を図る。

g) 障害者雇用に関する啓発・広報

事業主団体、労働組合、障害者団体の協力も得ながら、国民一般を対象とした啓発、広報を推進する。

h) 研究開発等の推進

障害者雇用の実態把握のための基礎的な調査研究を計画的に推進する。障害者雇用に係る専門的な研究を事業主団体等の協力も得て計画的に推進する。障害者がIT機器を利用するためのソフトの開発や難病者等の雇用に関する研究等、今後の課題に関する研究を積極的に推進する。併せて、これらの研究成果についての活用に努める。

i) 関係機関との連携

障害者雇用連絡会議の開催や個別の事案への対応を通じて、障害者を支援する機関相互間の連携の強化を図る。特に知的障害者、精神障害者について、障害者就業・生活支援センター等を活用し、教育、福祉、医療等関係機関と連携しながら、障害者の就職、職場定着を図る。障害者の職業生活に関わる社会環境に根ざした形で、住宅、交通手段等を含め総合的に整備していくことが重要であり、これに対する援助措置の充実に努める。

j) 国際交流、国際協力の推進

びわこミレニアムフレームワークに基づき、我が国の国際的地位にふさわしい国際交流、国際協力を一層推進する。

結語

「障害者の雇用の促進等に関する法律」では「すべての事業主は、身体障害者又は知的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任を有するものであって、進んで身体障害者又は知的障害者の雇入れに努めなければならない」として、法定雇用率を設定、その水準に達しない企業からは「納付金」を徴収している。なお、その「納付金」は障害者雇用に伴う経済的負担を企業間で相互に調整するための原資となるという性格をもっており「罰金」とは異なる。そのため、その「納

付金」をもって障害者雇用の義務が免ぜられるものではない（征矢紀臣：1998）。障害者雇用における法定雇用率の未達成企業割合の増加傾向は、企業にとってもそのコンプライアンスの実現が依然として重要な課題であることを示している。そして、新たに精神障害者を雇用義務の対象とする検討も開始されており、企業は障害者雇用に「納付金」の選択という対応ですますことができなくなりつつある。また、法定雇用率制度のなかで障害者雇用が困難と思われる一部の業種や職種に対してこれまで雇用義務の軽減を認めていた除外率を、これからは段階的縮小して軽減を認めなくすることになっており、それだけ企業にとっては障害者雇用の対応が強く求められてきているといえよう。

前述した経済同友会（2003）では、各企業における「障害者雇用率の達成状況」が、過去3カ年間の実績と将来3カ年間の目標を記入する形式で、「 の人間」の成果指標の1つとして位置づけられている。つまり、企業の社会的責任（CSR）の1つの指標として障害者雇用をとらえようとしている。また、ILO（2001）では「職場における障害関連の問題をマネジメントする場合、雇用主は、全体的雇用方針の不可欠な部分として、また、特に人的資源開発戦略の一部として、障害をマネジメントする戦略を採用すべきである。この戦略は、従業員援助プログラムがある場合にはそれに関連づけたものにするべきだろう」と、通常の人的資源管理の体系とリンクさせながら障害者マネジメントを組み込むことを強調している。つまり、それは障害者に対するアクセス、アコモデーション（職場環境調整）、権利、平等などを保障していく行動を人的資源管理に組み込むことを意味している。

近年、企業の様々なステークホルダー間においても障害者雇用にめぐって、その関心が高まってきている。行政情報開示請求への対応のなかで、一時点であるが東京や大阪の各企業の障害者雇用率の実績がインターネット上で公開、「納付金」をめぐっての株主代表訴訟などの動きもでてきている。EUも「障害者差別禁止法」アプローチを促進・強化しようとしている。国連が中心となって障害者差別禁止の権利条約促進の動きもでてきている。日本でも、「人権擁護法案」のなかで「人種等」を理由とする差別禁止のなかで、人種、民族、信条、性別などと並んで「障害」がとりあげられており、「障害者差別禁止」の大きな流れがでてきている。「障害者の差別禁止」もコンプライアンス経営にとっての課題となるが、雇用の分野では、こうした「障害者差別禁止」アプローチとこれまでの「法定雇用率」アプローチをどのように両立・調和させていくかが大きな問題としてある。これからは企業が法定雇用率のコンプライアンスの実現、障害者雇用に拡大できる人的資源管理をさらに展開するための条件整備は何かを、既存の事業主支援プログラム等の検討を含めながら明らかにすることが課題となる。

文献

- 浅尾裕，1998，「障害者雇用の経済理論的整理概論」『研究紀要』 7，障害者職業総合センター
- 小倉昌男，2003，『福祉を変える経営～障害者の月給1万円からの脱出』日経BP社
- 京極高宣，2002，『障害を抱きしめて～共生の経済学とは何か～』東洋経済新報社
- 経済同友会，2003，『「市場の進化」と社会的責任経営～企業の信頼構築と持続的な価値創造に向けて～』（第15回企業白書）
- KPMG ビジネスアシュアランス株式会社・吉川吉衛，2003，『企業価値向上のためのコーポレートガバナンス』東洋経済新報社
- 工藤正，1993，「アメリカの人口調査からみた障害者の就業」『研究紀要』 2，障害者職業総合センター
- 工藤正，2001，「主要先進国における障害者の就業状態」『リハビリテーション研究』 106、日本障害者リハビリテーション協会
- 厚生労働省障害保健福祉部，2002，『国際生活機能分類-国際障害分類改訂版（日本語版）』
<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2002/08/h0805-1.html>
- 厚生労働省・障害者雇用対策課，2003，『身体及び知的障害者の就業実態調査の調査結果について』（平成15年3月27日厚生労働省発表）
- 厚生労働省監修・高齢・障害者雇用支援機構編，2003，『障害者雇用ガイドブック（平成15年版）』雇用問題研究会
- 障害者職業総合センター，1998，『欧米諸国における障害者の就業状態と雇用支援サービス』
- 障害者職業総合センター，1999，『欧米諸国における障害者の雇用政策の動向』
- 障害者職業総合センター，2001，『諸外国における障害者雇用対策』
- 障害者職業総合センター，2002，『障害者の雇用率・納付金制度の国際比較』（NIVR資料シリーズ 26）。本書には、Waddington(1995) *The Quota System, Disability, Employment and the European Community*, METRO の抄訳を含む。
- 障害者のキャリア形成に関する研究会 / 障害者職業総合センター，2002，『障害者のキャリア形成に関する調査集計結果報告書』。全国規模の調査で、事業所調査の集計対象は519事業所、個人調査の集計対象は1,637人である。
- 障害者のキャリア形成に関する研究会，2003，『障害者のキャリア形成の現状と今後の望ましいあり方について～障害者のキャリア形成に関する研究会報告書』
- 障害者福祉研究会，2003，『わが国の身体障害児・者の現状～平成13年身体障害児・者実態調査結果報告～』中央法規
- 征矢紀臣，1998，『障害者雇用対策の理論と解説』労務行政研究所
- 高巖・稲津耕・國廣正，2001，『よくわかるコンプライアンス経営』日本実業出版社

- 高巖, 2003, 『コンプライアンスの知識』 日本経済新聞社
- 手塚直樹, 2000, 『日本の障害者雇用～その歴史・現状・課題～』 光生館
- 内閣府編, 2003, 『平成15年版障害者白書』 国立印刷局
- 日本弁護士連合会人権擁護委員会編, 2002, 『障害のある人の人権と差別禁止法』 明石書店
- 濱口桂一郎, 2001a, 「EUの年齢・障害等差別禁止指令とそのインパクト」 『世界の労働』 2月号
- 濱口桂一郎, 2001b, 「障害者政策の転換～福祉から雇用へ、機会均等へ～」 『総合社会保障』 11月号
- 浜辺陽一郎, 2003, 『コンプライアンス経営(改訂版)』 東洋経済新報社
- 労働政策研究・研修機構, 2004, 『データブック国際労働比較(2004年版)』
- ILO, 2001, *Code of practice on managing disability in the workplace* (松井亮輔・池田昴訳 『職場において障害をマネジメントするための実践綱領』 ILO東京支局)。職場を中心とした環境整備のガイドラインを提示、雇用主、労働組合、政府などの役割を明らかにしている。
- O'Reilly, Arthur, 2003, *The Right to Decent Work of Persons with Disabilities* (Skills Working Paper No.14), ILO (松井亮輔監訳で『リハビリテーション研究』に近日掲載予定)
- Society for Human Resource Management [SHRM] /Cornell University School of Industrial & Labor Relations, 1998, *The ADA at work: Implementation of the employment provisions of the Americans with Disability Act* 本書は、アメリカの人的資源管理協会のメンバーである企業の人事担当者は無作為に抽出(1,402人) ADAの職場での対応に関する調査を実施、その結果をまとめたものである。
- Thornton, Patricia & Lunt, Neil, 1995, *Employment for disabled People: social obligation or individual responsibility?*, University of York(Social Policy Research Unit)
- Thornton & Lunt, 1997, *Employment Policies for Disabled people in Eighteen Countries-A Review*, ILO/European Commission/University of York(SPRU: Social Policy Research Unit)- なお、ソントン&ラント/松井亮輔監訳, 2000, 『18カ国における障害者雇用政策』で、全訳を <http://www.dinf.ne.jp/doc/thes/index.html> で公開している。その概要は、NIVR, 1999, 『欧米諸国における障害者雇用政策の動向』を参照。93年版については、工藤正, 1998, 「15カ国の障害者雇用政策に関するヨーク大学の国際比較研究の概要(抄訳)」 『欧米諸国における障害者の就業状態と雇用支援サービス』を参照。
- U.S. Census Bureau, 2003, *Disability Status 2000*(Census 2000 Brief)
- Waddington, Lisa, 1995, *The Quota System, Disability, Employment and the European Community*