

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(たたき台)

<目次>

- I はじめに
- II 障害者の雇用を取り巻く状況
- III 障害者雇用促進制度における障害者の範囲
 - 1 障害者雇用促進制度における障害者の範囲
 - 2 就労の困難さに視点をおいた見直しの検討
- IV 雇用率制度における障害者の範囲等
 - 1 雇用義務制度の趣旨・目的
 - 2 精神障害者について
 - (1) 精神障害者に関するこれまでの議論
 - (2) 精神障害者の雇用状況等
 - (3) 精神障害者の雇用義務化
 - 3 その他の障害者について
 - (1) その他の障害者に関するこれまでの議論
 - (2) その他の障害者の雇用状況等
 - (3) その他の障害者の雇用支援策の今後の在り方
- V 雇用率制度に関するその他の論点
 - 1 重度障害者の範囲とダブルカウント制について
 - 2 特例子会社について
 - 3 その他
- VI おわりに

【参考資料】

- 1 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開催要綱
- 2 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開催状況
- 3 関係者からのヒアリング
- 4 障害者雇用に関する事業所アンケート
 - (1) 調査概要
 - (2) 調査結果
 - (3) 調査票
- 5 障害者雇用促進法における障害者の範囲
- 6 障害種別の施策一覧
- 7 精神障害者の雇用を取り巻く状況
- 8 特例子会社の概要
- 9 他の主な法律における障害者等の定義

<本文>

I はじめに

- ・障害者基本法等の改正
- ・研究会の開催の契機
- ・主要な論点
- ・事業所アンケート調査の実施

II 障害者の雇用を取り巻く状況

(障害者の雇用状況)

- 障害者職業紹介状況によれば、新規求職申込件数が平成 23 年度は 148,358 件と 18 年度と比べて 43.2%増加し、就職件数についても 59,367 件と 35.0%増加し、平成 22 年度に引き続き過去最高を更新している。
- 障害種別にみると、新規求職申込件数については、すべての障害種別で増加しており、身体障害者が 67,379 件（対 18 年度比 8.3%増）、知的障害者が 27,748 件（同 28.4%増）、精神障害者が 48,777 件（同 157.8%増）となっており、特に精神障害者の増加が著しい。
- また、障害者雇用状況報告によれば、平成 23 年 6 月 1 日現在の雇用障害者数は 366,199.0 人と 8 年連続で増加しており、18 年 6 月 1 日現在と比べて、19.3%増加している。また、実雇用率についても 1.65%と 18 年と比べて 0.10 ポイント上昇している。
- 障害種別にみると、身体障害者が 284,428 人（対 18 年比 19.4%増）、知的障害者が 68,747 人（同 57.8%増）、精神障害者が 13,024.0 人（同 579.2%増）となっている。雇用障害者に占める身体障害者の割合が最も高い（77.7%）が、知的障害者と精神障害者の増加率が高い状況となっており、知的障害者については 15.4%(H18)から 18.8%(H23)、精神障害者については 0.7%(H18)から 3.6%(H23)と、雇用障害者に占める割合が高まっている。

III 障害者雇用促進制度における障害者の範囲

1 障害者雇用促進制度における障害者の範囲

(障害者雇用促進法等における障害者の定義)

- 障害者雇用促進法における障害者とは、「身体障害、知的障害又は精神障害（以下「障害」と総称する。）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」（第 2 条第 1 号）と規定されており、身体障害者、知的障害者、精神障害者以外でも、第 2 条第 1 号に該当する障害者（例えば、手帳を所持しない発達障害者、難治性疾患患者等）についても障害者

雇用促進法の対象に含まれている。

- 他の法律においては、それぞれの法律の趣旨・目的に沿って、法の対象である障害者の定義を定めているところである（参考資料○参照）。近年では、障害者基本法が平成23年8月に改正され、障害者の定義については、「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って、障害及び社会的障壁（障害がある者にとって障壁となるような事物・制度・慣行・観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。」となった。

(障害者雇用促進制度における障害者の範囲について)

- 障害者雇用促進制度における障害者の範囲は、障害者基本法の改正も踏まえたものとすべきという意見はあるが、現在の障害者雇用促進法においても「長期にわたる職業生活上の相当の制限」を個別に判断しており、例えば、手帳を所持しない発達障害者、難治性疾患患者等についても障害者雇用促進法の対象に含まれていることから、本来対象とすべき者が障害者とされていると評価できる。
- 対象の曖昧さを排除する観点から、対象の明確化等について法制的な検討を行い、必要な見直しを行うことも考えられる。

2 就労の困難さに視点を置いた見直しの検討

(検討の経緯)

- 平成22年6月に閣議決定された「障害者制度改革の推進のための基本的な方向について」において、「障害者制度改革の基本的考え方」として、「日常生活又は社会生活において障害者が受ける制限は、社会の在り方との関係によって生ずるものとの視点に立ち、障害者やその家族等の生活実態も踏まえ、制度の谷間なく必要な支援を提供するとともに、障害を理由とする差別のない社会づくりを目指す。」とされた。
- この基本的な考え方に基づき、労働分野においても、「障害者雇用促進制度における「障害者」の範囲について、就労の困難さに視点を置いて見直すことについて検討し、平成24年度内を目途にその結論を得る。」とされた。

(就労の困難さに視点を置いて見直すことについて)

- 障害者雇用促進制度の対象となる障害者は、就労の困難さに視点を置いて判断し、それぞれの障害者の状況に応じたきめ細かな支援を実施することが重要である。
- 就労の困難さに視点を置いた判断を行うに際し、心身機能・構造上の損傷といった医学モデルと社会環境といった社会モデルのどちらか一方の観点では十分ではなく、双方の観点をもって判断されることが必要である。就労の困難さは障害特性により多様であることに加え、企業の職場や本人の希望職種、就職の段階等によっても異なるものであるため、判断のための一律の基準を作るのは困難である。

- 一方、現在の障害者雇用促進法においては、医学的判断に加え、「長期にわたる職業生活上の相当の制限」を個別に判断しており、就労の困難さに視点を置いたものとなっていると評価できる。
- 障害者であることの判断するにあたっては、まずは個人の特性等の把握が重要であるため、現在の方法を基本としつつ、就労の困難さという観点からの判断の精度を高める工夫を行うことが必要である。
- 具体的には、心身機能・構造上の損傷に関する医学的判断を医師の診断書、意見書等により確認し、「長期にわたる職業生活上の相当の制限」について支援機関の担当者等からの情報を参考にしながら判断することが重要である。
- また、就労支援や職場定着の段階における必要な支援については、本人の意向を尊重しつつ、ハローワーク、支援機関、医療関係者、企業など関係者が一同に会し、どのような支援が必要かについて話し合う場を設けるなど、関係者間の連携が重要である。

IV 雇用率制度における障害者の範囲等

1 雇用義務制度の趣旨・目的

(雇用義務制度の概要)

- 雇用義務制度は、昭和35年の法制定以来身体障害者を対象としてとられてきた措置であるが、昭和51年の改正において、法的義務へ刷新強化された。また、昭和62年及び平成4年の改正により、知的障害者及び重度障害者である短時間労働者に対する雇用率の適用に関する特例が設けられた。その後、平成9年の改正により知的障害者に係る雇用率制度上の取扱いが法的に整備され、その算定基礎に知的障害者を含む障害者雇用率が設定された。さらに、平成17年の改正により精神障害者に対する雇用率適用に関する特例が設けられ、平成20年の改正により雇用率の算定基礎に短時間労働者が追加された。

(雇用義務制度の趣旨・目的について)

- 雇用義務制度は、雇用の場を確保することが極めて困難な者に対し、社会連帯の理念の下で、すべての企業に雇用義務を課すものである。したがって、企業が社会的な責任を果たすための前提として、①企業がその対象者を雇用できる一定の環境が整っていることが必要であり、また、②対象範囲は明確であり、公正、一律性が担保される必要がある。
- その他、関連する意見として、雇用義務の前提となる雇用環境の整備については、完全に整備されることを待つことは現実的ではない。障害者と一緒に働く中で障害者雇用への理解が進み、さらに雇用拡大が進むのではないかとの意見もあった。
- 他方、対象範囲の検討にあたっては、結果として望ましくない姿に陥らないためにも企業の状況・実態等に基づく慎重な検討が必要であり、事業主の必要以上の負

担や健常者の雇用への影響といった視点も必要であるとの意見もあった。

2 精神障害者について

(1) 精神障害者に関するこれまでの議論

(精神障害者に関するこれまでの議論)

- 精神障害者の雇用義務化については、平成9年に知的障害者が雇用義務化されて以降、継続的に議論がされてきた。平成14年1月の労働政策審議会意見書において、「精神障害者についても、今後雇用義務制度の対象とする方向で取り組むことが適当と考えられる。」とされ、平成16年12月の同意見書では、「将来的にはこれを雇用義務制度の対象とすることが考えられる。」とされたが、「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。」とされ、雇用の促進を図るために平成18年度から実雇用率の算定特例が設けられた。
- 平成22年6月に閣議決定された「障害者制度改革の推進のための基本的な方向について」において、「障害者雇用率制度について、雇用の促進と平等な取扱いという視点から、・・・精神障害者の雇用義務化を図ることを含め、積極的差別是正措置としてより実効性のある具体的方策を検討し、平成24年度内を目途にその結論を得る。」とされた。

(2) 精神障害者の雇用状況等

(精神障害者の雇用状況等)

①雇用状況の変化

- ハローワークにおける精神障害者の新規求職申込件数は年々増加しており、平成18年度18,918件から平成23年度48,777件と2.6倍となった。障害者全体の新規求職申込件数に占める割合は、18.3%から32.9%と増加した。
また、就職件数については、平成18年度6,739件から平成23年度18,845件と2.8倍となった。障害者全体の就職件数に占める割合は、15.3%から31.7%と増加した。
- 毎年6月1日現在の従業員56人以上企業で雇用されている障害者の雇用状況報告によると、初めて報告の対象となった平成18年度の精神障害者は1,917.5人(うち短時間543人)であったが、平成23年は13,024.0人(うち短時間3,972人)と5年間で6.8倍となった。

②企業の意識の変化

- 本研究会で実施した事業所アンケート(有効回答数:432事業所、平成23年12月)によると、精神障害者については62事業所(14.4%)116人(採用前精神障害者:36事業所(8.3%)70人、採用後精神障害者:34事業所(7.9%)46人)が雇用されていた。前回調査(平成15年2月)では、精神障害者の雇用があった事業所

は 415 事業所中 45 事業所 (10.8%) であり、精神障害者を雇用している事業所の割合が増加した。

- 採用前精神障害者の雇用経験のある 47 事業所において、精神障害者を雇い入れた時の主なきっかけは「精神障害者が雇用率の算定対象になった（法定雇用率を達成するため）」が最も多く 20 事業所 (42.6%) であった。
- 精神障害者の職務遂行面・職場適応面の評価としては、ほとんどの項目で、精神障害者の雇用経験がある事業所の方が、障害者の雇用経験がない事業所に比べて、「問題あり」と回答した割合が低くなっており、例えば「総合的に見て」という項目では、精神障害者の雇用経験がある事業所 (22.8%)、障害者の雇用経験がない事業所 (48.2%) であった。
- 今後の精神障害者の雇用方針としては、「積極的に取り組みたい」「ある程度仕事の出来そうな人が応募してくれば雇うかもしれない」と回答した事業所は合わせて 142 事業所 (32.8%) であり、前回調査 72 事業所 (17.4%) に比べて増加した。また、「雇用したくない」と回答した事業所の割合は、前回調査の 32.5% から 28.7% に減少し、「支援や情報提供が充実しても雇いたいとは思わない」と回答した事業所は 14.6% となった。

③雇用支援策の変化

- 精神障害者の雇用支援策については、昭和 60 年代に職業リハビリテーションサービスの対象とされて以来、順次、障害者雇用促進法等に基づく施策の適用がされてきている。ハローワークなどにおける支援、助成金等の精神障害者の雇用促進のための施策メニューは、平成 4 年が 5、平成 14 年が 12、平成 24 年には 21 と着実に充実するとともに、主な支援施策の実績も大幅に増加した（参考資料○参照）。
- 近年の状況としては、平成 17 年の法改正により、精神障害者（精神障害者保健福祉手帳の所持者）の実雇用率の算定特例がされるようになった。また、地域障害者職業センターにおいて精神障害者総合雇用支援を開始し、うつ病等で休職し、職場復帰を目指す者を対象にしたリワーク支援プログラムを開始した。
- 平成 20 年度からは、ハローワークにカウンセリングスキルの高い精神保健福祉士等の資格を有する精神障害者就職サポーター（平成 23 年度～精神障害者雇用トータルサポーターに改称・業務拡充）を配置した。また、精神障害者の障害特性を踏まえ、段階的に就業時間を延長しながら常用雇用を目指す「精神障害者ステップアップ雇用奨励金」を創設し、平成 22 年度には精神障害者が働きやすい職場づくりを行った事業主に対する「精神障害者雇用安定奨励金」、平成 23 年度には「職場支援従事者配置助成金」を創設した。
- 地域の就労支援機関においても、精神障害者の利用者が増加し、例えば、障害者就業・生活支援センターの精神障害者の登録者数は 4,654 人 (H18) から 25,262 人 (H23)、地域障害者職業センターの利用者数は 5,620 人 (H18) から 10,278 人 (H23) に増加するなど、地域の支援体制も充実してきているところである。

- 精神障害者の雇用への理解促進のための周知・啓発としては、働く障害者からのメッセージ発信事業（ブロック別セミナー）を実施しているほか、精神障害者の雇用の経験やノウハウが十分でない企業に、雇用促進のための取組を委託し、ノウハウを構築するモデル事業を実施（平成 21～22 年度）し、平成 23 年度からは取組状況を紹介する事例集を作成、ブロック別セミナーを実施している。また、（独）高齢・障害・求職者支援機構では、精神障害者の雇用促進に向けた技法や調査研究の成果をガイドブック等にまとめ、企業等に配付し、就労支援・雇用管理ノウハウの普及を図っている。（参考資料○参照）

（3）精神障害者の雇用義務化

（精神障害者の雇用義務化に関するこれまでの議論）

- 精神障害者の雇用義務化については、（1）に記載したとおり、これまでも継続的に議論がされてきたが、平成 16 年 12 月の労働政策審議会意見書では、「将来的にはこれを雇用義務制度の対象とすることが考えられる。」とされ、「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。」とされていた。

（精神障害者の雇用義務化について）

- （2）のとおり、精神障害者に対する企業の理解や支援策の充実など、精神障害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てきたと考えられることから、精神障害者を雇用義務の対象とすることが適当である。
- その際、企業の理解等に不十分な点もあり企業内で理解を得られる環境作りが必要等の意見もあり、その対応を適切に行うことが必要である。
- また、精神障害者の雇用義務化にあたっては、精神障害者の特性として、症状の波があるといったこともあり、個人と企業とのマッチングや定着を支援する体制や企業と外部の支援機関が連携をして支援していく体制の充実が必要である。
- なお、精神障害者保健福祉手帳の取得による障害の開示は、本人の意向によるものであり、精神障害者を雇用義務の対象とする際の対象者の把握・確認方法は、精神障害の特性やプライバシーへの配慮、公正、一律性等の観点から、精神障害者保健福祉手帳で判断することが適当である。

3 その他の障害者について

（1）その他の障害者に関するこれまでの議論

（その他の障害者に関するこれまでの議論）

- 発達障害者については、平成 19 年 12 月労働政策審議会意見書において、「現

在の発達障害者の就労支援のための施策を推進しつつ、今後、発達障害者支援法（平成17年4月施行）について、施行後3年経過後の検討が行われる際、併せて、就労支援についても検討を行うことが適当である。」とされた。

- また、難治性疾患患者については、同意見書において、「当面、在職中発症した者について、雇用継続、職場復帰等を図るため、雇用管理等について企業における理解を深めるとともに、今後、就職支援の在り方について検討していくことが適当である。」とされた。

（2）その他の障害者の雇用状況等

（その他の障害者の雇用状況等）

①雇用状況等の変化

- ハローワークを利用する身体障害者、知的障害者、精神障害者以外のその他の障害者は年々増加しており、新規求職申込件数は平成18年度895件から平成23年度4,454件、就職件数は平成18年度317件から平成23年度1,331件と大きく増加した。
- 本研究会で行った事業所アンケート（有効回答：432事業所）によると、障害者手帳を所持しない発達障害者については13事業所（3.0%）20人、障害者手帳を所持しない難治性疾患患者については10事業所（2.3%）13人であった。
- 発達障害者に対する雇用管理上の配慮としては、「業務量への配慮」及び「作業指示の明確化、指示書の視覚化など仕事の理解を助ける工夫」（73.7%）が最も多く、難治性疾患患者については、「業務量への配慮」（60.9%）、「短時間勤務など勤務時間の配慮」及び「休暇を取得しやすくする等休養への配慮」（53.3%）が多かった。

②雇用支援策の変化

- 障害者雇用促進法における障害者には、身体障害者、知的障害者、精神障害者以外でも、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」（以下「その他障害者」という。）については対象となっており、例えば、手帳を所持しない発達障害者、難治性疾患患者等で「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」についても各種職業リハビリテーションの措置の対象となっている。
- 発達障害者については、発達障害者支援法が平成17年4月に施行されて以降、雇用分野においても支援策が充実されてきた。平成19年度から「若年コミュニケーション能力要支援者就職プログラム」を創設し、徐々に実施局を拡充し、平成24年度は39労働局で実施している。また、平成19年度から「発達障害者就労支援者育成事業」を開始し、就労支援者向けセミナーを全国10カ所で実施するなどしている。
- 地域障害者職業センターでは、従来から発達障害者を対象に職業評価、ジョブコーチ支援などを行ってきたが、平成19年度から発達障害者就労支援カリキュラム

の試行的実施を一部のセンターで開始し、平成 24 年度から 14 センターで本格実施している。

- 平成 21 年度には、障害者手帳を所持しない発達障害者を新たに雇い入れ、雇用管理に関する事項を把握・報告する事業主に対して助成を行う「発達障害者雇用開発助成金」を創設し、雇用促進を図っている。また、平成 22 年 9 月に閣議決定された「新成長戦略実現に向けた 3 段階の経済対策」を踏まえ、平成 22 年 10 月から精神障害者等ステップアップ雇用奨励金、医療機関等と連携したジョブガイダンス事業の対象に発達障害者を追加した。
- 障害者手帳を所持しない難治性疾患患者に対しても、平成 21 年度からハローワークの職業紹介により新たに雇い入れ、雇用管理に関する事項を把握・報告する事業主に対して助成を行う「難治性疾患患者雇用開発助成金」を創設し、その雇用促進を図っている。
- (独) 高齢・障害・求職者支援機構では、発達障害者や難治性疾患患者の雇用促進に向けた技法や調査研究の成果をガイドブック等にまとめ、企業等に配付し、就労支援・雇用管理ノウハウの普及を図っている。

(2) その他の障害者の雇用支援策の今後の在り方

(その他の障害者の今後の雇用支援策について)

(P)

V 雇用率制度に関するその他の論点

1 重度障害者の範囲とダブルカウント制について

(ダブルカウント制の概要)

- 雇用率制度におけるダブルカウント制は、重度身体障害者又は重度知的障害者の雇用を一層促進するため、事業主に対して職域の拡大の努力を促すとともに、その雇用には施設、設備の改善等に多くの負担を伴うことを考慮し、雇用率制度の適用上有利に取り扱うこととしたものである。重度身体障害者については、昭和 51 年の改正により、重度知的障害者については、平成 4 年の改正（義務化は平成 9 年改正）により適用が開始された。
- 障害者雇用状況によれば、重度身体障害者については、昭和 52 年 15,009 人が平成 23 年 85,780 人、重度知的障害者については、平成 9 年 5,066 人が平成 23 年 15,201 人と大きく伸び続けている。一方、重度以外の身体障害者についても、昭和 52 年 98,441 人が平成 23 年 123,230 人、重度以外の知的障害者についても、平成 9 年 15,310 人が平成 23 年 43,346 人と増加しており、重度身体・知的障害者、重度以外の身体・知的障害者全ての雇用が進展している状況である。

(ダブルカウント制について)
(P)

2 特例子会社について

(特例子会社制度の概要)

- 特例子会社制度は、障害者の雇用の促進及び安定を図るため、事業主が障害者の雇用に特別の配慮をした子会社を設立し、一定の要件を満たす場合には、特例としてその子会社に雇用されている労働者を親会社に雇用されているものとみなして、実雇用率を算定できることとした制度である。また、特例子会社を持つ親会社については、関係する子会社も含め、企業グループによる実雇用率算定を可能としている。

- 特例子会社は年々増加しており、平成23年6月1日現在で319社、障害者数(雇用率カウント)16429.5となっている。障害別には、身体障害者8168.5(構成比49.7%)うち、知的障害者7594.5(同46.2%)、精神障害者666.5(同4.1%)となっており、従業員56人以上民間企業の雇用状況と比較すると、特に知的障害者の雇用割合が大きくなっている。また、特例子会社における障害者数のうち重度障害者の占める割合(雇用率カウント)は68.7%であり、民間企業全体(52.8%)に比べて重度障害者の占める割合が高くなっている。

(特例子会社制度について)
(P)

3 その他

(派遣労働者としての障害者雇用に関するこれまでの議論)

- 派遣労働者については、労働者のライフサイクルに合わせた働き方を可能にする選択肢の一つとして定着しているが、平成16年12月の労働政策審議会意見書において、「派遣労働者としての障害者の雇用はほとんど進んでいないとの調査結果があることから、・・・状況を踏まえつつ、・・・今後検討を行うことが適当である。」とされ、平成19年12月の同意見書において、「障害のある派遣労働者が働くためには、派遣先が受け入れることが必要であり、派遣先に一定のインセンティブを与えることも考えられるが、現時点では、派遣労働に対する障害者の理解やニーズの動向を慎重に見極める必要がある。」とされた。

(派遣労働者としての障害者雇用について)
(P)

VI おわりに