

わが国における障害者雇用（Ⅰ）

—雇用納付金制度の推移—

障害児教育講座 谷 崎 毅

はじめに

わが国の障害者雇用促進対策の根幹を成す障害者雇用納付金制度は、1976（昭和51）年に導入された。すでに1960（昭和35）年には「身体障害者雇用促進法」が制定され、法の対象が身体障害者に限定されてはいたが、障害者雇用率制度が導入されていた。しかしながら、雇用率未達成事業所の割合も高く、障害者の雇用状況に大きな改善は見られなかった。このような状況を変えるべく、「身体障害者雇用促進法」が抜本的に改定され、雇用納付金制度が創設されたのである。1976（昭和51）年の法改定により、障害者雇用促進対策が基本的には現在の姿になったといえよう。

その後、法律の名称は「障害者の雇用の促進等に関する法律」となるが、障害者雇用率制度と障害者雇用納付金制度が表裏一体となって障害者の雇用促進を図るというわが国の障害者雇用促進対策に、筆者は注目してきた。第一の観点は、雇用納付金制度の基本的性格にかかわる問題、特に納付金の用途についてである。事業主が法定雇用率を守らないことにより徴収された納付金は、それだけ雇用の場を失うことになる障害者のための施策の財源にすべきであると主張してきた。¹⁾ 第二の観点は、知的障害者への制度適用問題である。わが国の障害者雇用促進法が身体障害者だけを対象として成立し、他の障害者については法制度の適用を除外されていた。知的障害者を適用除外とする非妥当性について論じるとともに、障害の種別にかかわらずすべての障害者を対象にすべきであると主張してきた。²⁾ 雇用納付金制度導入から四半世紀以上が経つが、本稿では、これら制度上の問題がその後どのように推移してきているか確認し、次稿で障害者の雇用状況にどのような変化がみられるのか検討してみたい。

I 制度上の変容

（1）雇用納付金制度の仕組み

①基本的性格

西欧諸国にならってわが国でも1960（昭和35）年に障害者雇用率制度が導入されたが、それは事業主側の遵法精神に期待したものであったといえる。事業主の従業員採用の自由という原則に立ったうえで、障害者雇用を法的義務として強制するのではなく勧奨するといった姿勢をとった。法定雇用率に相当するだけの障害者を雇わない事業主に対する罰則規定はなく、また逆に障害者雇用に積極的に努力した事業主に対する裏づけ（例えば、助成金の支給や税の減免措置等の配慮）も欠いていた。したがって、実質的な効果について、当初から疑問視されていたわけである。

そのような意味で、1976（昭和51）年の法改定は、新しい障害者の雇用対策が作られたと言えるほど抜本的なものであった。障害者雇用率を法的義務として強化するとともに雇用納付金制度が導入され、法定雇用率未達成事業主から納付金を徴収するという一定の経済的裏付けをもつことになった。法の対象が身体障害者に限定されてはいたが、西欧諸国の強制雇用措置のレベルに近づいたものと評

働ける。しかしながら、この雇用納付金制度の仕組みの中に、わが国の障害者雇用促進対策の事業主優先的な性格が見られたことも確かである。

障害者雇用率制度とは、事業主に対して一定の障害者雇用率（法定雇用率）を達成・維持すべき義務として課すことにより、障害者の雇用の場を確保しようとするものである。しかしながら、わが国では、雇用関係は労使間の信頼に基づく人的結合であるとの理由により、法定雇用率未達成であっても罰則を設けることは適切ではないとしている。障害者の雇入れに関する計画の作成命令や公表制度といった行政指導によって、その実効を確保することとされた。したがって、雇用納付金も法定雇用率未達成事業主に対する罰則として徴収されるわけではないのである。

障害者雇用納付金制度の趣旨について、日本障害者雇用促進協会は次のように説明している。「障害者を雇用するには、作業施設、設備などの改善、職場環境の整備、特別の雇用管理などが必要とされる場合が多く、健常者の雇用に比べると経済的に負担を伴うことは否定できません。このため雇用義務を誠実に履行している事業主とそうでない事業主とでは、経済的負担のアンバランスが生じて、事業主間に不平等が生じてくることとなります。このような点を考慮し、身体障害者又は知的障害者を雇用することは事業主が共同で果たしていくべき責務であるとの社会連帯責任の理念に立って、事業主間の身体障害者又は知的障害者の雇用に伴う経済的負担を調整するとともに、障害者を雇用する事業主に対して助成、援助を行うため、事業主の共同拠出による障害者雇用納付金制度が設けられています」。³⁾ また、納付金について「事業主は、原則として法定雇用障害者数に応じて障害者雇用納付金を納付しなければならないものとしていますが、身体障害者又は知的障害者（重度障害者である短時間労働者を含む）を雇用している事業主については、その雇用数に応じて減額されます。結果的に障害者雇用納付金を納付しなければならないのは、身体障害者又は知的障害者を法定雇用障害者数まで雇用していない事業主、すなわち障害者雇用率（法定雇用率）未達成の事業主だけとなります」としている。⁴⁾

以上のように、障害者の雇用は事業主にとって大きな経済的負担を伴うことであるという認識があり、現実には事業所によって障害者雇用の実態が異なっているため不平等が生じていることになる。この負担の公平化を図るため、法定雇用率に相当するだけの障害者を雇用していない事業主については、その代わりに納付金の支払いという負担を負ってもらう。その納付金を財源として、法定雇用率を超えて障害者を雇用する事業主の経済的負担の軽減を図るのが雇用納付金制度の趣旨である。したがって、納付金は法律で定められた障害者雇用率を順守しないことに対して課せられる罰金ではなく、障害者雇用に伴う事業主間の負担の公平化を図るための共同拠出による寄付金あるいは協力金ともいうべきものである。

雇用納付金制度のこのような性格からすれば当然のことであるが、事業主から徴収された納付金は結局のところ事業所へと流れていくことになる。法定雇用率を超えて障害者を雇用する事業主に対する雇用調整金、障害者を多数雇用する中小事業主に対する報奨金、その他障害者を雇用する事業主等に対する各種の助成金として使用される。その他の支出先としては、雇用納付金関係業務を実施する障害者雇用促進協会の運営、事業主に対する雇用相談・指導、各種講習会の開催、広報・啓発活動、調査・研究活動等の経費である。より直接的に障害者の働く場を創出するか、求職中の障害者に対する経済的支援といった項目はないのである。

筆者は、雇用納付金制度が障害者の雇用促進を図る役割をもっていることを認めつつも、その基本的な性格について疑問を呈してきた。特に、従業員301人以上の規模をもつ企業に、法定雇用率以上に相当する雇用障害者分の雇用調整金を支給することは取りやめるべきであると主張してきた。障害者雇用に伴う経済的負担の軽減あるいは障害者雇用の奨励・維持のための助成措置としては各種の助成金が用意されており、それで十分であると考えられるからである。それと同時に、徴収された納付金の使途についても、その対象範囲や運用面での拡大を図ることが是非必要であると考えてきた。原

則的に障害者を雇用する事業所に対する助成措置に用途を限定するのではなく、より広い意味での障害者の雇用・就労問題の解決を視野に入れながら、一定の要件を満たした機関・施設あるいは活動に対しても助成できるような制度にすべきであると主張してきた。しかしながら、雇用納付金制度導入から四半世紀を経た現在も、この基本的な仕組みについては全く変わらない。

②変更された点

雇用納付金制度の発足以来、その基本的な仕組みに変化はないのであるが、<表1>にまとめたように、法定雇用率や納付金の単価などについては見直しがなされてきた。「障害者の範囲」とは、実雇用率や納付金等の算定に際して、雇用している障害者数に含まれる障害者の範囲である。

<表1>法定雇用率等の見直し状況

	法定雇用率	納付金等の額	障害者の範囲
1976	国及び地方公共団体 非現業的機関 1.9% 現業的機関 1.8% 特殊法人 1.8% 一般事業主 1.5%	納付金 30,000円 調整金 14,000円 報奨金 8,000円	身体障害者 (重度身体障害者はダブルカウント)
1982		納付金 40,000円 調整金 20,000円 報奨金 10,000円	
1988	国及び地方公共団体 非現業的機関 2.0% 現業的機関 1.9% 特殊法人 1.9% 一般事業主 1.6%	報奨金 15,000円 (1989年適用)	身体障害者 (重度身体障害者はダブルカウント) 知的障害者
1992		納付金 50,000円 調整金 25,000円 報奨金 17,000円	
1993			身体障害者 (重度身体障害者はダブルカウント) 知的障害者 (重度知的障害者はダブルカウント) 重度身体障害者である短時間労働者 重度知的障害者である短時間労働者
1998	国及び地方公共団体 国及び地方公共団体 2.1% 教育委員会 2.0% 特殊法人 2.1% 一般事業主 1.8%		

i) 法定雇用率

1960(昭和35)年の「身体障害者雇用促進法」により、わが国にも障害者雇用率制度が導入されたわけであるが、法定雇用率については、障害者が一般労働者と同じ水準で常用雇用労働者となりうる機会(同時に、一般労働者と同じ水準で失業することもやむを得ない)を与えるという趣旨で算定されたものである。したがって、一般労働市場における雇用状況に対応して変えられていくべきものとなるが、法定雇用率が常に変動することは安定性を害するという事で、少なくとも5年に一度見直されることとされている。しかしながら、その後の法定雇用率の見直し状況を見ると、必ずしもその当時の雇用状況を反映しているとはいえない。

障害者雇用率制度導入時、法定雇用率は官公庁の非現業的機関(国会、裁判所、政府各省庁、都道府県および市町村の行政機関等)が1.5%、現業的機関(郵政省、大蔵省造幣局および印刷局、林野庁、公共企業体および地方公営企業法にいう機関等)1.3%、民間事業所1.1%に設定されていた。その後、法定雇用率は1968(昭和43)年に一度引き上げられているが、1976(昭和51)年の雇用納付金制度導入の際に再び引き上げられ、官公庁の非現業的機関1.9%、現業的機関1.8%、特殊法人1.8%、一般事業主1.5%となった。

その後、1987(昭和62)年の法改定により、知的障害者も身体障害者としてみなされるという特例措置が講じられることになるのに伴い、翌年4月より法定雇用率は各々0.1ポイントずつ引き上げられている。また、1997(平成9)年の法改定で雇用義務の対象に知的障害者が加えられることになり、法定雇用率も翌年7月から、国及び地方公共団体が一本化されて2.1%、都道府県等の教育委員会が2.0%、公庫、公団等の特殊法人2.1%、一般事業主1.8%となった。

雇用納付金制度の対象となる一般事業主について見ると、納付金制度導入時の1.5%から1.8%へと0.3ポイント引き上げられてきたことになる。法定雇用率1.5%とは、原則として従業員規模67人以上の企業が最低1人以上の障害者を雇用する義務が生じることを意味する。1977(昭和52)年で見ると、対象となる企業数35,580、常用労働者数11,771,880人となっており、法定雇用率1.5%を掛けると約17万6千人分の障害者の雇用を課していることになる。現在の法定雇用率は1.8%であるから、従業員56人以上の企業が対象となる。対象となる障害者の範囲が変わってきているが、2000(平成12)年では企業数60,651、常用労働者数16,914,715人であり、全体として約30万4千人分の障害者雇用を義務付けていることになる。

ii) 納付金等の額

法定雇用率に相当する人数だけ障害者を雇用していない事業主は、不足人数分の納付金を納付しなければならない。徴収された納付金は、障害者雇用促進協会にプールされ、障害者を雇用する事業主に対する各種の助成措置に使用される。常用雇用者300人を超える事業主で、法定雇用率以上の障害者を雇用している場合には雇用調整金、300人以下の事業主で一定率(数)以上の障害者を雇用している場合は報奨金、また、障害者を雇用するために職場環境を整備したり、適切な雇用管理を行ったりするために必要な経費について、さまざまな助成金制度が用意されている。

このように、障害者雇用納付金制度は、法定雇用率未達成企業から徴収される納付金によって成立しているわけであるが、この仕組みの中に根本的な問題のあることを指摘してきた。制度の目的である障害者雇用が促進された場合、納付金制度は成立しなくなるのではないかということである。いずれの企業も障害者雇用に積極的になり法定雇用率以上の障害者を雇用するようになると、納付金はゼロに近づくことになる。一方、障害者雇用が促進するほど調整金や報奨金、各種助成金等の支出は増加することになり、制度として成り立たなくなってしまう。納付金制度は、一定程度の納付金が徴収されること、すなわち法定雇用率未達成企業が存在し続けることを前提として成立しているとみなすこともできるわけである。

上述したような制度上の問題に対して、実際には法定雇用率の改定や納付金単価の引き上げによって対応がなされてきたといえる。〈表2〉は、雇用納付金制度にかかわる収支の状況を5年ごとに示したものである。徴収された納付金の総額を見てみると、1993（平成5）年に280億円と増加しているが、1978（昭和53）年から20年間の推移でみると200億円程度とあまり変わらない。これは障害者雇用が促進されていないということの意味するわけではなく、雇用納付金制度発足時1.5%であった一般事業主の法定雇用率が、1.6%となり、現在では1.8%と引き上げられてきたことが影響している。法定雇用率の引き上げは雇用率未達成企業を増加させ、納付金を一時的に増加させる効果を果たしている。また、障害者1人分の納付金単価も当初の月額3万円から現在の5万円に引き上げられてきているが、これも同様の効果をもつ。このような対応によって、納付金制度の維持が図られてきているわけである。

〈表2〉納付金制度の会計収支の推移

(単位：億円)

年	収 入			支 出						収支 A-B
	納付金	その他	計 (A)	支 給 金				その他	計 (B)	
				調整金	報奨金	助成金	計			
1978	188	7	195	16	6	29	51	11	62	133
1983	191	3	194	27	17	129	173	16	189	5
1988	185	14	199	28	15	71	114	23	137	62
1993	280	13	293	45	47	188	280	42	322	△29
1998	195	3	198	62	58	57	177	42	219	△21

(資料：手塚直樹「日本の障害者雇用」)

表から明らかなように、調整金や報奨金等の支出については確実に増加してきている。雇用が進み、単価も引き上げられてきたことにより、ここ20年間で調整金は3.9倍、報奨金は9.7倍になっている。助成金については年度による相違が激しいが、障害者雇用促進のために積極的な助成制度の活用を図れば図るほど、この額は増加することになる。収入はあまり変わらないなかで支出だけが増加し、納付金制度全体の収支としては赤字という状態になってきている。従前は「結局のところ、雇用率が高まり雇用納付金が減少してくる、その減少してきた財源を確保するために制度の一部を改正するという繰り返し」⁵⁾で対応してきたが、今後も制度の仕組み自体が変更されない限り経常収支の悪化が予想される。再び法定雇用率や納付金単価の引き上げがなされるのであろうか。あるいは、雇用率未達成により納付金を納付する義務が生じるのは「当分の間、常用雇用者300人を超える企業」とされてきたが、この規定を変えて従業員300人以下の企業も納付金徴収の対象とするのか、何らかの対応に迫られることになるであろう。

iii) 障害者の範囲

知的障害者の雇用率制度や納付金制度への適用問題については次項で述べるが、対象となる障害者の範囲は拡大してきている。〈表1〉に示されるように、納付金制度導入時は身体障害者だけを対象としていた。また、重度障害者（身体障害者障害程度等級表の1級又は2級に該当する者、および、3級に該当する障害を2以上重複している者）については、雇用率の算定等にあたって、その1人を2人

の身体障害者とみなして取り扱うこととされた。

その後、1987（昭和62）年の法改定により「知的障害者等に関する特例」措置が講じられ、翌年から実雇用率の算定や納付金・調整金・報奨金の額を算定する場合、雇用されている知的障害者も身体障害者とみなして計算することとされた。

1993（平成5）年以降は、重度身体障害者についてはダブルカウントするという特別措置が、知的障害者についても準用されるとともに、重度障害者である短時間労働者についての特例措置が講じられている。従前は雇用率制度上の常用労働者に短時間労働者は含まれないものとされていたが、重度障害者の場合に限り、雇用する障害者1人としてみなされるようになった。なお、短時間労働者について、当初は週所定労働時間が22時間以上33時間未満とされていたが、翌年からは20時間以上30時間未満に変更されている。

以上のように、制度上「雇用されている障害者」に含まれる障害者の範囲は広げられてきている。毎年、障害者の雇用状況が発表されているが、雇用されている障害者の数や実雇用率等を年度によって比較する場合、この「雇用されている障害者」の範囲の違いを考慮しなければならないことは当然である。

（2）知的障害者への適用

①身体障害者雇用促進法

1960（昭和35）年に障害者の雇用の促進と安定を図ることを目的とした法律が制定される際、知的障害者等も対象に含めた心身障害者雇用促進法にすべきであるという関係団体の主張もあった。しかしながら、知的障害者については、その判定の困難さや明確な判定基準がないなどの理由により、当面これを法の対象とすることができないとされた。知的障害者を含む他の障害者について「政府は、すみやかに実情を調査し、就職促進のための施策を樹立実施すること」という附帯決議がなされたものの、身体障害者に範囲を限定した「身体障害者雇用促進法」として成立したのである。

知的障害者の雇用促進法適用問題に対する行政側の姿勢には、その後も大きな変化が見られないまま推移していく。判定基準や判定方法が未確立であること、適職範囲が限定されていること、知的障害者であることが明確になることによる本人および家族への影響等が懸念されること等の問題点が繰り返し指摘され、知的障害者への法制度適応は時期尚早であり、将来の検討課題であるとする立場が長く保ち続けられた。

前述したように、1976（昭和51）年、雇用納付金制度の導入等を骨子として「身体障害者雇用促進法」は抜本的に改定されることになる。親の会をはじめとした関係団体は、知的障害者に対する全面的な法制度適用を求め国会への請願行動等の運動をすすめるが、雇用促進法制定時からの要望が実現されることはなかった。従来より指摘されてきた問題点が繰り返し挙げられ、知的障害者は原則として法の対象には含まれず、雇用率制度や雇用納付金制度の適用を除外されたままの改定であった。附則の中で、知的障害者の「職能的諸条件に配慮して適職に関する調査研究を推進するとともに、その雇用について事業主その他国民一般の理解を高めることに努めるものとし、その結果に基づいて、必要な措置を講ずるものとする」とされた。その必要な措置が講じられるまでの間は、身体障害者を対象とした規定の一部が知的障害者にも準用されるという形にとどめられたのである。

②障害者の雇用の促進等に関する法律

「身体障害者雇用促進法」は、1987（昭和62）年6月に改定され、その名称も「障害者の雇用の促進等に関する法律」となった（翌年4月施行）。1983（昭和58）年のILO総会において、「職業リハビリ

リテーション及び雇用(障害者)に関する条約」(第159号条約)が採択されているが、その「条約の規定は、すべての種類の障害者について適用」されるべきであるとしている。このようなILO第159号条約に示された理念の実現を図るため、原則として身体障害者に対象を限定していた雇用促進法を改定したものであると理解できる。

法律の名称が「身体障害者」から「障害者」に変わったことで、すべての障害者が同等に扱われるようになったとの印象を与える。確かに、旧法では「身体障害者」の職業の安定を図るとされていた目的条項において、改定法では「障害者の職業の安定を図る」とされている。その他、基本的理念や事業主等の責務、職業紹介に関する条文についても「障害者」が使われている。身体障害者雇用促進協会や身体障害者雇用審議会の名称からも「身体障害者」が消され、「障害者」へと置き換えられた。

法律の名称をはじめ、上述したような表面的な語句の入れ替えは見られるのであるが、障害者雇用促進対策の根幹を成す雇用率制度や納付金制度そのものに関する規定については、相変わらず原則的に「身体障害者」を対象としたものであった。雇用促進法の見直しを提言した雇用審議会の答申にあるように、知的障害者の雇用率制度適応のための条件整備は十分とは言い難い状況にあるため、知的障害者の雇用を「法的に義務づける」よりも事業主の「協力を求める」ような形で進めていく方が適当であるとされたのである。したがって、国及び地方公共団体や事業主の義務や雇用率について、あるいは納付金の徴収や調整金の支給に関する規定は、ほとんど旧法と同文であり「身体障害者」が使われていた。

知的障害者については「知的障害者等に関する特例」措置として扱われ、身体障害者を対象とした法規定のほとんどについて、知的障害者も身体障害者とみなされて適用されるという位置づけにあった。たとえば、知的障害者を雇用している場合、それを身体障害者とみなして「身体障害者雇用率」に算入し、納付金の徴収や調整金の支給に際しても「雇用する身体障害者数」にカウントすることができるのである。このように、特例措置としての「みなし措置」によって、知的障害者も実質的には身体障害者と同じ扱いがなされるようになった。しかしながら、雇用義務の対象から除外され、制度についても「みなし措置」によって準用されるという扱われ方では、身体障害者と同等の法的位置づけを得たとは言い難い。1987(昭和62)年の改定をもって、わが国の障害者雇用促進措置の対象が障害者全般へと拡大されたとは言えないのである。

③知的障害者への法制度適用

1987(昭和62)年の改定により、法律の名称が「障害者の雇用の促進等に関する法律」に変更されたことで、一般的には知的障害者も身体障害者と同様に適用されるようになったものと受け取られたようである。しかしながら、その基本的な枠組みに大きな変化はなく、知的障害者への特例措置の範囲を拡大したにとどまるものであった。わが国の障害者雇用促進法制度の上で知的障害者も身体障害者と同様に扱われるようになるのは、1997(平成9)年の法改定である。「身体障害者雇用促進法」が最初に制定されてから実に37年、法律の名称が「障害者の雇用の促進等に関する法律」になってからも10年が経っている。

旧法では、その目的について「身体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」とあった。つまり、「障害者」の職業の安定を図るためにとられるべき措置として、「雇用義務等に基づく雇用の促進等」「職業リハビリテーション」「その他」と3つを挙げていることになる。そのうち「雇用義務等」の対象については「身体障害者」と、注意深く主語が使い分けられていたのである。改定法にあっては、この「身体障害者」に換えて「身体障害者又は知的障害者」とされた。知的障害者も身体障害者と同様に雇用義務の対象であることが明確にされている。

障害者雇用に関する事業主の責務についても、旧法では「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ものであって、進んで身体障害者の雇入れに努めなければならない」とあった。この条文の「身体障害者」という用語が、改定法では「身体障害者又は知的障害者」に換えられている。「身体障害者雇用率」や「身体障害者雇用納付金」についても、「障害者雇用率」「障害者雇用納付金」と表現されていることは言うまでもない。

前述したように、筆者は、わが国の障害者雇用促進法制度について注目し、知的障害者への適用除外の非妥当性について指摘してきた。もちろん、雇用率制度や納付金制度への適用実現により、その雇用状況が劇的に改善されるという期待をもっていたわけではない。制度そのものの基本的性格や仕組みに問題があるし、就業を支援する体制の確立など多くの課題が残されているからである。しかしながら、障害者雇用促進法制度の対象として正当に位置づけていくことが、その雇用・就業問題を解決していくための基本的かつ重要な第一歩であると考えからである。そのような意味で、1997（平成9）年の法改定により、知的障害者は身体障害者と法制度上同等の扱いを受けるようになり、その職業問題解決のための新たな一歩を踏み出したといえる。

注

- 1) 谷崎毅「障害者の職業問題と雇用納付金制度」岐阜大学教育学心理学研究紀要第4号, 1978, pp.32-39
- 2) 谷崎毅「障害者雇用促進法における精神薄弱者の取扱い」岐阜大学教育学部治療教育研究紀要第9号, 1988, pp.14-22
- 3) 日本障害者雇用促進協会「障害者雇用ガイドブック（平成13年版）」雇用問題研究会, 2001, p.315
- 4) 日本障害者雇用促進協会「障害者の職業リハビリテーションガイド」（障害者の雇用管理サポート協力専門家用）pp.20-21
- 5) 手塚直樹「日本の障害者雇用—その歴史・現状・課題」光生館, 2000, pp.277-278