

IV. 日本における社会的弱者への支援施策

i 難民の雇用促進：障害者への政策から学べること

神谷 亘

1. 序文

本稿は、まず、障害者の雇用促進において実際に行われている施策について概観し、続いて、そこから得られた知見を元に、難民の雇用促進のための政策について素描することを目的とする。具体的には、何よりもまず、障害者の雇用促進制度である義務雇用制度と雇用納付金制度を支えている「社会的連帯」の思想は、難民にも等しく適用され、第二に、企業、とりわけ公共団体は、難民を雇用することを通じて「社会的責務」を果たすことができること、最後に、中途障害者を対象とするリハビリテーション政策からも分かるように、就職に不利な条件を抱えている人に対しては、国家は、積極的な技能の開発という役割を担うことが結論される。

2. 本論

2.1. 国による政策概観

(1) 障害者基本法の一部を改正する法律¹

障害者基本法の一部を改正する法律案が、2004年5月28日の、衆議院本会議において全会一致で可決され、年6月4日に公布された。

この法律は、障害者の持つ権利を尊重することや、ノーマライゼーションを推進すること、障害者が地域社会において自立した生活を営むことが実現できるようにといった理念に基づいて作成された法律である。逆に言えば、これまでの法律では、障害者の自立及び社会参加に対する支援が十全には果たされてこなかったという認識を契機としている。しかるに、今回改正された法律は、障害者の自立と社会参加の支援等を一層推進するということを主眼としており、このような観点から障害者基本法全

¹ 以下を参照した。笠松珠美 (2004) 「障害者基本法の一部を改正する法律」『ジュリスト』No.1275：82-87。

IV. 日本における社会的弱者への支援施策

i 難民の雇用促進：障害者への政策から学べること

体を再構築するものである。

かかる法律改正の意図は、たとえば、基本的理念の改正に見ることができる。障害者とその尊厳にふさわしい生活を営むことができるような保障し、彼／女らの自立と社会参加を促すに当たっては、障害者に対する差別が大きな障害であるとされ、その禁止が法律に盛り込まれた。すなわち、基本的理念の規定に、何人も、障害者に対して、障害を理由として差別することやその他の権利利益を侵害する行為をしてはならない旨が追加されたのである。

(2) 就業機会確保のための施策²

国による現在の障害者雇用施策の根幹は、「障害者の雇用の促進等に関する法律（1987年）」³によって規定される。その主な柱は、(a)割当雇用制度と義務雇用制度、(b)障害者雇用納付金制度という二つの制度にある⁴。これは、企業・公共団体を主たる対象とした政策である。他方で、中途障害者を対象とした(c)リハビリテーション政策も取られている。

(a) 割当雇用制度と義務雇用制度

この制度は、障害者を一定割合雇用しなければならないことを定めた法律である。障害者の雇用を促進することを意図した割当雇用制度は努力規定としての効力しか持ち合わせていなかった。そのため、企業による障害者の雇用が進まなかった。この状況を打破することを狙って、割当雇用制度は、義務雇用制度へと変化した。すなわち、各企業に一定割合での障害者雇用を義務づけたのである。この割合は法定雇用率と呼ばれ、現在は、1.8%（民間企業）⁵である。

² 以下を参照した。手塚直樹（2000）『日本の障害者雇用：その歴史・現状・課題』光生館（特に第4章、第8章）。

³ 1976年に改正された「身体障害者雇用促進法」に起源をもつ。

⁴ なお予算（1999年）の面から概観すると次のようになる。直接に障害者雇用制度にかかわる予算の総額は、637億円である。この内訳は、一般会計75億円、雇用保険会計292億円、労働災害保険会計31億円、雇用納付金239億円である。（手塚、同上、180頁）

⁵ 民間企業と公共団体とで法定雇用率は異なる。

(1) 民間企業

(a) 一般事業種：1.8%

(b) 公庫、公団等の一定の特殊法人：2.1%

IV. 日本における社会的弱者への支援施策

i 難民の雇用促進：障害者への政策から学べること

なお、一般の民間企業（常用労働者数 56 人以上規模の企業）において雇用されている障害者の数は 257,939 人⁶で、実雇用率は 1.46%である⁷。

(b) 障害者雇用納付金制度

障害者雇用納付金制度は、この法定雇用率を達成していない事業主への罰則規定としての役割を持つ。法定雇用率未達成の事業種は、法定雇用障害者数に不足する障害者数に応じて 1 人につき月額 50,000 円⁸の障害者雇用納付金を納付しなければならないからである。

この納付金制度は、「企業のもつ社会的責務」を明文化したものであるともいえよう。一見したところ、雇用納付金の納付をもって雇用義務が免除されるかのような印象を与えるかも知れないが、そうではない。なぜなら、雇用が進まない企業には、納付金を収めること以外にも、「公表」という罰則が同時に科せられるからである。

(c) リハビリセンター

事故に遭うなどして、後天的に障害を煩うこととなった中途障害者を対象としたリハビリセンターが設けられている。リハビリセンターは、大別すると、専門的な見地から本格的に「職業相談」「職業評価」「職業指導」等を行う「広域障害者職業センター」、障害者雇用援助サービスの中心となっている地域に密着しつつ専門的なサービスを提供する「地域障害者職業センター」、それらの運営主体である「高齢・障害者雇用支援機構」から成る。

ここでは、専門的な援助によって、これまで「健常者」であった人が「障害

(2) 国及び地方公共団体

(a) 国及び地方公共団体：2.1%

(b) 一定の教育委員会：2.0%

⁶ なお 18 歳～65 歳までの身体障害者の実数は、95 万 4 千人とされる（「厚生労働省報道資料」<http://www.normanet.ne.jp/~nichimo/jittai2002.htm> より作成した）。ただし、上記の実数は、障害の程度については考慮していないこと、また現在では、雇用義務には精神障害者・知的障害者も含まれていることも同時に付記しておく。

⁷ 以下を参照した。「厚生労働省発表：身体障害者及び知的障害者の雇用状況について（<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2004/12/h1228-3.html>）」。

⁸ この資金を元手として、後述する法定雇用率を超えて障害者を雇用している企業への助成金が支給される。

IV. 日本における社会的弱者への支援施策

i 難民の雇用促進：障害者への政策から学べること

者」となることで受けるショックを自分なりに受けとめていくこと、また実践的な訓練を受けることで職場に復帰していくためのサポートを得ることことができる。

(3) 施設を通じた自立支援

民間企業の法定雇用率達成を促進するために講じられた施策のなかで特徴を示すのは、特例子会社の設立許可である。

特例子会社とは、一定の条件⁹を満たせば特例子会社として認定され、子会社で雇用される障害者は親会社との一体の中で雇用率に算入してよいという法律に基づいた制度によってできた企業である。

特例子会社の利点としては次のようなものを挙げることができよう。第一に、設備に関して、集中的にケアすることができる。第二に、障害者の状況を考慮に入れた職域の選定が可能である。第三に、周囲の障害者への理解と経験が深まり、雇用のノウハウを蓄積できることである。

一方で、特例子会社の欠点として挙げられるのは、第一に、その閉鎖性であろう。これでは、親会社と特例子会社との間で交流があるのは、一部の「健常者」職員のみになってしまう。親会社の施設は、障害のある人について、いつまでもケアをしないばかりか当事者意識を希薄化させ、障害者に関する知識・経験の蓄積は一部の人にしかなされない。第二に、人材の確保が難しいということである。

(4) 民間団体との連携

障害者の雇用を促進する上で、数多くの NPO が存在し実績を上げてきた。しかし、NPO ではないながら、日本において大きな役割を果たしてきたのは「重度雇用者多

⁹ 「特例子会社の認可要件は次のとおりである。親会社についての要件は、(1) 50%を越える子会社の株式所有または資本総額の50%以上を出資していること。(2) 厚生労働大臣の認定を受けていること。子会社についての要件は、(1) 雇用される障害者が5人以上で、かつ全従業員に占める割合が20%以上であること。(2) 雇用される障害者のうち重度障害者及び知的障害者の割合が30%以上であること、子会社の役員のうち少なくとも一人以上は親会社の役員または従業員から選任されていること、親会社と子会社との人的交流が密であること(3) 障害者のための施設改善及び雇用の安定が確実に達成されると認められることである（手塚、同上書、83頁）。」

IV. 日本における社会的弱者への支援施策

i 難民の雇用促進：障害者への政策から学べること

数雇用事業所」と呼ばれる、障害者雇用制度による雇用助成金¹⁰を活用して、一定割合の重度障害者を雇用する事業所である。

重度障害者雇用事業所は、特例子会社のように、障害者を計画的に雇用してきたというよりは、一般的にみて、以前からある企業が、時代の流れや地域社会（特に地元の養護学校）の要請に応じて、一人また一人と雇用することで着実に実績を積み上げてきたものである。

障害者の雇用を促進するには、大企業が特例子会社を活用して雇用を進めることができるような環境をつくるのが大事である。しかし、それと同時に、重度障害者雇用事業所のように、地域に住む私たちそれぞれが、何をすることができるかを真摯に考えるとともに、身の丈にあった方法を講じていくことが求められているといえよう。

2.2 兵庫県による取り組み¹¹

2002年に「障害者雇用・就業支援事業」が、兵庫県において設立された。この事業の源流は、2001年に設立された「障害者雇用・就業ネットワーク検討委員会」に遡る。委員会は、労働機関・、福祉・医療機関、事業主団体、労働者団体、学識経験者、事業主、NPO代表、3障害の当事者団体からの16名で構成され、一年の討議を経た後に、「障害者の雇用・就業支援体制の拡充を目指して」と題された報告書を作成し、これに則った形で作られたものである。

この事業の特徴は、以下の三点にある。第一に、労働・福祉・保険・医療・教育等の関係機関に加えて、NPOや労使団体等を含めた連携の仕組みを構築し、就業支援を専門家の領域から市民レベルまで、その視野を広げることを目指した点である。第二に、就業支援の地域化とその拠点である「障害者就業・生活支援センター」を県民局単位に設置していくという具体的な目標に向かった地域の環境整備を意図した取り組みであるということであり、最後に、人材の養成を事業化していることである。

¹⁰ 一人につき三万円ほど支給される。

¹¹ 以下を参照した。大阪障害者雇用支援ネットワーク(編)(2004)『障害のある人の雇用・就労支援 Q&A』中央法規。

IV. 日本における社会的弱者への支援施策

i 難民の雇用促進：障害者への政策から学ぶこと

2.3. 難民の就労との関連で

上記のような障害者の雇用促進のための施策は、難民の雇用促進のための施策を考える上で、どのような示唆を私たちに与えてくれるであろうか。

まず何よりも、難民が日本社会で自立していくことへの人びとのコンセンサスを作ることであろう。難民は、しばしば受け入れ国の社会にとって「お荷物」として表現されることが多い。そのような価値観が支配的であるならば、難民は社会の周辺に追いやられることになり、自立は進まず、上記のような価値観が広がるばかりであり、まさに悪循環となる。しかし、一人の人間として難民が自立していくことが大切であることを私たち一人一人が自覚するならば、難民の自立、引いては彼／女らの社会への貢献を導き出すことができるのではないだろうか。

そのためには、障害者が社会の中で「ノーマル」に自立して生きていけるようになることを理念としたノーマライゼーションが、難民にも等しく適用されることになるであろう。なぜならば、障害者と同じ社会を構成する私たちには、彼／女らとの間に「社会的連帯」という紐帯が存在するように、難民に対しても社会的連帯を有するからである。さらに、雇用促進という現実においては、その連帯は、企業・公共団体による雇用という「社会的責務」という形を取ろう。ここにおいては、民間企業に比して、公共団体の法定雇用率が高かったことに示されるように、公共団体の方が、難民の雇用に関して積極的であらねばならない。

また中途障害者を対象としたリハビリテーション政策が行われていたことから明らかに、ハンディを負った人びとに対しては、積極的な改善策が取られる必要がある。難民への具体的な施策としては、何よりも、ほとんどの難民は日本語を知らないことを考えれば、日本語を取得する機会を提供すべきであろう。また、難民の多くは発展途上国からやって来た人であることを考えるのであれば、たとえばパソコンの使い方なども含め、多くの日本人にとっては「常識」と化していることについて学ぶことのできる場を設けるといったことが考えられよう。