

## 〈スペシャルトピックス〉

# 厚生労働省が今後の障がい者雇用のあり方を提言——3つの研究会報告から

厚生労働省は八月三日、今後の障がい者雇用の在り方に関する研究会の報告書を取りまとめた。報告は、「障害者制度改革の推進のための基本的な方向について」（二〇一〇年六月二十九日閣議決定）などを踏まえ、昨年十一月から研究会で検討を重ねてきたもの。

議論は、「障害者雇用促進制度における障害者の範囲等の在り方に関する研究会」（座長 今野浩一郎・学習院大学経済学部経営学学科教授）、「労働・雇分野における障害者権利条約への対応の在り方に関する研究会」（座長 岩村正彦・東京大学大学院法学政治学研究所教授）、「地域の就労支援の在り方に関する研究会」（座長 松島信雄 神奈川県立保健福祉大学保健福祉学部社会学部社会学科教授）の三つの研究会で進められ、各研究会がそれぞれの報告書を取りまとめた。

各報告は今秋から、労働政策審議会の障害者雇用分科会で検討され、障害者雇用促進法の改正に向けた議論が本格的にスタートする。関係者の合意がえられれば、来年の通常国会に法案を提出する予定だ。

## 「障害者雇用促進制度における障害者の範囲等の在り方に関する研究会報告書」

障がい者の就労意欲の高まりや、就労支援機関の拡充などを背景に、近年、障がい者雇用は拡大を続ける。二〇一一年度は、民間企業における障がい者雇用者数、ハローワークにおける新規求職申込件数、就職件数が前年度に続き過去最多を更新した。

政府も障害者権利条約の締結に必要な国内法の整備をはじめ、わが国の障がい者に係る制度の集中的な改革を行うため二〇〇九年二月、閣議決定により「障がい者制度改革推進本部」を設置。その下で、障がい当事者を中心とする「障がい者制度改革推進会議」

を開催し、二〇一〇年六月に第一次意見をとりまとめた。これを踏まえ、「障害者制度改革の推進のための基本的な方向について」（二〇一〇年六月）が閣議決定され、障がい者雇用促進制度における障がい者の範囲などの検討事項について、「平成二四年度内を目的に結論を得る」ことなどが求められた。

本研究会は、こうした経緯を踏まえ、①障がい者雇用促進制度における障がい者の範囲②雇用率制度における障がい者の範囲③雇用率制度に関するその他の論点——などを中心に、昨年一月から九回にわたり議論を重ね、検討

結果を取りまとめた。

## 障がい者雇用促進制度における障がい者の範囲

現行の障害者雇用促進法では障がい者は「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、又は職業生活を営むことが著しく困難な者をいう」（第二条第一号）と規定される。

一方、昨年八月に改正された障害者基本法では、「身体障害、知的障害、精神障害（発達障害を含む）その他の心身の機能の障害がある者であつて、障害及び社会的障壁（障害がある者にとつて障壁となるような事物・制度・慣行・觀念その他一切のもの）により継続的に日常生活、社会生活に相当な制限を受ける状態にあるもの」とされる。障がい者の定義は、それぞれの法律の趣旨・目的に従い定義されるが、現行の障害者雇用促進法では、職業リハビリテーションの対象となる障がい者について個別に判断を加えている。例えば、障害者手帳を所持している精神障がい者に加えて、障害者手帳を所持していない発達障がい者や難治性疾患患者も「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」については、

障がい者の対象に含まれる。

報告では、現在の障がい者雇用促進制度における障がい者の範囲については、本来、対象とされるべき障がい者が含まれているとの考えを示し、その上で、障がい者の定義については、対象の曖昧さを排除する観点から、障害者基本法の改正を踏まえ、必要な見直しを行うことも考えられると指摘した。

## 精神障がい者の雇用義務化

精神障がい者の雇用義務化については、知的障がい者が義務化された一九九七年以降、活発に議論が繰り広げられた。

二〇一〇年一月の労働政策審議会意見書では、「精神障害者についても、今後雇用義務化の対象とする方向で取り組むことが適当と考えられる」と報告。続いて〇四年の同意見書では、「将来的にはこれを雇用義務化の対象とすることが考えられる」と明記する一方、「現段階では、このような企業の社会的責任を果たすための前提として、精神障害者の雇用に対する企業の理解と雇用管理ノウハウの普及を図り、精神障害者の雇用環境をさらに改善していく必要がある」とも併記。さらに、「障害者制度改革の推進のための基本的な方向について」（二〇一〇年六月閣議決定）では、「平成二四年度内を目的にその結論を得る」ことが確認された。

報告では、こうした議論を踏まえ、精神障がい者に対する企業の理解は進み、雇用促進のための支援策の充実など、精神障がい者の雇用環境は改善され、義務化に向けた条件整備は着実に進展したとして、精神障がい者を雇用

義務の対象とすることが適当であるとの考えを示した。

併せて、精神障がい者の雇用義務化の意味合いは非常に重く、企業の経営環境や企業総体としての納得感という観点から、実施時期については、慎重に結論を出すよう注文をつけた。

**雇用率制度に関するその他の論点**

雇用率制度に関するその他の論点について、報告では重度障がい者のダブルカウント制度について言及する。

同制度は、重度身体障がい者や重度的障がい者の雇用を促進するため、雇用率の適用上、有利に取り扱うもの。障害者雇用状況によると、重度身体障がい者の雇用者数は一九七七年の一万五〇〇九人から二〇一一年には八万五千七八〇人に、重度的障がい者は一九七七年の五〇六六人から二〇一一年一万五二〇一人と大きく伸びている。

報告は、こうした状況も踏まえ、ダブルカウント制度は就労の困難度の高い重度障がい者の雇用促進に一定の役割を果たしてきたと評価し、重度障がい者の雇用にあたっては、施設、設備等の物的な負担や現場指導等の配慮が必要であることから、今後も重度障がい者の雇用を促進していくためにも、ダブルカウント制度の継続を訴えた。

さらに、特例子会社についても、障がい者の雇用促進に果たしてきた役割は大きいと評価し、同制度の継続を求める一方、今後は、特別な配慮が必要な障がい者の雇用の受け皿という機能だけでなく、特例子会社で蓄積した障がい者雇用のノウハウを他の企業に普及・啓発させる役割にも期待を寄せた。

**「労働・雇用分野における障害者権利条約への対応の在り方に関する研究会報告書」**

障害者権利条約は二〇〇七年一月、国連総会で採択され、わが国は翌年九月に署名し現在、国内法の整備を進めている。

障害者権利条約は、一般的義務として、障がい者理由とするいかなる差別も禁止している。雇用・労働分野については第二七条で、公共・民間部門での雇用促進等のほか、①あらゆる形態の雇用に係るすべての事項（募集、採用及び雇用の条件、雇用の継続、昇進並びに安全かつ健康的な作業条件を含む）に関する障がい者理由とする差別の禁止②職場において合理的配慮が提供されることの確保等のために適当な措置をとるべきことを定める。

これまで、労働・雇用分野における障害者権利条約への対応については、二〇〇八年四月から「労働・雇用分野における障害者権利条約への対応の在り方に関する研究会」を開き、翌年七月に中間整理をとりまとめた。これを受け、同年一〇月から労働政策審議会障害者雇用分科会で検討して、主な議論の状況がとりまとめられた。

本研究会は、こうした審議会の議論に加え、政府の障がい者制度改革推進会議の検討内容、さらに諸外国の対応状況も踏まえ、①差別禁止等の枠組みの対象範囲②合理的配慮の内容及びその提供のための仕組み③合理的配慮を行う事業主の負担に対する助成の在り方——などについて、昨年から九回にわたり議論を深めてきた。

**障害者権利条約に対応するための枠組み**

現在、障害者権利条約に対応するため、障がい者制度改革推進会議の差別禁止部会では、労働・雇用を含め、司法手続、教育、医療などあらゆる分野において、障がい者理由とする差別を禁止する差別禁止法の検討が進められている。

さらに、労働・雇用分野における障がい者理由とする差別の禁止及び合理的配慮の提供等については、二〇一〇年四月の「労働・雇用分野における障害者権利条約への対応の在り方に関する中間的とりまとめ」（以下、「中間的とりまとめ」）において、「実効性を担保するための仕組みを含めて国内法制に位置づけることが必要であることについて、異論はなかった」と報告され、差別の禁止や合理的配慮の提供等の実効性をいかに担保するかに焦点が絞られた。

差別禁止法については、現在、その内容が検討中であり、法律の位置づけやその詳細については明らかではないが、現行の障害者雇用促進法には、ハローワークによる職業リハビリテーションサービスや障がい者雇用に関する指導・助言の仕組みが整備されている。

報告では、労働・雇用分野における障がい者理由とする差別の禁止及び合理的配慮の提供などの実効性を担保するには、現行法を十分に活用していくことが効果的であると指摘し、労働・

雇用分野における障害者権利条約への対応は、現行法を改正して対応を図るべきとの考えを明らかにした。併せて、検討が進む差別禁止法との整合性が確保されるよう、十分な調整を図ることも求めた。

**差別禁止等の枠組みにおける障がい者の範囲**

労働・雇用分野における障がい者理由とする差別の禁止及び合理的配慮の提供については、義務付けられる事業主の予見可能性を担保するため、対象障がい者の範囲を決めておく必要がある。

現在の障害者雇用促進法では、発達障がい者や難治性疾患患者などを含め、障害者手帳の有無に関わらず、障がい者であるか否かを個別に判断し、各種の職業リハビリテーションサービスを提供している。こうした現状を踏まえ、二〇一〇年四月の「中間的とりまとめ」では、「現行の障害者雇用率制度の対象より広範囲なものとし、障害者雇用促進法第二条に規定する障害者としてはどうかとの意見が出され、異論はなかった」と明記された。

そこで報告では、これまでの検討経緯を受けて、差別禁止等の枠組みの対象となる障がい者の範囲について、現行の障害者雇用促進法第二条の障がい者とするのが適当であるとの考えを示した。併せて、障がい者の規定については、障害者基本法や障害者総合支援法などの規定を踏まえ、対象の明確化について法制的な検討を加え、必要な見直しを行うことも考えられると指摘した。



## 差別禁止等の枠組みにおける事業主の範囲

研究会では、差別禁止等の枠組みの対象範囲について、障がい者だけでなく、事業主についても言及している。

報告では、労働・雇用分野における障がい者理由とする差別の禁止及び合理的配慮の提供等に関する対象事業主の範囲については、障害者権利条約への対応は事業主に義務付けられることを踏まえ、公的支援の整備状況などを勘案しつつ、段階的な実施や十分な準備期間を設けるなどの措置が重要であることを指摘。併せて、障害者権利条約は、「すべての障害者によるあらゆる人権及び基本的自由の完全かつ平等な共有を促進し、保護し、及び確保すること並びに障害者の固有の尊厳の尊重を促進すること」を目的としていることから、原則として、企業規模により差を設けるのは適切ではなく、すべての事業主を対象とするよう求めた。

### 職場における合理的配慮

障害者権利条約の第二七条では、職場において合理的配慮が提供されることの確保等のために適当な措置をとることを定める。

合理的配慮については、二〇一〇年四月の「中間的とりまとめ」においても、「個々の労働者の障害や職場の状況に応じて提供されるものであり、多様かつ個別性が高いものである中で、法律では合理的配慮の概念を定め、具体的な配慮の内容等については、配慮の視点を類型化しつつ、指針として定めることが適当であるとの意見が出

され、異論はなかった」と明記される。こうした経緯を踏まえ、報告では、合理的配慮について、法律では概念や枠組みを定めるにとどまり、具体的な中身についてはガイドラインなどで定めることを提言した。

### 合理的配慮の提供の仕組みと実効性の担保

合理的配慮の提供は、企業内において当事者同士が相互理解を深めた上で、提供されていくことが重要になる。

報告では、企業内に当事者同士が話し合うことができる相談窓口の設置を求め、併せて、企業内の相談にあたっては、①企業内で相談に応じる専門家を配置することのほか、②企業規模や必要に応じて、ジョブコーチなどの外部の専門家を活用したり、③就労移行支援事業所などと連携の下、ハローワーク、地域障害者職業センター、障害者就業・生活支援センターなどの公的な機関による適切な助言・指導が受けられるような仕組みを提唱した。

さらに、合理的配慮の提供に係る経済的な負担については、合理的配慮の提供が事業主に対する義務付けであることを踏まえ、原則、個々の事業主負担と整理した上で、現行の納付金制度の枠内で、合理的配慮の導入に伴う見直しを図る考えを示した。

## 「地域の就労支援の在り方に関する研究会報告書」

厚労省は二〇〇六年、有識者による「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」を立ち上げ、議論を重ね、関係機関のネットワーク構築や就労支援の充実について提言をまとめた。

この提言を受け、障害者就業・生活支援センターや就労移行支援事業所は増加し、企業における雇用障がい者は広がりをもった。その一方で、中小企業の実雇用率や法定雇用率達成企業割合は低下しており、中小に対する支援の強化が求められている。

本研究会では、こうした経緯を踏まえ、地域の就労支援の在り方について、①中小企業などが安心して障がい者雇用に取り組むために求められる支援②地域において就労支援機関などに求められる役割③地域における関係機関とのネットワークの構築④就労支援を担う人材の育成——などについて、昨年からの議論を重ねてきた。

### 中小企業が安心して障がい者を雇用するには

障がい者の雇用経験の乏しい中小企業の不安のひとつに、情報不足があげられる。報告は、障がい者を積極的に雇用している先進企業の見学や、活用できる支援制度の情報提供、障がい者雇用に関する意識啓発を行うことが重要であると強調。併せて、中小企業が安心して障がい者を雇用し続けるには、地域の就労支援機関や送り出し機関による継続的かつきめ細かな支援が

必要であることを指摘し、雇入れ前、雇入れ後から定着過程、定着後、さらにその後の職業ステージに応じた支援（職場実習や支援機関による継続的な職場訪問等）の提供が必要であることを訴えた。

### ハローワークに求められること

研究会では、中小企業が安心して障がい者雇用に取り組むため、地域の就労支援機関に求められる役割についても議論が及んだ。

ハローワークについては、「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報告書」（以下、二〇〇七年報告書）において、「障害者に対して広く職業相談・職業紹介等の支援を提供するとともに、企業に対して法定雇用率の達成に向けた指導及び支援を行うことを通じ、障害者の雇用機会の確保というセーフティネット機能を十分に発揮すべきである。また、職業紹介と企業指導を一体的に実施するといった行政機関としての強みを発揮し、就労支援のプロセスの中でも特に重要なマッチングを担う機関として、ネットワークの構築に中核的な役割を果たすべきである」と指摘された。

研究会では二〇〇七年報告書で指摘された役割はいまだ変わっていないことを確認し、ハローワークに求められる役割として、以下の点を提言した。

- ・雇用経験の乏しい中小企業の不安を解消するため、ハローワークが中心

となつて、雇用事例や雇用管理等に係る的確な情報提供や助言、意識啓発、助成金などの支援、先進企業の見学のあつせんなどを行うこと。

- ・企業において障害者に対する職場実習などの取組がより積極的に行われるようにするため、障害者就業・生活支援センターや送り出し機関等とも連携しつつ、職場実習先の開拓、あつせんを行うこと。
- ・ハローワークによる事業所訪問や障害者への個別面接等の職場定着指導支援は、虐待の未然防止、早期発見等虐待防止を図る観点からも重要であることから、障害者虐待防止法の施行を踏まえ、関係機関との連携のもと、引き続き、こうした指導、支援を推進すること。併せて、都道府県労働局との連携の下、障害者虐待防止法等に係る周知・啓発を行うこと。

### 地域障害者職業センターの役割

・障害者を専門としない一般窓口での対応を含め、精神障害者や発達障害者等に対する専門的な支援の強化を図るとともに、重度の身体障害者や知的障害者などに対しても引き続ききめ細やかな支援を行うこと。

また、高齢・障害・求職者雇用支援機構が全国で運営する地域障害者職業センターについても、二〇〇七年報告書は、①地域において就労支援を担う専門的な人材の育成②地域の支援機関に対する助言・援助の各業務を同センターの基幹業務の一つと新たに位置づけ、これらの業務を本格的に実施し、地域の就労支援力の底上げを図ること

——などを指摘していた。

研究会においても、地域障害者職業センターの役割は変わっていないとし、引き続き、以下の点を重点的に取り組むよう求めた。

- ・企業に対して、障害者の職域開発や必要となる職場環境の改善、障害特性に応じた対応方法や雇用管理、人的支援の方法等に係るアドバイス等の支援を行うこと。
- ・障害者を雇用する企業の人事担当者や現場担当者が障害者の障害特性や雇用管理の方法を十分に理解し、継続的に学ぶ機会を提供していくこと。
- ・発達障害や精神障害など、特に就職が困難な事例等に対して、積極的に支援を行うこと。

・就労支援機関間の就労支援に係る経験・能力の差が大きいため、そういった機関に対して、就労支援のスキルを積極的に提供すること。あわせて、地域の就労支援ネットワークの実情も踏まえ、地域内の就労支援機関に対して、他機関との連携による就労支援の実施について助言・援助を行うこと。

### 地域における関係機関とのネットワーク構築

障がい者一人ひとりが希望になつた就職を実現し、働く障がい者やその障がい者を受け入れる企業を支えていくには、雇用、福祉、教育、医療などの各機関の連携が不可欠になる。障がい者の就労を支えるネットワークの構築・運営には、マクロとミクロの両面からのアプローチが必要となる。報告は、マクロネットワークとして

は地域自立支援協議会、ミクロネットワークとしては障害者就業・生活支援センターや就労移行支援事業所の役割が重要であることを強調。とくに、身近なミクロネットワークの構築・運営では、各機関の支援者間で「顔の見える関係」をつくりあげていくことの重要性を指摘する。

さらに、ネットワークの構築にあたっては、企業や障がい者からみて使い勝手の良い仕組みとすることが重要であるとして、「利用者視点」での支援体制の構築を求め、地域の就労支援機関や送り出し機関、企業のそれぞれが相互理解を深め、障がい者の就労に関して共通の目的や認識を共有することの重要性を訴えた。

### 特別支援学校、医療機関等への支援

特別支援学校には、障がい者が日常生活や社会生活を送るための基礎的能力を付与することや、企業人になるため、地域の企業ニーズに合わせた学習や基礎的な訓練を実施することなどに期待が寄せられる。報告では、特別支援学校での取組を充実していくため、就業体験や企業実習の受入先の確保や教員の専門性の確保・向上などの支援を求めた。併せて、大学等から雇用就労への移行過程でつまづく発達障がい者が多いことから、ハローワークが高等教育機関の就職支援部門と連携して、発達障がいのある学生に対する支援を行う必要性にも言及した。

医療機関との連携・支援については、精神障がい者の就職支援では不可欠となるものの、多くの医療機関では、患

者の就労に関する優先順位は必ずしも高くない。こうした現状を踏まえ、報告は、就労支援機関が向いて、医療の出身を理解しつつ、積極的に連携等を進めていくとともに、患者に対する効果的な周知広報を図っていくことも求めた。

### 就労支援を担う人材育成

就職を希望する障がい者が増加する一方、障がい者の障がい特性も多様化しており、就労支援を担う人材育成が課題となっている。

報告では、地域によっては支援者の能力に大きな差がある現状を踏まえ、支援者の専門性の確保、質の向上が必要であることを指摘。具体的には、地域障害者職業センターにおいて、各就労支援機関職員に対し、就労支援のスキルを積極的に提供するなど研修や実習等を強化していくことを求めた。

さらに、支援者については、企業と障がい者の双方の立場に立つて支援を行うことが重要であることから、企業の立場を理解しつつ、企業が求める支援を行う人材の育成が図られるよう、福祉施設などの職員の企業実習を支援する必要性も指摘した。

人材育成の課題としては、精神障がいや発達障がい、高次脳機能障がい、難病など、従来の手法では対応が難しい障がい者に対する支援者のアセスメント力の強化をあげ、就労支援の人材育成に関しては、引き続き検討が必要であることを訴えた。

(遠藤 彰)