

調査と情報—ISSUE BRIEF—

No. 1058 (2019. 6. 6)

障害者雇用義務制度と障害者雇用の課題

—民間部門の動向—

はじめに

- I 日本の障害者雇用義務制度
- II 日本の障害者雇用の現状と課題
- III 諸外国の障害者雇用義務制度

おわりに

キーワード：障害者雇用、働き方改革、法定雇用率、障害者雇用促進法、雇用義務制度

- 日本における障害者雇用義務制度の概要についてまとめ、制度の変遷と障害者雇用の現状について述べた。法定雇用率は段階的に引き上げられており、障害者の実際の雇用率である実雇用率も民間部門ではおおむね順調な伸びを示している。
- 日本の障害者雇用について、有識者が指摘している解決すべき課題としては、企業規模や障害種別による実雇用率の差異、納付金制度の構造的問題、難病患者の制度への包摂、定着率や賃金の低さ、使用者による虐待等がある。
- 日本と類似する制度を持つドイツ及びフランスの障害者雇用義務制度について概要をまとめた。法定雇用率の水準、経済的インセンティブの強さ、義務履行方法の多様性等は日本の制度を考える上で参考となり得る。

国立国会図書館 調査及び立法考査局

社会労働課 ふじた なお 藤田 順

第 1058 号

はじめに

日本における障害者施策は、平成 18（2006）年 12 月に国連総会で採択された「障害者の権利に関する条約」¹の批准に至る法整備の中で、近年大きく変遷してきた²。中でも障害者雇用を規定する「障害者の雇用の促進等に関する法律」（昭和 35 年法律 123 号。以下「促進法」という。）は、昭和 35 年に「身体障害者雇用促進法」として制定されて以来、複数回の大きな改正を経ている。最近では、平成 25 年に、障害者雇用率（法定雇用率）³を引き上げ、精神障害者を雇用義務制度の対象障害者とする改正が行われ、平成 31 年 3 月には、障害を持つ短時間労働者を雇用する事業主に対する特例給付金の創設や障害者雇用の優良中小事業主の認定制度を盛り込んだ改正案が国会に提出された（令和元年 5 月 16 日衆議院本会議可決）。また「働き方改革実行計画」⁴においても、障害者に対する就労支援の推進が掲げられ、関連施策が展開されているところである。

本稿では、障害者の雇用義務制度に関して、民間企業における現状と課題を概観する。Ⅰ章では、日本の障害者雇用義務制度についてまとめる。Ⅱ章では、同制度について指摘されている課題を整理する。最後にⅢ章では、日本と同じく法定雇用率制度を持つドイツ及びフランスの障害者雇用制度について紹介し、日本の制度と比較する。

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、令和元年 5 月 16 日である。

¹ 「障害者の権利に関する条約（略称：障害者権利条約）」2019.2.25. 外務省ウェブサイト <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jinken/index_shogaisha.html>

² 法整備の詳細については、岡村美保子「わが国の障害者施策—障害者権利条約批准のための国内法整備を中心に—」『レファレンス』777号, 2015.10, pp.27-55. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_9516703_po_077702.pdf?contentNo=1> が詳しい。

³ 法定雇用率は、企業等で雇用される労働者数に対する障害を持つ労働者数の割合の目標を国が定めるもので、促進法第 43 条の定めに基づき。昭和 51 年改正によって法定雇用障害者数（雇用する労働者の数に法定雇用率を乗じた数）の雇用が義務化され、納付金制度が創設された。雇用者数の算出においては、重度身体障害者又は重度知的障害者はその 1 人の雇用をもって、身体障害者又は知的障害者 2 人分としてカウントされる（ダブルカウント）。短時間労働者についてはその 1 人の雇用をもって 0.5 人分としてカウントされる（ハーフカウント）が、重度の身体障害者及び知的障害者である短時間労働者については、1 人の雇用をもって 1 人分としてカウントされる。また、精神障害者である短時間労働者の一部については、平成 30 年 4 月に施行された「促進法施行規則」により、令和 5 年 3 月までの暫定措置として、1 人の雇用で 1 人とみなされる。

⁴ 「働き方改革実行計画」（平成 29 年 3 月 28 日働き方改革実現会議決定）首相官邸ウェブサイト <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/hatarakikata/pdf/honbun_h290328.pdf>

I 日本の障害者雇用義務制度

1 障害者雇用義務制度の概要

日本における障害者就労は、障害者を企業等で雇用する一般就労と、就労継続支援事業等の枠組みによる福祉的就労⁵の2つに大別される。ここでは、前者の一般就労に限定して論じることとする。障害者の一般就労については促進法が定めており、ここでは同法第3章が定める雇用義務制度に絞って、その概要をまとめる。

雇用義務制度とは、国及び地方公共団体⁶を含むすべての事業主を対象として、雇用の目標値である法定雇用率を国が定め、事業主に法定雇用率以上の障害者の雇用を義務付けるもので、これを満たさない場合には国が事業主にペナルティとして納付金の納付を課す一方で、満たした場合には納付金を原資とする調整金や報奨金を給付するものである。

(1) 現行制度の概要

現行の雇用義務制度の適用対象となる「対象障害者」は、身体障害者、知的障害者又は精神障害者である。ここでいう「身体障害者」及び「知的障害者」は、それぞれ促進法別表、促進法施行規則（昭和51年労働省令第38号。以下「省令」という。）第1条の2で定められ、基本的に身体障害者手帳所持者、療育手帳所持者⁷に相当するとされている⁸。「精神障害者」については、精神障害者保健福祉手帳所持者⁹と定められている（促進法第37条第2項）。民間については、常時雇用する労働者（以下「常時雇用労働者」という。）を雇用する事業主が対象となっており、常時雇用労働者の数に応じて2つの義務が課せられている。以下、民間事業者についてまとめる。

1つ目の義務は、障害者雇用状況の報告である。法定雇用率は、平成30年4月から2.2%とされており（促進法施行令（昭和35年政令第292号）第9条及び附則。以下「政令」という。）、これは45.5人に1人の割合で障害者を雇用することで達成される数値である。45.5人以上の常時雇用労働者を雇用する事業主は、毎年1回、対象障害者の雇用状況を厚生労働大臣（公共職業安定所）に報告しなければならない。なお、令和3年4月までに、法定雇用率は2.3%に引き

⁵ 福祉的就労は「働くことを希望しながらも、通常の就労条件では適切な仕事につくことが困難な障害者が、賃金補填や人的支援措置を含む、公的部門、企業その他多様な団体、個人の多様な支援によって就労すること」と定義され、その類型としては、①「障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律」（平成17年法律第123号。以下「障害者自立支援法」という。）による障害福祉サービス事業における就労、②障害者自立支援法制定以前の旧障害者福祉各法（旧「身体障害者福祉法」（昭和24年法律第283号）等）に基づく就労施設における就労、③小規模作業所・共同作業所における就労の3つがある（「序論：福祉的就労障害者の働く権利と機会の拡大を目指して」松井亮輔・岩田克彦編著『障害者の福祉的就労の現状と展望』中央法規出版、2011、pp.9-19.）。

⁶ 平成30年に国及び地方公共団体において障害者数の不適切な計上が発覚し、多くの公的機関が障害者雇用義務を満たしていない状況にある。

⁷ 例えば『知的障害児（者）基礎調査』では、知的障害者は「知的機能の障害が発達期（おおむね18歳まで）にあらわれ、日常生活に支障が生じているため、何らかの特別の援助を必要とする状態にあるもの」と定義されている（「知的障害児（者）基礎調査：調査の結果」厚生労働省ウェブサイト <<https://www.mhlw.go.jp/toukei/list/101-1c.html>>）。療育手帳の発給基準は、発行する自治体によって異なっている。

⁸ 中川純「第3章第1節 III 障害者の定義」及び「同章第4節 III-3 対象となる障害者」永野仁美ほか編『詳説障害者雇用促進法 増補補正版』弘文堂、2018、pp.65-69、97-98。

⁹ 精神障害者保健福祉手帳発行の対象は、全ての精神疾患で、統合失調症、うつ病等の気分障害、発達障害等を含む（「精神障害者保健福祉手帳」厚生労働省ウェブサイト <https://www.mhlw.go.jp/kokoro/support/3_06notebook.html>）。

上げられ、報告義務は 43.5 人以上の常時雇用労働者を雇用する事業主に課せられることとなる（促進法第 43 条第 7 項並びに省令第 7 条及び第 8 条）。

2 つ目の義務は、納付金の申告である。これは常時雇用労働者数が 100 人を超える事業主に課せられるもので、独立行政法人高齢・障害・求職者雇用支援機構¹⁰に対し、毎年度初めに納付金申告を行うこととされている。その上で、法定雇用率を下回った場合には、納付金を納めなければならない（促進法第 56 条第 1 項及び第 2 項）。納付金の額は、法定雇用障害者数に不足する障害者数に応じ、1 人当たり月額 5 万円である（政令第 17 条）。ただし、常時雇用労働者数 200 人以下の事業主については、令和 2 年 3 月まで納付金額が 4 万円に減額されている¹¹。

一方、法定雇用率以上の雇用を達成している場合には、納付金納付の義務はなく、申請によって雇用数に応じた調整金や報奨金が事業主に支給される。調整金の額は、法定雇用障害者数を超過する障害者数に応じ、1 人当たり月額 2 万 7000 円であり、常時雇用労働者数 100 人を超える事業主が支給対象である（政令第 15 条）。常時雇用労働者数 100 人以下の事業主（常時雇用労働者数が 100 人以下となる月が 8 か月以上である事業主）で、各月の雇用障害者数の年度間合計数（4 月から翌 3 月までの各月の人数の総計）が、各月の常時雇用労働者数の 4%に相当する数の年度間合計数又は 72 人のいずれか多い数を超える場合には報奨金が支給される。報奨金の額は、上述の 4%又は 72 人を超えて雇用される障害者数に応じて、1 人当たり月額 2 万 1000 円である（省令附則）。その他、障害者雇入れのための施設整備や、多数の重度障害者の雇用を行った事業主に対しては、各種助成金¹²が支給される（促進法第 49 条）。これらの調整金や報奨金、助成金は、事業主が納める納付金を財源としている。

(2) 実効性確保のための措置

障害者雇用義務制度の実効性をさらに高めるために、以下の措置が採られている。

まず、障害者の雇用状況報告に際し、障害者雇用率が法定雇用率を下回る事業主に対しては、厚生労働大臣が障害者雇入れに関する計画（以下「雇入れ計画」という。）の作成を命令することができる（促進法第 46 条第 1 項）。雇入れ計画が適切に実施されない場合には適正な実施の勧告がなされ（同第 6 項）、正当な理由なく勧告に従わない場合には企業名の公表を前提とした特別指導が実施される。なおも改善が見られない企業については企業名の公表がなされる（促進法第 47 条）。直近では、平成 26 年度（8 社）及び平成 28 年度（2 社）に企業名が公表されている¹³。その他、雇用状況の報告を怠る又は虚偽の報告をした場合、また雇入れ計画の作成又は提出を怠った場合等に、30 万円以下の罰金を科す規定がある（促進法第 86 条）。

また、納付金申告を怠った企業については、納付金額が決定された上で、納入の告知が行われ、促進法第 58 条に従って、追徴金が課せられる。さらに、納付期限を超えて納付金が完納されない場合には、促進法第 59 条に従って、滞納処分が行われる。

¹⁰ 「独立行政法人高齢・障害・求職者雇用支援機構法」（平成 14 年法律第 165 号）に基づき設置される機関。

¹¹ 高齢・障害・求職者雇用支援機構「ご案内 平成 31 年度版」p.3. <<http://www.jeed.or.jp/disability/koyounoufu/om5ru80000002u8f-att/q2k4vk000002aw8c.pdf>>

¹² 障害者雇用納付金制度に基づく助成金には、施設の設置に関するもの、介助に関するもの、通勤対策に関するもの等、大きく分けて 5 種類ある（「助成金等」高齢・障害・求職者雇用支援機構ウェブサイト <<https://www.jeed.or.jp/disability/subsidy/index.html>>）。

¹³ 「平成 29 年度障害者の雇用の促進等に関する法律に基づく企業名公表等について」2018.3.30. 厚生労働省ウェブサイト <<https://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11704000-Shokugyouanteikyokukoureishougai koyoutaisakubu-shougaisakoyoutaisakuka/0000201345.pdf>>

2 対象障害者と法定雇用率の変遷

表1に、義務雇用の対象障害者及び民間企業における法定雇用率の変遷についてまとめた。

対象となる障害者については、旧身体障害者雇用促進法の下では身体障害者に限られていたが、その後の法改正によって知的障害者（平成9年）、精神障害者（平成25年）が順次対象に加えられた。

法定雇用率については、旧身体障害者雇用促進法制定時の1.1%（現場的事業所）又は1.3%（事務的事业所）から、平成25年改正に伴い2.2%まで引き上げられており、令和3年4月までに2.3%まで引き上げられることが予定されている（政令第9条及び附則）。

表1 義務雇用の対象障害者及び法定雇用率（民間企業）の変遷

制定・改正（年）	義務雇用の対象となる障害者	法定雇用率（民間企業）（%）
身体障害者雇用促進法		
昭和35（制定）	身体障害者	1.1 [†] （現場的事業所）
		1.3 [†] （事務的事业所）
昭和43（改正）		1.3 [†]
昭和51（改正）		1.5
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」を改称）		
昭和62（改正）	身体障害者 （現に雇用する知的障害者） ^{（注1）}	1.6
平成9（改正）	身体障害者 知的障害者	1.8
平成17（改正）	身体障害者 知的障害者	
平成24（改正）	（現に雇用する精神障害者） ^{（注1）}	2.0
平成25（改正）	身体障害者 知的障害者 精神障害者	2.2 ^{（注2）}

（注1）実際に雇用する知的障害者（昭和62年改正）、同じく精神障害者（平成17年改正）を雇用する障害者数に算入できるとしたものであり、各々の時点では雇用義務の対象とはされていない。

（注2）法定雇用率は、令和3年4月1日までに、2.3%まで引き上げられることとされている。

（注3）法定雇用率は、昭和51年改正によって障害者雇用が義務化されるまで、努力義務の目標値に留まっていた（表中「[†]」で示した。）。

（出典）長谷川珠子「図表1：障害者雇用促進法の制定および改正」永野仁美ほか編『詳説障害者雇用促進法 増補補正版』弘文堂、2018、pp.24-25を基に筆者作成。

II 日本の障害者雇用の現状と課題

1 障害者雇用の現状

(1) 実雇用率と被雇用障害者数の推移

障害者の実際の雇用率（実雇用率：常時雇用労働者数に対する、義務雇用対象障害者である常時雇用労働者数の割合¹⁴）の推移について、表2にまとめた。実雇用率は増加傾向にあり、平成30年6月時点で2.05%、被雇用障害者数は約53万5000人である。近年の実雇用率上昇の要因として、①雇用される知的障害者の数の増加、②平成17年改正により精神障害者が実雇用率に算定されることとなったこと、③大企業（常時雇用労働者数1,000人以上）での実雇用率の伸び等が指摘されている¹⁵。

表2 実雇用率と被雇用障害者数の推移

	平成13年	平成18年	平成23年	平成28年	平成29年	平成30年
実雇用率 (%)	1.49	1.52	1.65	1.92	1.97	2.05
被雇用障害者数 (千人)	253	284	366	474	496	535
（うち）精神障害者 (千人)	-	2	13	42	50	67
知的障害者 (千人)	31	44	69	105	112	121
身体障害者 (千人)	222	238	284	328	333	346

(注) 数値は、各年6月1日現在。

(出典) 「平成30年障害者雇用状況の集計結果」2019.4.9, p.6. 厚生労働省ウェブサイト <<https://www.mhlw.go.jp/content/11704000/000499992.pdf>> を基に筆者作成。

(2) 中小企業における実雇用率の低さ

表2に示したとおり、実雇用率はおおむね上昇傾向にある。他方で、厚生労働省の「今後の障害者雇用促進制度の在り方に関する研究会」（座長：阿部正浩・中央大学経済学部教授。以下「障害者雇用促進制度研究会」という。）は、「中小企業の中には依然として障害者を全く雇用していない企業（障害者雇用ゼロ企業）も多く、特に、常用労働者100人以下の中小企業における障害者雇用が比較的停滞している」と指摘している¹⁶。表3は企業規模別で障害者の雇用状況を示したものであるが、規模が小さいほど実雇用率が低いことが確認できる。障害者雇用促進制度研究会は、経営者の側の認識不足や法令遵守意識の不足、実際に雇用するイメージが十分に広まっていないこと、また障害者の側でも中小企業への応募には積極的ではないというミスマッチの問題等を背景として指摘している。また、実効性確保のために規定されている企業名の公表について、ほとんど実施されておらず効力に欠けるとの指摘がある¹⁷。

¹⁴ 法定雇用率と同様に、障害が重度であるか、短時間労働であるか等により算出方法が異なる。詳細は前掲注(3)参照。

¹⁵ 長谷川珠子『障害者雇用と合理的配慮—日米の比較法研究—』日本評論社, 2018, pp.247-248.

¹⁶ 今後の障害者雇用促進制度の在り方に関する研究会「今後の障害者雇用促進制度の在り方に関する研究会報告書」2018.7.30, p.4. 厚生労働省ウェブサイト <<https://www.mhlw.go.jp/content/11704000/000341830.pdf>>

¹⁷ 永野仁美『障害者の雇用と所得保障—フランス法を手がかりとした基礎的考察—』信山社, 2013, pp.240-243.

表3 民間企業における企業規模別障害者の雇用状況

企業規模 (従業員数)	障害者数 (人)	実雇用率 (%)	法定雇用率達成 企業の割合 (%)
45.5～99 人	54,927.0	1.68	44.1
100～299 人	106,521.5	1.91	50.1
300～499 人	46,877.0	1.90	40.1
500～999 人	62,408.0	2.05	40.1
1,000 人以上	264,036.0	2.25	47.8
合計又は平均	(合計) 534,769.5	(平均) 2.05	(平均) 45.9

(注) 平成 30 年 6 月 1 日現在。なお、統計上の「障害者数」は、次の計算式により算定された数であり、純粋な被雇用障害者の実数ではない。障害者数＝(重度身体障害者及び重度知的障害者数)×2＋(重度身体障害者及び重度知的障害者数である短時間労働者数)＋(重度以外の身体障害者、知的障害者及び精神障害者数)＋(重度以外の身体障害者及び知的障害者並びに精神障害者である短時間労働者数)×0.5。ただし、精神障害者である短時間労働者であっても、①平成 27 年 6 月 2 日以降に採用された者、又は②平成 27 年 6 月 2 日より前に採用され、かつ同日以後に精神障害者保健福祉手帳を取得した者については、1 人分とカウントしている。

(出典)「平成 30 年障害者雇用状況の集計結果」2019.4.9, p.12. 厚生労働省ウェブサイト <<https://www.mhlw.go.jp/content/11704000/000341830.pdf>> を基に筆者作成。

(3) 精神障害者の雇用数の伸び悩み・定着率の低さ

障害者種別の雇用者の状況を見ると、特に精神障害者の雇用数が少なく(表 2)、職場の定着率も低い(表 4)。促進法は、事業主に対して、障害者の能力発揮のためいわゆる「合理的配慮」¹⁸を講じなければならないと定めているが(同法第 36 条の 3)、精神障害者については症状の個人差や体調の波が大きい傾向があることから対応の難しさが指摘されている¹⁹。障害者雇用促進制度研究会は、この問題について、障害特性の理解の必要性や、ハローワークや地域の就労支援機関等の適切な支援、支援機関・企業間での情報共有の必要性について述べている²⁰。

厚生労働省は、①職場における精神障害者及び発達障害者のサポーターである「精神・発達障害者しごとサポーター」の養成を平成 29 年度に開始し、②職場適応援助者(ジョブコーチ)支援事業を行う等の施策を行い、また令和元年度には③精神障害者に対して「就労パスポート」を導入し²¹、職場定着を支援する見込みである。「就労パスポート」は、障害者 1 人ひとりの強みや必要な配慮を記入できる書式が想定されており²²、これを用いることで企業が障害者の特性を正確に把握できるようになることが期待されている。

¹⁸ 合理的配慮は、障害を持つ労働者と障害を持たない労働者との間で均等な機会を確保するため、過重な負担とならない限りで、事業主に対して必要な措置を求めるものである。厚生労働省は「雇用の分野における障害者と障害者でない者との均等な機会若しくは待遇の確保又は障害者である労働者の有する能力の有効な発揮の支障となっている事情を改善するために事業主が講ずべき措置に関する指針」(平成 27 年厚生労働省告示第 117 号。厚生労働省ウェブサイト <<https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11600000-Shokugyoutaiteikyoku/0000082153.pdf>>)を定め、その別表で具体的な事例を挙げている。

¹⁹ 「就労が難しい精神・発達障害者」『東京新聞』2018.5.17; 「障害者雇用はいま(2):法定雇用率達成に苦心」『読売新聞』2017.11.18。

²⁰ 今後の障害者雇用促進制度の在り方に関する研究会 前掲注(16), pp.16-18。

²¹ 「精神障害者に「就労パス」」『日本経済新聞』2019.2.4; 「就労パスポートの趣旨、目的、特長」(第 1 回精神障害者等の就労パスポート作成に関する検討会 資料 4) 2018.12.25. 厚生労働省ウェブサイト <<https://www.mhlw.go.jp/content/11704000/000462314.pdf>>

²² 厚生労働省ウェブサイトの様式(案)が示されている。厚生労働省職業安定局雇用開発部障害者雇用対策課「就労パスポート様式(案)」(第 2 回精神障害者等の就労パスポート作成に関する検討会 資料 1-2) 2019.2.25. <<http://www.mhlw.go.jp/content/11704000/000482686.pdf>>

表4 民間企業に就職した障害者における障害別の職場定着率

	身体障害者	知的障害者	精神障害者	発達障害者
3か月後の職場定着率(%)	77.8	85.3	69.9	84.7
1年後の職場定着率(%)	60.8	68.0	49.3	71.5

(注) 出典の調査では、重複して障害を持つ場合(精神障害と発達障害の重複等)には主たる障害を1つ確認している。本表の「発達障害者」には各種障害者手帳の交付を受けていない発達障害者や、各種障害者手帳の交付を受けているが主たる障害が発達障害である障害者が含まれる。

(出典) 高齢・障害・求職者雇用支援機構障害者職業総合センター編『障害者の就業状況等に関する調査研究』(調査研究報告書 No.137) 2017 を基に筆者作成。

(4) 賃金の低さ

障害者については、賃金の低さが問題とされている²³。厚生労働省が平成25年に実施した「障害者雇用実態調査」の結果によれば、障害種別の賃金は表5のとおりである。賃金が最も低い知的障害者の場合には、同年の勤労者全体の1か月の平均賃金(毎月勤労統計調査)に比べ約20.1万円低い金額になっている。

表5 障害を持つ労働者と一般労働者の賃金比較(平成25年)

	身体障害者	知的障害者	精神障害者	勤労者全体(参考)
1か月の平均賃金(千円)	251	130	196	331

(出典) 「身体障害者」、「知的障害者」及び「精神障害者」のデータは、厚生労働省『平成25年度障害者雇用実態調査』2015.2.25. 政府統計の総合窓口ウェブサイト <https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&tokei=00450261&tstat=000001068165&cycle=0&tclass1=000001068167&tclass2=000001068169&result_page=1&second=1&second2=1> から、それぞれの障害について「週所定労働時間別平均賃金(きまって支給する給与)」を参照し、週所定労働時間が30時間以上である労働者の賃金についてまとめた。なお、この調査において賃金は平成25年10月中のものである。また「勤労者全体」のデータは、「第4表 就業形態別月間現金給与額」厚生労働省『毎月勤労統計調査 平成25年10月分結果確報』2013.12.18. 厚生労働省ウェブサイト <<https://www.mhlw.go.jp/toukei/itiran/roudou/monthly/25/2510r/xls/2510c04r.xls>> から「きまって支給する給与(一般労働者)」(事業所規模5人以上、調査産業計)を参照した。以上のデータを基に筆者作成。

(5) 使用者による虐待

厚生労働省が毎年発表する「使用者による障害者虐待の状況等」の平成29年度調査によれば、虐待件数はおおむね増加傾向にあり、平成29年度調査では1,483事業所について通報があり、そのうち597事業所について虐待が認められている。虐待の内容として最も多いのは、違法に最低賃金未満の賃金を支払う等の「経済的虐待」であり、虐待と認定された人数の83.5%を占める。これに次いで「心理的虐待」(例:暴言、差別的言動)、「身体的虐待」(例:暴行)が挙げられている²⁴。

障害者に対する虐待については、「障害者虐待の防止、障害者の養護者に対する支援等に関する法律」(平成23年法律第79号)が使用者による障害者虐待の防止等について定めている。

²³ 「障害者の最低賃金減額 雇用あっても生活改善できず」『東京新聞』2011.5.13.

²⁴ 「平成29年度使用者による障害者虐待の状況等」の結果を公表します」2018.8.22. 厚生労働省ウェブサイト <https://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000172598_00003.html>

2 障害者雇用の課題

(1) 納付金制度

現在の納付金制度に関して、主に次の2つの問題が指摘されている。

第一には、企業意識と納付金額の問題である。前述したとおり、納付金の額は現在のところ不足する障害者雇用1人当たり月額5万円というものであり、障害者を雇用するよりも、納付金を納めたほうが負担が少ないと考える企業が存在し、その対応を問題視する見解がある²⁵。この問題に対しては、実効性確保措置として現在行われている企業名公表に加えて、十分な経済的ペナルティを課すべきとする意見がある²⁶。

第二には、負担の公平性の問題である。現行の制度では、実雇用率が中小企業で低く、大企業で高い傾向にあることから、必ずしも経営状態に余裕があるわけではない中小企業から納付金を徴収し、調整金等の形で大企業へ提供する構図になっていることが指摘されている。大企業で雇用が進んだ理由としては、子会社で障害者を雇用した場合に親会社の障害者雇用に含まれる制度の存在や、前述の企業名公表が効力を発揮した等があるとの見方もある²⁷。

ほかにも、雇用未達成企業が減ると、納付金の額が減る一方で調整金の支給額が増えることが想定され、長期的に持続可能な仕組みになっていないこと等が指摘されている²⁸。

これらの問題については、企業規模に応じ、規模が大きいほど納付金額も増すような制度設計を検討すべきとする意見²⁹や、障害者を多数雇用し集中的に調整金の支給を受けている事業主について、障害者雇用に係る追加的な特別費用が逡減していくことに鑑み、法定義務雇用を一定以上超過した場合に、調整金の支給額を逡減又は停止させるべきとする意見³⁰等がある。

(2) 難病患者の取扱い

I章1(1)で述べたとおり、雇用義務制度の対象障害者は、各種障害者手帳交付の基準に相当する者とされているため、実務上は障害者手帳の所持の有無を確認する必要がある³¹。一方、障害者手帳を所持していないが、通常の就労に困難を抱える難病患者等を制度に包摂できていない問題が指摘されている³²。

難病患者の就労支援に関しては、平成25年に改正された促進法では、各種障害者手帳の所持の有無にかかわらず「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

²⁵ 例えば、川上輝昭「障害者就労の現状と課題」『名古屋女子大学紀要 家政・自然編 人文・社会編』57号, 2011.3, pp.105-116.

²⁶ 長谷川珠子「第5章第2節 雇用義務制度の役割を問い直す」永野ほか編 前掲注(8), pp.265-266. 例えば、III章で後述するフランスの雇用義務制度においては、制裁的納付金の定めがある。

²⁷ 中島隆信「日本の「障害者雇用政策」は問題が多すぎる」2018.5.17. 東洋経済オンライン <<https://toyokeizai.net/articles/-/220253>>; 同『障害者の経済学 新版』東洋経済新報社, 2018, pp.192-195.

²⁸ 同上

²⁹ 長谷川 前掲注(15), p.266. なお現行制度でも、期限付きの措置ではあるが、常時雇用労働者数に応じて、常時雇用労働者数201人以上の企業が1人当たり5万円/月、101人から200人までの企業が同4万円/月、100人以下の企業には課されないという段階的な制度設計になっている。

³⁰ 今後の障害者雇用促進制度の在り方に関する研究会 前掲注(16), pp.37-38.

³¹ このことを指して、「手帳（中心）主義」として批判がなされることがある。中川純「第3章第1節 総則」永野ほか編 前掲注(8), p.67を参照。

³² 春名由一郎「難病のある人への就労支援・合理的配慮の経験から」『福祉労働』156号, 2017.秋, pp.68-75; 同「難病の就労支援の概況」『総合リハビリテーション』2018.11, pp.1045-1049.

が著しく困難な者」が「障害者」と定義され（促進法第2条）、事業主に「合理的配慮」の提供を義務付けている（促進法第36条の2～第36条の5）。また、厚生労働省が平成27年に定めた「難病の患者に対する医療等の総合的な推進を図るための基本的な方針」（平成27年9月15日厚生労働省告示第375号）³³の中で治療と就労を両立できる環境の整備する方針が示され、それに基づく就労支援の取組として、厚生労働省はハローワークに「難病患者就職サポーター」を設置し就労支援や雇用継続についての相談ができるようにしているほか、事業主に対して各種助成金の支給³⁴や職場適応援助者（ジョブコーチ）支援事業を行っている³⁵。

(3) 障害者関連統計の未整備

日本においては、定期的に公表される統計としては、障害者数や就業障害者数を正確に示す統計は存在せず、したがって障害者の就労率についても把握が容易でない状況である³⁶。日本の障害者統計のうち雇用・就業統計に関しては改善すべき点が多く、政策の目標数値として障害者の就業率（平成18年時点で40.3%）により注目すべきだとの指摘もある³⁷。

III 諸外国の障害者雇用義務制度

各国における障害者雇用政策は、2種類に大別できる。すなわち、専ら包括的な差別禁止規定により障害者雇用を実現するものと、差別禁止規定に加えて雇用義務制度を課すものである。前者は、主に米国や英国、スウェーデンで見られる制度であり、後者は、日本をはじめドイツ、フランス等欧州の多くの国³⁸や中国、韓国で採用されている制度である。ここでは、日本と同様に、後者に該当するドイツとフランスの雇用義務制度についてまとめる。

1 ドイツ及びフランスの雇用義務制度の概要

ドイツ及びフランスにおける雇用義務制度の概要は、表6のとおりである。

³³ 「難病の患者に対する医療等の総合的な推進を図るための基本的な方針」（平成27年9月15日厚生労働省告示第375号）厚生労働省ウェブサイト <<https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-10900000-Kenkoukyoku/0000099473.pdf>>

³⁴ 障害者手帳を所持していない発達障害又は難病患者を、新たに雇い入れた事業主に支給される特定求職者雇用開発助成金（発達障害者・難治性疾患患者雇用開発コース）等がある（「特定求職者雇用開発助成金（発達障害者・難治性疾患患者雇用開発コース）」同上 <https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/kyufukin/hattatsu_nanchi.html>）。

³⁵ 「難病患者の就労支援」同上 <https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/shougaihakoyou/06e.html> 職場適応援助者（ジョブコーチ）支援事業は、障害者の職場適応、定着を図ることを目的とし、障害者と事業主の両方に対して、障害特性を踏まえた直接的で専門的なアドバイスをする職場適応援助者を職場に派遣する、又は自社社員が職場適応援助者養成研修を受けるというもの。

³⁶ 前掲注(3)で述べたように、統計上の「障害者数」は、重度障害者に対するダブルカウント、短時間労働者に対するハーフカウント等を反映した数であり、純粋な障害者の実数ではない。

³⁷ 工藤正「障害者雇用の現状と課題」『日本労働研究雑誌』578号、2008.9、pp.4-16。

³⁸ Michael Fuchs, “Quota systems for disabled persons: Parameters, aspects, effectivity,” *Policy Brief*, 2014.3. European Centre for Social Welfare Policy and Research website <<https://www.euro.centre.org/downloads/detail/1459>> によれば、欧州ではデンマーク、エストニア、フィンランド、ラトビア、オランダ、スウェーデン、英国を除いた各国で法定雇用率制度が採られている。欧州では、特に第一次世界大戦以降、傷痍軍人等を雇用する必要から雇用義務制度が各国に広まった経緯がある。

表6 ドイツ及びフランスの雇用義務制度概要

	ドイツ	フランス
根拠法	社会法典第9編	労働法典第5部
法定雇用率	5.0%	6.0%
対象企業	1か月当たり20以上のポストを有する使用者	20名以上雇用する企業
対象障害者	重度障害者又は同等の者 (身体・知的・精神障害を有する者について、社会生活参加への影響度を10~100まで10刻みで判定し、50以上が「重度障害者」とされる。「同等の者」とは、同数値が30以上で、障害が原因で適切な労働ポストを獲得又は保持できない場合に該当する。)	例として、 ・障害者権利自立委員会(CDAPH)により障害労働者認定(RQTH)を受けた者 ・障害者手帳保有者等
納付金制度	被雇用者全体に対する障害者の割合に応じて、不足する障害者1人当たり 障害者の割合2%未満:320ユーロ/月 障害者の割合2%から3%未満:220ユーロ/月 障害者の割合3%から5%未満:125ユーロ/月 (ただし、従業員数60人未満の中小企業に対する減免措置あり。)	企業規模に応じて、不足する障害者1人当たり 従業員20~199人: 法定最低賃金時給(SMIC) ^(注2) の400倍/年 従業員200~749人:SMICの500倍/年 従業員750人以上:SMICの600倍/年

(注1) 平成31年4月現在。1ユーロは約125円(平成31年4月分報告省令レートに基づく)。

(注2) SMICは、Salaire minimum interprofessionnel de croissance(業種間一律スライド制最低賃金)の略称。2019年におけるSMICは、10.03ユーロ(2019年1月1日施行)。

(出典) 高齢・障害・求職者雇用支援機構障害者職業総合センター編『欧米の障害者雇用法制及び施策の動向と課題』(調査研究報告書No.110)2012; 永野仁美ほか編『詳説障害者雇用促進法 増補補正版』弘文堂, 2018及び各国法令を基に筆者作成。

2 ドイツの雇用義務制度の詳細

ドイツの場合、障害者雇用を定める社会法典第9編(Sozialgesetzbuch(SGB)IX)が、旧重度障害者法(Schwerbehindertengesetz(SchwBG))を統合して制定されている歴史的な経緯等から、雇用義務制度の対象となる障害者は重度障害者又は同等の者(社会法典第9編第2条第2項、同第3項及び同第154条)と定められている。2017年時点での、民間企業における被雇用者全体に対する障害者の割合4.1%である³⁹。

障害程度の認定は、市又は州の援護局が、主治医の鑑定意見等と、援護局の内部医師が作成した鑑定意見を基に判定する。認定に当たっては、医学的な機能障害のみならず、社会生活への影響も考慮される⁴⁰。

納付金については、被雇用者全体に対する障害者の割合に応じて、不足する障害者1人当たり月額125ユーロ⁴¹から320ユーロの間で定められている(同第160条)。納付金は、障害に

³⁹ Bundesagentur für Arbeit, “1. Art des Arbeitgebers nach ausgewählten Merkmalen,” *Schwerbehinderte Menschen in Beschäftigung (Anzeigeverfahren SGB IX)–(Jahreszahlen): Deutschland 2017*, 2019.3. <<https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/201712/iiiia6/bsbm-bsbm/bsbm-d-0-201712-xlsx.xlsx>>

⁴⁰ 高齢・障害・求職者雇用支援機構障害者職業総合センター編『欧米の障害者雇用法制及び施策の動向と課題』(調査研究報告書No.110)2012, pp.25-31. 「身体的機能、知的な能力、又は、精神的健康が、高い確率で、6ヶ月以上、年齢により典型的な状態から逸脱し、社会生活への参加が阻害されている場合」にも雇用義務制度の対象となる障害者とされる。

⁴¹ 1ユーロは約125円。平成31年4月分報告省令レートに基づく。

応じた職場整備のための給付金や、雇用創出のための給付金等として還元される仕組みになっている。義務雇用の対象企業で、故意又は過失により障害者を一人も雇用しない場合には、1万ユーロ以下の過料が科される場合がある（同第238条）。

3 フランスの雇用義務制度の詳細

2015年時点で、フランスの民間企業における被雇用者全体に対する障害者の割合は3.8%である⁴²。

義務雇用の対象障害者では、障害労働者認定（Reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé: RQTH）によるものが最も多く、その認定は県障害者センター内に設置される障害者権利自立委員会（Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées: CDAPH）で行われる。一律に適用される基準は特になく個別具体的に判断されるが、医学的な観点のみならず、求職者の場合には雇用可能性や、被用者の場合には労働ポストの性質も考慮して認定がなされる。申請の却下は、当該労働者が通常の雇用にアクセスできる場合に限られるため、非常に稀であると言われている⁴³。

フランスの制度の特徴は雇用義務の履行方法が多様である点にあり、直接雇用に加え、適応企業⁴⁴等への仕事の発注（労働法典L.第5212-6条）や障害者の研修への受入れ（同L.第5212-7条）、納付金の納付による履行が認められている（同L.第5212-9条）ほか、障害者のための1年又は数年プログラムを定める労働協約の締結⁴⁵によって雇用義務を果たすことも可能とされている（同L.第5212-8条）。

納付金については、企業規模に応じて、法定雇用率に不足する障害者1人当たり法定最低賃金（SMIC）⁴⁶の600倍（年額）を上限として定められている（同L.第5212-10条）。

なお、障害者義務雇用の対象企業であるにもかかわらず、3年を超えて障害者を雇用しなかった企業に対しては、制裁的納付金として、不足する障害者1人当たりSMICの1,500倍の納付金が課せられる（同L.第5212-10条）。これは、障害者を1年間雇用した場合にかかる費用に相当する金額である⁴⁷。また、納付金の支払いもせず、雇用義務を全く果たしていない企業は、SMICの1,875倍に当たる額を国庫に納めなければならない⁴⁸。

⁴² Agefiph et FIPHP, *Les personnes handicapées et l'emploi: Chiffres-clés*, Juin 2018, p.7. Agefiph website <https://www.agefiph.fr/sites/default/files/import_destination/051d46b3aa6b03134bdfcc5b8080c10b.pdf>

⁴³ 永野仁美「第2章第1節 フランス—障害を理由とする差別禁止法—」高齡・障害・求職者雇用支援機構障害者職業総合センター編 前掲注(40), pp.60-61.

⁴⁴ 適応企業（entreprise adaptée）とは、通常の労働市場に属す企業でありながら、障害者を数多く雇用することから、様々な公的助成を受ける企業。

⁴⁵ 夏秋健佑「フランスにおける障害者雇用の現状」（CLAIR Report No.448）2017.6.12, pp.15-16. 自治体国際化協会ウェブサイト <<http://www.clair.or.jp/j/forum/pub/docs/448.pdf>>; 永野仁美「海外事情4 フランス 雇用義務の履行方法」永野ほか編 前掲注(8), pp.119-120. なお、労働協約の内容には、通常の労働環境での労働プラン及び雇用維持プラン、及び①労働環境への統合・職業訓練プラン又は②技術革新への適応プランのいずれかを含めることとされている（労働法典R.第5212-14条）。

⁴⁶ SMICは、Salaire minimum interprofessionnel de croissance（業種間一律スライド制最低賃金）の略称。2019年におけるSMICは、10.03ユーロ（2019年1月1日施行）。

⁴⁷ 永野 前掲注(45)

⁴⁸ 永野仁美「第2章第2節 フランス—雇用率制度—」高齡・障害・求職者雇用支援機構障害者職業総合センター編 前掲注(40), p.81.

4 日本の制度への示唆

日本と同様、ともに雇用義務制度を採る両国であるが、法定雇用率が日本（2.2%）に比して高いこと（独 5.0%、仏 6.0%）を、まず指摘することができる⁴⁹。

また、実効性確保の手段について、ドイツでは障害者を雇用しない場合に1万ユーロの過料を科す定めがあること、またフランスでは、1人当たり最低賃金（SMIC）の最高600倍の納付金の定めがあること、また制裁的納付金（SMICの1,500倍ないし1,875倍）の定めがあること等から、両国では事業主に対し、日本よりも大きな金銭的ペナルティを設けることで、障害者を雇用するインセンティブが与えられていることが指摘されている⁵⁰。

これに加え、ドイツ・フランス両国では、雇用義務制度の対象障害者が、医学的な機能障害といった一律に適用される基準ばかりでなく、社会生活への影響や労働ポストの性質等によっても認定がなされる点も特徴的である。

フランスでは、上述したとおり、雇用義務を果たすに当たって、直接雇用以外の履行方法も用意されていることは一考に値しよう。2016年のデータによれば、義務雇用の対象事業主のうち、直接雇用のみで義務雇いを達成している企業は34%であるが、これ以外に直接雇用と業務委託契約等を併用して義務を果たしている企業もあり、全体で51%の事業主が納付金を支払うことなく義務を履行している⁵¹。

おわりに

本稿では、民間部門における障害者雇用について、日本の障害者雇用義務制度の概要とその課題をまとめ、最後に、日本に類似するドイツとフランスの制度の概要を紹介した。II章でまとめたとおり、日本の現行制度に対しては様々な観点から課題が指摘されている。これに対して、ドイツ・フランスの制度で、多様な義務履行方法が認められていること、経済的インセンティブが強いこと等は、日本の制度を考える上で参考となり得る。障害者雇用制度をより良くするための今後の議論や取組が注目される。

⁴⁹ ただし、国によって対象障害者の定義や履行方法に違いがあるため、単純に比較することはできない。

⁵⁰ 永野 前掲注(17); 「改善求められる障害者雇用」(大図解シリーズ No.1362) 『東京新聞』2018.7.15.

⁵¹ Ministère du Travail, “L’obligation d’emploi des travailleurs handicapés en 2016,” *DARES résultats*, No.51 (Graphique A), 2018.11.15, p.7. <https://dares.travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/2018-051_v2.pdf>