

国の行政機関における障害者雇用 に係る事案に関する検証委員会

報告書

平成 30 年 10 月 22 日

国の行政機関における障害者雇用に係る事案

に関する検証委員会

目次

第1 検証の目的、経緯、調査方法等	2
1. 検証の目的及び経緯	2
2. 調査方法等	3
(1) 厚生労働省（職業安定局）に対する調査方法等	3
(2) 国の行政機関に対する調査方法等	3
第2 調査の結果	8
1. 障害者雇用促進制度等の概要・沿革	8
(1) 法（現行法）の概要	8
(2) 沿革・対象障害者の範囲等の変遷	12
(3) 法定雇用率の変遷	22
2. 厚生労働省（職業安定局）に対する調査結果	25
(1) 調査方法	25
(2) 調査結果	25
3. 各行政機関に対する調査結果	38
(1) 個別事案に関する調査結果	38
(2) 各府省庁人事担当課に関する調査結果	46
第3 不適切な行為の原因	53
1. 厚生労働省（職業安定局）の対応の問題について	53
(1) 国の行政機関における障害者雇用の実態に対する関心の低さ	53
(2) 平成17年のガイドライン発出時における対応の問題	55
(3) 毎年の通報依頼発出時における対応の問題	56
(4) 確認資料の保存および引継ぎに対する指導の欠如	57
(5) 平成26年の事案発生時における対応の問題	59
2. 各行政機関の対応の問題について	60
(1) 対象障害者の計上方法についての正しい理解の欠如	60
(2) 対象障害者の杜撰な計上について	62
(3) 法の理念に対する意識の低さ	67
第4 総括	69

第1 検証の目的、経緯、調査方法等

1. 検証の目的及び経緯

今般、国の行政機関において、障害者雇用率制度の対象となる障害者の不適切計上が見られ、多くの行政機関で法定雇用率（障害者の雇用の促進等に関する法律（昭和35年法律第123号。以下「法」という。）第38条第1項の政令で定める率をいう。以下「法定雇用率」という。）を達成していない状況が明らかになった。

これを受け、本年8月28日に「公務部門における障害者雇用に関する関係閣僚会議」（以下「関係閣僚会議」という。）が開催され、「公務部門における障害者雇用に関する関係府省連絡会議」（以下「関係府省連絡会議」という。）において、国の行政機関等に係る法定雇用率の達成に向けた計画的な取組等の具体的な対応策を検討していくこととされた。

「国の行政機関における障害者雇用に係る事案に関する検証委員会」（以下「検証委員会」という。）は、関係閣僚会議において検討することとされている今般の事態の検証を行うことを目的として、関係府省連絡会議の下に設置されたものである。

検証委員会は、多くの国の行政機関において行われた大規模な不適切計上について、その実態を把握するとともに、いかなる原因によってそのような不適切計上が行政機関としてなされることになったのかを究明するため、本年9月から10月まで、国の行政機関に対する書面調査及びヒアリング調査を行うとともに、計4回の検証委員会を開催し、報告書を取りまとめるに至ったものである。

2.調査方法等

検証委員会は、今般の事案の検証に資するため、法を所管している厚生労働省（職業安定局）に対して、法に基づく障害者雇用促進制度等の変遷に伴い、国の行政機関に対して行ってきた周知等の対応について調査を行うとともに、国の行政機関に対して、今般の事態が発生した原因や厚生労働省（職業安定局）による各機関に対する周知の状況等について調査を行った。調査にあたっては、関係府省連絡会議の議長である厚生労働大臣から、関係府省連絡会議の構成員に対し、調査に対する適切な対応についての指示を要請しており、調査に適切な協力をしない場合には職務命令違反となり得ることを、調査を依頼する事務連絡（「国の行政機関における障害者雇用に係る事案に関する検証委員会による調査について」（平成30年9月13日内閣官房副長官補室・厚生労働省大臣官房総務課事務連絡）によって周知した。また、今般の事態の検証を進めるために必要となる情報を広く直接収集するため、本年9月13日から9月28日まで専用通報窓口を設置した。

（1）厚生労働省（職業安定局）に対する調査方法等

障害者雇用促進制度等の変遷に伴い、厚生労働省（職業安定局）が国の行政機関に対して行ってきた周知等の対応について明らかにするため、厚生労働省（職業安定局）に対し、昭和35年から現在に至るまでの障害者雇用促進制度等に関する資料の提供を求めるとともに、2回にわたりヒアリングを実施した。

（2）国の行政機関に対する調査方法等

① 調査対象

法第 40 条は、国の任命権者に、当該機関における障害者雇用率制度の対象となる障害者（以下「対象障害者」という。）である職員の任免に関する状況を厚生労働大臣に通報しなければならないと規定しており、同条に基づく通報は任命権者ごとに行われていることから、その任命権者の区分に沿って、内閣官房、内閣法制局、人事院、内閣府、宮内庁、公正取引委員会、警察庁、個人情報保護委員会、金融庁、消費者庁、総務省、法務省、公安調査庁、外務省、財務省、国税庁、文部科学省、厚生労働省、農林水産省、林野庁、水産庁、経済産業省、特許庁、国土交通省、運輸安全委員会、観光庁、気象庁、海上保安庁、環境省、原子力規制委員会、防衛省、防衛装備庁、会計検査院の 33 の国の行政機関を調査対象とした。

人事院及び会計検査院については、関係府省連絡会議においてはオブザーバーとなっているが、法第 40 条に基づく通報を行っていることから、調査対象としたものである。

なお、立法機関及び司法機関は、国の行政機関でないことから調査の対象としていない。

② 調査方法

個別事案調査と各府省庁人事担当課調査からなる調査票への回答による書面調査に加え、ヒアリング調査を行った。

なお、対象障害者の不適切計上がなかった国の行政機関についても、不適切計上のあった機関の対応とどのような違いがあったのか比較を行う観点から、各府省庁人事担当課調査及びヒアリング調査を行った。

ア 個別事案調査

個別事案調査は、「障害者である職員の任免に関する状況の通報について」(平成29年5月25日職雇障発0525第1号厚生労働省職業安定局雇用開発部障害者雇用対策課長通知。以下「平成29年5月通知」という。)により依頼された平成29年6月1日現在の障害者である職員の任免に関する状況の通報(以下「平成29年通報」という。)に係る通報書(以下「平成29年通報書」という。)中、対象障害者である職員として計上した者であって、「障害者任免状況通報書」に関する説明会への参加並びに再点検及び報告等の依頼について」(平成30年6月20日職雇障発0620第1号厚生労働省職業安定局雇用開発部障害者雇用対策課長通知)により国の行政機関に依頼された平成29年6月1日現在の障害者任免状況の点検(以下「平成30年再点検」という。)において、通報内容の修正が必要となった者(対象障害者としての計上数が増加した者¹を除く。以下「調査対象者」という。)全てについて、調査対象者別個別調査票により個別事案ごとに回答を求めることにより、個別事案ごとに対象障害者である職員数を不適切計上した際の経緯や問題の所在を明らかにすることを目的として行った。

個別事案調査票の調査項目は参考資料のとおりであるが、主に以下の5つの観点から事実関係を明らかにするものである。

- ・ 対象者の属性：対象者の雇用期間、勤務時間区分

¹ 通報内容の修正が必要になった者の中には、重度障害者であることが判明したり、新たに障害者手帳を所持することが判明したため対象障害者としての計上数が増加した者がいるため、調査においては総数の確認のために増加した者の数を把握しているが、個々の質問や集計の対象とはしていない。

- ・ 平成 29 年通報時の整理：平成 29 年通報書における障害者区分等
- ・ 平成 30 年再点検後の整理：平成 30 年再点検後の整理として、障害者区分、障害者区分に該当しない場合の分類（障害者手帳等²を所持しているが通報対象となる職員ではない、障害者手帳等所持未確認など）
- ・ 平成 29 年通報時の判断方法：調査対象者のうち、平成 29 年に対象障害者であるかの判断を行った者に係る判断方法（障害者手帳等、障害者手帳等以外の資料、自己申告等）（平成 28 年度以前に対象障害者であるかとの判断を行った調査対象者については、どのような引継ぎがなされていたか。）
- ・ なぜ対象障害者である職員数の計上において不適切計上が発生したのか

イ 各府省庁人事担当課調査

各府省庁人事担当課調査は、平成 29 年通報書の修正が必要となるに至った背景として、障害者雇用促進制度等や障害者任免状況通報制度に係る法令・通知及び障害者の範囲等の認識や、国の行政機関内部における周知方法、厚生労働省の対応等について、事実関係を明らかにすることを目的として行った。

² 身体障害者手帳、療育手帳、精神障害者保健福祉手帳のほか身体障害者については都道府県知事の定める医師若しくは産業医による法別表に掲げる身体障害を有する旨の診断書・意見書（ただし、心臓、じん臓、呼吸器、ぼうこう若しくは直腸、小腸又はヒト免疫不全ウイルスによる免疫の機能の障害については、指定医によるもの）及び知的障害者については児童相談所、知的障害者更生相談所、精神保健福祉センター、精神保健指定医若しくは障害者職業センターによる判定書

各府省庁人事担当課調査の調査項目は参考資料のとおりであるが、主に以下の項目について調査を行うものである。

- ・ 問題のある取扱いの認識
- ・ 障害者雇用促進制度等についての認識
- ・ 通報の対象となる障害者の範囲の認識
- ・ プライバシーに配慮した障害者の把握・確認ガイドラインについての認識
- ・ 各機関内部における周知方法
- ・ 厚生労働省の通報依頼や制度の周知等の対応

ウ ヒアリング調査

個別事案調査及び各府省庁人事担当課調査の書面調査への回答を踏まえて、全ての調査対象機関に対して、検証委員会がヒアリングを行った。ヒアリングには、全ての機関について、2名以上の委員が対応した。

期間は平成30年9月26日から平成30年10月9日まで、のべ7日間、あわせて約35時間のヒアリングを行った。

第2 調査の結果

1. 障害者雇用促進制度等の概要・沿革

厚生労働省（職業安定局）から提出された資料によれば、法は、昭和35年に「身体障害者雇用促進法」として制定され、その後、数次にわたり改正が行われ、現行法となったものである。本検証に関連する主な部分の概要及び改正経緯等は、以下のとおりである。

（1）法（現行法）の概要

（目的）

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、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及び待遇の確保並びに障害者とその有する能力を有効に発揮することができるようにするための措置、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ことを目的とする（法第1条）。

（用語の意義）

「障害者」とは、身体障害、知的障害、精神障害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が著しく困難な者をいう（法第2条第1号）。

「身体障害者」とは、障害者のうち、身体障害がある者であって法別表に掲げる障害があるものをいう（法第2条第2号）。法別表には以下の通り規定されている。

- 一 次に掲げる視覚障害で永続するもの
 - イ 両眼の視力（万国式試視力表によつて測つたものをいい、屈折異状がある者については、矯正視力について測つたものをいう。以下同じ。）がそれぞれ 0.1 以下のもの
 - ロ 一眼の視力が 0.02 以下、他眼の視力が 0.6 以下のもの
 - ハ 両眼の視野がそれぞれ 10 度以内のもの
 - ニ 両眼による視野の 2 分の 1 以上が欠けているもの
- 二 次に掲げる聴覚又は平衡機能の障害で永続するもの
 - イ 両耳の聴力レベルがそれぞれ 70 デシベル以上のもの
 - ロ 一耳の聴力レベルが 90 デシベル以上、他耳の聴力レベルが 50 デシベル以上のもの
 - ハ 両耳による普通話声の最良の語音明瞭度が 50 パーセント以下のもの
 - ニ 平衡機能の著しい障害
- 三 次に掲げる音声機能、言語機能又はそしやく機能の障害
 - イ 音声機能、言語機能又はそしやく機能の喪失
 - ロ 音声機能、言語機能又はそしやく機能の著しい障害で、永続するもの
- 四 次に掲げる肢体不自由
 - イ 一上肢、一下肢又は体幹の機能の著しい障害で永続するもの
 - ロ 一上肢のおや指を指骨間関節以上で欠くもの又はひとさし指を含めて一上肢の二指以上をそれぞれ第一指骨間関節以上で欠くもの
 - ハ 一下肢をリスフラン関節以上で欠くもの
 - ニ 一上肢のおや指の機能の著しい障害又はひとさし指を含めて一上肢の三指以上の機能の著しい障害で、永続するもの

ホ 両下肢のすべての指を欠くもの

ヘ イからホまでに掲げるもののほか、その程度がイからホまでに掲げる障害の程度以上であると認められる障害

五 心臓、じん臓又は呼吸器の機能の障害その他政令で定める障害で、永続し、かつ、日常生活が著しい制限を受ける程度であると認められるもの

「知的障害者」とは、障害者のうち、知的障害がある者であって厚生労働省令で定めるものをいう（法第 2 条第 4 号）。厚生労働省令においては、児童相談所、知的障害者福祉法（昭和 35 年法律第 37 号）第 9 条第 6 項に規定する知的障害者更生相談所、精神保健及び精神障害者福祉に関する法律（昭和 25 年法律第 123 号。以下「精神保健福祉法」という。）第 6 条第 1 項に規定する精神保健福祉センター、精神保健指定医又は法第 19 条の障害者職業センター（以下「知的障害者判定機関」という。）により知的障害があると判定された者と規定されている（障害者の雇用の促進等に関する法律施行規則（昭和 51 年労働省令第 38 号。以下「施行規則」という。）第 1 条の 2）。

「精神障害者」とは、障害者のうち、精神障害がある者であって厚生労働省令で定めるものをいう（法第 2 条第 6 号）。厚生労働省令においては、以下に掲げる者であって、症状が安定し、就労が可能な状態にあるものと規定されている（施行規則第 1 条の 4）。

一 精神保健福祉法第 45 条第 2 項の規定により精神障害者保健福祉手帳の交付を受けている者

二 統合失調症、そううつ病（そう病及びうつ病を含む。）又はてんかんにかかっている者（前号に掲げる者に該当する者を除く。）

（対象障害者の雇用に関する事業主の責務）

全て事業主は、対象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、進んで対象障害者の雇入れに努めなければならない（法第 37 条第 1 項）。

また、対象障害者の雇用に関する事業主の責務及び障害者雇用率制度の対象になる「対象障害者」とは、

身体障害者、知的障害者又は精神障害者（精神保健福祉法第 45 条第 2 項の規定により精神障害者保健福祉手帳の交付を受けているものに限る。）

をいうとされている（法第 37 条第 2 項）。

（雇用に関する国の義務）

国の任命権者は、職員の採用について、当該機関に勤務する対象障害者である職員の数が、法定雇用率を充たす数に満たない場合には、法定雇用率以上となるようにするため、対象障害者の採用に関する計画（以下「採用計画」という。）を作成しなければならない（法第 38 条第 1 項）。

上記における「職員」とは、当該機関に常時勤務する職員であって、除外職員（警察官、自衛官その他の政令で定める職員をいう。以下同じ。）を除いた職員をいう（法第 38 条第 1 項並びに障害者の雇用の促進等に関する法律施行令（昭和 35 年政令第 292 号。以下「施行令」という。）第 1 条及び別表 1）。

現在、国の行政機関の法定雇用率は 2.5%とされている（施行令第 2 条及び平成 27 年政令第 175 号附則第 2 条）。

（採用計画）

国の任命権者は、採用計画及びその実施状況を厚生労働大臣に通報しなければならない（法第 39 条第 1 項）。

厚生労働大臣は、特に必要があると認めるときは、採用計画を作成した国の任命権者に対して、その適正な実施に関し、勧告をすることができる（法第 39 条第 2 項）。

（障害者任免状況通報）

国の任命権者は、毎年 1 回当該機関における対象障害者である職員の任免に関する状況を厚生労働大臣に通報しなければならない（法第 40 条）

この任免に関する状況の通報は、施行令において 6 月 1 日現在について行うものとされている（施行令第 8 条）。

（2）沿革・対象障害者の範囲等の変遷

① 昭和35年制定当時

身体障害者雇用促進法は、身体障害者がその障害のために就職の機会が少なく、一般に比べ多数の者が失業又は不完全就業の状態におかれていること等諸般の情勢にかんがみ³、身体障害者が適当な職業に雇用されることを促進することにより、その職業の安定を図ることを目的として昭和 35 年に制定された。

³ 身体障害者雇用促進法案提案理由説明(昭和 35 年 3 月 2 日衆議院社会労働委員会)

当時、国においては、政府自らが民間の雇用主に率先して身体障害者の雇用に積極的に取り組むため、「官庁公共企業体地方公共団体等における身体障害者雇用促進に関する件」(昭和 27 年 6 月 5 日次官会議申合せ)において、「国の機関においても能う限り身体障害者を採用すること」「国の機関、公共企業体及び地方公共団体は、身体障害者の採用状況、採用者の勤務能率等を労働省へ通報すること」「国の機関、公共団体及び地方公共団体において採用すべき身体障害者の数の基準については、各省庁と打ち合わせの上別途考慮すること」とされていた⁴。

昭和 35 年の身体障害者雇用促進法はこれをさらに進め、

- ・ 法定雇用率を定め、国及び地方公共団体等の任免権者は法定雇用率以上であるように身体障害者を採用するため、採用計画を作成しなければならないこと
- ・ 民間の一般雇用主に対しても法定雇用率を定め、法定雇用率以上であるように身体障害者を雇い入れるように努めなければならないこと

等が規定された。

(身体障害者の範囲)

この時、身体障害者雇用促進法の身体障害者の範囲は同法独自のものを規定しており、「身体障害者」とは、別表に掲げる身体上の欠陥がある者と規定されていた(同法第 2 条第 1 項)。同法別表は、障害が明確かつ画一的に判定できること及び労働能力の永続的欠損があることの二点を基準として作成され、その内容は、身体障

⁴ 「身体障害者雇用促進法解説」(堀秀夫著、昭和 36 年)P.49

害者福祉法（昭和 24 年法律第 283 号）の身体障害（身体障害者福祉法施行規則（昭和 25 年厚生省令第 15 号）の障害程度等級表 7 級の者及び 7 級の障害を重複して有するために 6 級として取り扱う場合を除く。）を基本としつつ、恩給法（大正 12 年法律第 48 号）別表第一号表の二及び同第一号表の三の第三款症までのものを加えたものであった⁵。

判定については、身体障害者福祉法に基づく身体障害者手帳（以下「身体障害者手帳」という。）を有する者は身体障害者手帳、恩給法別表に該当する障害を有する者は戦傷病者等の日本国有鉄道無賃乗車等に関する法律（昭和 30 年法律第 158 号）に基づく戦傷病者証明書（以下「戦傷病者証明書」という。）いずれの交付も受けられない者は法別表と対比して個別に判断することとされていた⁶。

（障害者の任免状況の通報）

制定当時、国の行政機関の身体障害者の任免状況を労働省に通報することは法律上規定されておらず、厚生労働省（職業安定局）によれば、昭和 35 年から昭和 51 年改正まで、運用によって毎年 10 月 1 日現在の「身体障害者の雇用状況調査」を実施していた。「身体障害者の雇用状況調査」は、10 月 1 日現在の職員総数、対象障害者数、それぞれの機関において雇用する対象障害者の割合（以下「実雇用率」という。）と障害の種類別の人数（視覚障害者、聴覚又は平衡機能障害者、音声・言語又はそしゃく機能障害者、肢体不自由者、内部障害者）対象障害者全員の一覧（番号、性別、年

⁵ 当該第三款症までのもの障害のうち、対象とすることが当面困難であるものは除かれていた。「身体障害者雇用促進法解説」（堀秀夫著、昭和 36 年）p.132-p.134

⁶ 「身体障害者雇用促進法解説」（堀秀夫著、昭和 36 年）p.131-p.134

齢、障害種類、障害程度、手帳、職種)等を提出させるものであり、「障害程度」は身体障害者福祉法施行規則別表第5号によるものとし、対象者が身体障害者手帳を有する場合は手帳に記載された障害等級を記入すること。手帳を有しない場合は、上記別表により適宜判断して障害等級を記入すること。判断不能の場合は「不明」と記入すること」とされていた(「身体障害者の雇用状況調査について」昭和49年10月14日職発第410号労働省職業安定局長通知)。

② 昭和51年改正

昭和51年、事業主に対する身体障害者の雇用義務の強化、身体障害者雇用納付金制度の創設等を行う身体障害者雇用促進法の改正が行われた。

(身体障害者の範囲の変更)

この改正により、身体障害者の範囲について、

- ・ 厚生省の福祉行政と労働省の雇用行政の一体化を図ることにより総合的かつ効果的な身体障害者対策を推進する必要があること
- ・ 身体障害者の雇用義務の強化、身体障害者雇用納付金制度の創設等に伴い、法的公平性と安定性を確保するため、対象とする身体障害者を明確かつ容易に判定することができるようにする必要があること

等から、法の対象とする身体障害者の範囲を身体障害者福祉法に規定する身体障害者の範囲に一致するように改めた(「改正身体障害者雇用促進法の施行について」昭和51年10月1日職発第447号

労働省職業安定局長通知（以下「昭和 51 年施行通知」という。）第 2 の 1 ）。

具体的には、「法の対象とする身体障害者は、法別表に掲げる身体障害がある者とされているが、これは別紙身体障害者障害程度等級表（以下「障害程度等級表」という。）の 1 級から 6 級までに掲げる身体障害がある者及び 7 級に掲げる身体障害が 2 以上重複している者をいうものである。これは、身体障害者福祉法施行規則別表 5 号「身体障害者障害程度等級表」に掲げる範囲と合致するものである。」としていた（昭和 51 年施行通知第 2 の 2 ）。

また、昭和 51 年施行通知において、身体障害者であることの確認については、以下のとおりとしていた。

（略）身体障害者福祉法においては、その主たる対象とする身体障害者を同法第 15 条に規定する身体障害者手帳（以下「身体障害者手帳」という。）の交付を受けた者に限つているところであるが、同法別表に掲げる身体上の障害を有する者のすべてが必ずしも身体障害者手帳の交付を受けているものではないこと等にかんがみ、この法の対象となる身体障害者であるか否かの確認は、身体障害者手帳によるほか法別表に掲げる身体障害を有することの医師の診断書によつて行うものとする。（昭和 51 年施行通知第 2 の 1 ）

身体障害者であることの確認は、原則として身体障害者手帳によつて行うものとするが、身体障害者手帳を所持しない者については、次の 及び による医師の診断書によつて確認するものとする（略）。

（中略）

身体障害者福祉法第15条の規定により都道府県知事の定める医師（以下「福祉法15条指定医」という。なお、身体に障害がある者が身体障害者手帳の交付を受けようとするときは、この医師の診断書を添えて都道府県知事に申請しなければならないこととされている。）又は労働安全衛生法第13条に規定する産業医による法別表に掲げる身体障害を有するとの診断書（ただし、心臓、じん臓又は呼吸器の障害については、当分の間、福祉法15条指定医によるものに限る。）を受けること。

の診断書は、障害の種類及び程度並びに法別表に掲げる障害に該当する旨を記載したものとすること。

（昭和51年施行通知第2の3）

（身体障害者任免状況通報制度の創設）

また、昭和51年改正においては、身体障害者である職員の任免に関する状況の通報について、「労働大臣は、この法の施行を担当する官庁であるから、国等における身体障害者の雇用についても、この法の実施状況を常には握しておく必要があり、特に雇用率未達成の任免権者等が生じないように十分留意する必要がある」（昭和51年施行通知第3の5）ことから、通報に係る根拠規定を新設した。

（任免に関する状況の通報）

第13条 任命権者等は、毎年一回、政令で定めるところにより、当該機関における身体障害者である職員の任免に関する状況を労働大臣に通報しなければならない。

任免状況の通報は、毎年6月1日現在における身体障害者である職員の数その他身体障害者である職員の任免に関する状況を労働大

臣に対して行うこととされ（法第 13 条、施行令第 8 条）、通報の内容は、当該任命権者の機関における職員の総数とそのうちの身体障害者の数、重度障害者である職員の数、除外職員の状況、障害の種類別の身体障害者数等について、身体障害者雇用状況通報書（障害者の雇用の促進等に関する法律施行令及び障害者の雇用の促進等に関する法律施行規則の規定に基づき厚生労働大臣が定める様式（昭和 51 年労働省告示第 112 号）様式第 3 号（1））及び身体障害者職員名簿（同令様式第 3 号（2））によって行うこととされていた（昭和 51 年施行通知第 3 の 5 ）。

なお、身体障害者職員名簿については、昭和 53 年以降の通報にあつては、前年通報分から異動のあつた身体障害者について、当該異動事項のみ通報することとして差し支えないこととされていた（「国、地方公共団体等の機関における身体障害者採用計画制度等について」（昭和 51 年 12 月 13 日職発第 548 号労働省職業安定局長通知）別紙「国、地方公共団体等の機関の身体障害者採用計画の作成等の要領」第 1 の 2 ）。

（一般事業主に対する雇用義務等）

事業主は、労働省令で定める雇用関係の変動がある場合には、その常時雇用する身体障害者の数が、その常時雇用する労働者の総数（除外率⁷に相当する数を除いた数）に法定雇用率を乗じて得た数以上であるようにしなければならない（法第 14 条第 1 項）ことと

⁷ 障害者の就業が一般的に困難であると認められる職種が相当の割合を占める業種ごとに政令で定められた率をいい、雇用される労働者数を計算する際に、除外率に相当する労働者数を控除することとされている。（法附則第 3 条）

し、従来の努力義務が法的義務に強化された（昭和 51 年施行通知第 4 の 1 ）。

また、「身体障害者の雇用に伴う経済的負担に着目し、経済的側面から事業主の身体障害者の雇用に関する社会的連帯責任の履行を求めようとする」身体障害者雇用納付金制度が創設された（法第 26 条、昭和 51 年施行通知第 5 の 1 ）。

③ 昭和62年改正

昭和 62 年、身体障害者雇用率制度等を除き身体障害者雇用促進法上の施策の対象をすべての障害者に拡大するとともに、企業に在職中に障害者となった労働者の雇用継続のための助成措置、雇用されている障害者に対する助言・指導の実施等障害者の雇用の安定のための施策を充実強化するための改正が行われ、法律の名称を「身体障害者雇用促進法」から「障害者の雇用の促進等に関する法律」に改めるとともに、知的障害者について雇用されている者を身体障害者雇用率制度上身体障害者と同様に実雇用率の算定にあたりカウントすることとした。

（知的障害者の範囲とその確認方法）

昭和 62 年改正により、知的障害者は「障害者のうち、精神薄弱がある者であつて労働省令で定めるものをいう」（法第 2 条第 4 号）とされた。施行規則においては、知的障害者として「児童相談所、精神薄弱者更生相談所、精神衛生センター、精神衛生鑑定医又は法第 9 条の障害者職業センターにより精神薄弱があると判定された者」が定められていた（施行規則第 1 条の 2 ）。「知的障害者であるか否かの判定については、医学、心理学、雇用・職業等の観点か

ら専門的かつ総合的に行う必要があることから、労働省令において知的障害者であるか否かの判定を専門的に行う機関を定め、これらの機関において判定を行うこととし⁸、「精神薄弱者であることの判定を行う機関を労働省令で定め、当該機関において精神薄弱があると判定された者を法律上の精神薄弱者として取り扱うこととした」(「身体障害者雇用促進法の一部を改正する法律の運用について」(昭和63年4月1日職発第156号・能発第73号労働省職業安定局長・労働省職業能力開発局長通達)Iの一)とされていた。

④ 平成17年改正

平成17年改正において、精神障害者について雇用対策の強化を図る観点から、障害者雇用率制度に関し、精神障害者のうち精神障害者保健福祉手帳の交付を受けている者である労働者を雇用しているときには、その数に相当する身体障害者又は知的障害者である労働者を雇い入れたものとみなして、実雇用率の算定にあたりカウントすることとしたすこととした。

この改正の際、労働政策審議会障害者雇用分科会意見書(平成16年12月15日)⁹並びに衆議院厚生労働委員会附帯決議(平成17年

⁸ 「障害者雇用対策の理論と解説」(征矢紀臣著、平成10年)p.344

⁹ 労働政策審議会障害者雇用分科会意見書「今後の障害者雇用施策の充実強化について - 就業機会の拡大による職業的自立を目指して - 」(平成16年12月15日)(抄)
「精神障害者を実雇用率に算定するに当たっての対象者の把握・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(以下「手帳」という。)の所持をもって行うことが適当であり、本人の意に反した雇用率制度の適用等が行われないよう、プライバシーに配慮した対象者の把握・確認の在り方について、企業にとって参考となるものを示す必要がある。その内容としては、スムーズな把握・確認の方法や事例、手帳取得の強要の禁止といった禁忌事項を示すこと等が考えられるが、企業にとってわかりやすいものとなるよう、専門家による検討を行うことが適当である。」

6月8日)及び参議院厚生労働委員会附帯決議(平成17年6月28日)¹⁰において、精神障害者を実雇用率に算定するに当たっての対象者の把握・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の所持をもって行うことが適当であり、プライバシーに配慮した対象者の把握・確認の在り方について、企業にとって参考となるものを示す必要がある旨の言及がされた。

これを踏まえ、厚生労働省(職業安定局)において、「障害者の把握・確認ガイドライン検討会議」(座長:松矢勝宏目白大学人間社会学部教授)が開催され、「プライバシーに配慮した障害者の把握・確認ガイドライン」(平成17年11月4日職高発第1104001号厚生労働省職業安定局長通知。以下「ガイドライン」という。)を策定した。

ガイドラインにおいて、障害者雇用義務制度及び障害者雇用納付金制度の対象となる障害者の範囲は、以下のとおりとなっている。

- | |
|---|
| <p>3. 制度の対象となる障害者の範囲</p> <p>(1) 制度の対象となる障害者の範囲</p> <p>障害者手帳等による確認</p> |
|---|

¹⁰ 衆議院厚生労働委員会附帯決議(平成17年6月8日)(抄)
「精神障害者を実雇用率に算定するに当たって、雇用率の達成指導を引き続き厳正に行うとともに、精神障害者保健福祉手帳の取得強要及び申し出の強要など本人の意に反した雇用率制度の適応等が行われないよう、プライバシーに配慮した対象者の把握・確認の在り方について、必要な措置を講ずること。」
参議院厚生労働委員会附帯決議(平成17年6月28日)(抄)
「精神障害者を実雇用率に算定するに当たって、雇用率の達成指導を引き続き厳正に行うとともに、精神障害者保健福祉手帳の取得強要及び申し出の強要など本人の意に反した雇用率制度の適用等が行われないよう、プライバシーに配慮した対象者の把握・確認の在り方について、必要な措置を講ずること。」

障害者雇用義務制度及び障害者雇用納付金制度の対象となる障害者の範囲は身体障害者、知的障害者、及び精神障害者であって、以下の障害者手帳等によって確認することとされています。

身体障害者については、身体障害者手帳⁴

知的障害者については、(イ)都道府県知事又は政令指定都市市長が交付する療育手帳(自治体によっては別の名称を用いる場合があります。例えば、東京都においては愛の手帳。)又は(ロ)児童相談所、知的障害者更生相談所、精神保健福祉センター、精神保健指定医若しくは障害者職業センターによる判定書

精神障害者については、精神障害保健福祉手帳(平成18年4月以降)

⁴ 身体障害者については、当分の間、都道府県知事の定める医師若しくは産業医による障害者雇用促進法別表に掲げる身体障害を有する旨の診断書・意見書(ただし、心臓、じん臓、呼吸器、ぼうこう若しくは直腸、小腸又はヒト免疫不全ウイルスによる免疫の機能の障害については、当分の間、指定医によるものに限る。)によって確認を行うことも認められています。

(3) 法定雇用率の変遷

法定雇用率については、昭和51年改正において初めて法定雇用率の設定の基準が設けられ、「すべて事業主は、社会連帯の理念に基づき、身体障害者の雇用に関して共同の責務を負う」という基本理念のもと、

事業主が常用労働者数に応じて平等に負担すべき割合とすることが妥当であるため、全常用労働者（失業者を含む。）数に占める全常用身体障害者（失業者を含む。）数の比率を目安として定めることとされた（法第14条第2項（当時）昭和51年施行通知第4の6）。

このとき国の機関における法定雇用率については、国等が一般の民間企業に率先して身体障害者の雇用を促進すべき立場にあることにかんがみ、民間企業に適用される法定雇用率以上の率を定めるべきものとされた（昭和51年施行通知第3の2）。

その後、法定雇用率は順次見直されるとともに、法定雇用率の算定基礎の対象として、平成10年からは知的障害者を、平成30年4月からは精神障害者を追加し、対象となる障害者も次第に拡大している。また、事業主が雇用する障害者の割合（実雇用率）を計算する対象としては、知的障害者は昭和63年から、精神障害者は平成18年から算定対象に含まれている。国の機関における法定雇用率等の変遷は、以下の通りである。

施行時期	国の機関の法定雇用率	対象障害者の範囲
昭和35年7月	現業的機関 ¹¹ ：1.4% 非現業的機関：1.5%	法定雇用率：身体障害者 実雇用率：身体障害者
昭和43年10月	現業的機関：1.6% 非現業的機関：1.7%	法定雇用率：身体障害者 実雇用率：身体障害者
昭和51年10月	現業的機関：1.8%	同上

¹¹ 現業的機関は郵政省、林野庁、大蔵省造幣局及び印刷局等の身体障害者が比較的従事しにくい作業を内容とする職種が多い機関とされていたが、この区分は平成10年7月に廃止された。

	非現業の機関：1.9%	
昭和 63 年 4 月	現業の機関：1.9% 非現業の機関：2.0%	法定雇用率：身体障害者 実雇用率：身体障害者、知的障害者
平成 10 年 7 月	2.1%	法定雇用率：身体障害者、知的障害者 実雇用率：身体障害者、知的障害者
平成 18 年 4 月	同上	法定雇用率：身体障害者、知的障害者 実雇用率：身体障害者、知的障害者、精神障害者
平成 25 年 4 月	2.3%	同上
平成 30 年 4 月	2.5%	法定雇用率：身体障害者、知的障害者、精神障害者 実雇用率：身体障害者、知的障害者、精神障害者

2.厚生労働省（職業安定局）に対する調査結果

（1）調査方法

障害者雇用促進制度等の変遷に伴い、厚生労働省（職業安定局）が国の行政機関に対して行ってきた周知等の対応を明らかにするために、厚生労働省（職業安定局）に対し、昭和35年から現在に至るまでの障害者雇用促進制度等に関する資料の提供を求めるとともに、2回にわたりヒアリングを実施した。調査結果は、第2の1の「障害者雇用促進制度等の概要・沿革」に記載しているほか、詳細は次のとおりである。

（2）調査結果

① 昭和35年制定当時の身体障害者の範囲及び確認方法

第2の1に記載したとおり、昭和35年制定時から昭和51年改正までの間は、身体障害者の範囲は身体障害者福祉法と一部異なる独自の範囲を定めていたものであるが、当時の身体障害者の範囲及び確認方法については、範囲については身体障害者福祉法より広く捉えており、確認方法については身体障害者手帳又は戦傷病者証明書による確認を基本とし、いずれの交付も受けられない者は、法別表を参照し個別に判断していた¹²。

¹² 「身体障害者雇用促進法解説」(堀秀夫著、昭和36年)p.132

「従来身体障害者については、国民年金法、厚生年金保険法、所得税法、身体障害者福祉法、恩給法、労働者災害補償保険法、職業安定法等において、それぞれの目的に応じて一定の範囲の者を対象としてきたのであるが、本法の身体障害者も本法の目的に応じて独自の範囲のものを定めた。これら諸法律の関係を一貫にしていえば、おおむね本法の身体障害者の範囲は、国民年金法、厚生年金保険法、所得税法、身体障害者福祉法よりも広く、恩給法、労働者

② 昭和51年改正時の対応

ア 昭和51年改正に伴う身体障害者の確認方法

昭和51年改正により、法別表に定める身体障害者の範囲を身体障害者福祉法のそれと一致させるとともに、昭和51年施行通知において、その確認方法として、原則として身体障害者手帳によって行うものとするが、身体障害者手帳を所持していない者については、身体障害者福祉法第15条（現行）の規定により都道府県知事の定める医師（以下「指定医」という。）又は労働安全衛生法（昭和47年法律第57号）第13条（現行）に規定する産業医（以下「指定医等」という。）の診断書であって、障害の種類及び程度並びに法別表に掲げる障害に該当する旨を記載したものにより法別表に該当することを確認するものとされた。

なお、身体障害者福祉法上の身体障害者は、「別表に掲げる身体上の障害がある18歳以上の者であつて、都道府県知事から身体障害者手帳の交付を受けたものをいう」（同法第4条）と手帳所持者に限定されている。

このような取扱いとなった理由については、

- ・ 「身体障害者雇用審議会答申第6号」（昭和50年12月11日）¹³において、福祉行政と雇用行政のリンクを図るとともに、「身体障

災害補償保険法の身体障害を基調とし、これに恩給法別表第1号表の2及び第1号表の3の第3款症までのものを加えたものである。」

「しかし、よりはつきりしているのは身体障害者福祉法に基づく身体障害者手帳であり、この手帳所持者のほとんどは、本法の身体障害者となるものである。（略）この身体障害者手帳、戦傷病者証明書のいずれの交付も受け付けられない人については、本法の別表と対比して個別的に判断していかなければならない。」

¹³ 身体障害者雇用審議会答申第6号(昭和50年12月11日)(抄)

害者雇用義務の強化や身体障害者雇用納付金制度の創設を考慮すれば、法的公平性及び安定性を確保する観点からも、対象とする身体障害者は全国的に画一した基準で判定することが可能であつて、その確認方法が容易なものであるようにしなければならないこと」とされていることを踏まえ、法別表に定める身体障害者の範囲を身体障害者福祉法のそれと一致させるとともに、その確認については原則として手帳で行うものとする一方、

- ・ 昭和51年施行通知に記載されたとおり、法別表に掲げる身体上の障害を有する者の全てが必ずしも手帳の交付を受けているものではないこと等に鑑み、身体障害者であることの確認は、原則として身体障害者手帳によって行うものとするが、身体障害者手帳を所持しない者については、指定医等による法別表に掲げる身体障害を有するとの診断書（ただし、心臓、じん臓又は呼吸器の障害については、当分の間、指定医によるものに限る。）であつて、障害の種類及び程度並びに法別表に掲げる障害に該当する旨を記載したものによって確認することとしたものである。

イ 国の行政機関に対する昭和51年改正の内容の周知

「身体障害者雇用促進法の身体障害者の範囲は、身体障害者福祉法の身体障害者の範囲を基調として定められているが、軽度の身体障害者について若干の相違も見られるところである。しかし、両方の範囲を合致させるとすれば、厚生省の福祉行政と労働省の雇用行政のリンクが図られることとなり、総合的な身体障害者対策に大きく寄与することとなると考えられること、身体障害者雇用義務の強化や身体障害者雇用納付金制度の創設を考慮すれば、法的公平性及び安定性を確保する観点からも、対象とする身体障害者は全国的に画一した基準で判定することが可能であつて、その確認方法が容易なものであるようにしなければならないこと、軽度の身体障害者についてはその雇用状況も相当改善され、今後は中・重度の身体障害者を重点として対策を推進していく必要があること等を考慮すると、身体障害者雇用促進法の身体障害者の範囲を身体障害者福祉法のそれに合致させることが妥当であると考え。」

また、昭和51年改正により、身体障害者の範囲を身体障害者福祉法と一致させ、またその確認方法についても、原則として身体障害者手帳によって行うものとされたことを考えれば、改正法の内容については国の行政機関に適切に周知が図られているべきであると考えられる。このため、国の行政機関に対する昭和51年改正の内容の周知状況について確認したところ、昭和51年施行通知を国の行政機関の障害者雇用担当係に昭和52年1月12日付で事務連絡として送付しており、国の行政機関が改正内容について理解する機会があったことは確認されたが、それ以外の厚生労働省（職業安定局）の対応は不明である。

他方、同時期に発出された「国、地方公共団体等の機関における身体障害者採用計画制度等について」（昭和51年12月13日職発第548号労働省職業安定局長通知）により、国の行政機関における身体障害者の雇用状況を通報させていたところであるが、当該通知には、昭和51年施行通知に記載されている身体障害者の範囲やその確認方法に関する記載はなかった。なお、昭和51年施行通知については、平成13年以降、厚生労働省のウェブサイトから閲覧可能であって¹⁴、「法令等データベースサービス - 通知検索 - 」に掲載されているものである。

また、昭和51年施行通知を国の行政機関に対して示したのと同時期に、財務省から労働省（職業安定局）の担当係長へ照会し、産業医に代わるものとして人事院規則に定める健康管理医の診断書を用いることとして差し支えない旨の解釈が示された記録があった。こ

¹⁴ https://www.mhlw.go.jp/web/t_doc?dataId=00tb2318&dataType=1&pageNo=1

れについては、厚生労働省（職業安定局）においては、特に平成8年の労働安全衛生法の改正以降、産業医は、労働者の健康管理等を行うのに必要な医学に関する知識について労働省令で定める要件を備えた者でなければならない（労働安全衛生法第13条第2項）等の要件を備えることなどから、今般の検証に至るまで、産業医を例外として認めると解釈していたものであり、他方で国の行政機関に向けて健康管理医に係る取扱いについて周知している事実は確認できなかったとの回答であった。

③ 国の行政機関に対する障害者任免状況通報依頼通知に関する経緯

平成15年以前の国の行政機関に対する障害者任免状況通報依頼通知には、通報の対象となる障害者についての解説は何ら記載がなかったが、平成16年から「2 通報の対象となる障害者について」という項目が追加され、当該項目において「身体障害者」とは、原則として身体障害者福祉法に規定する身体障害者手帳の等級が1級から6級に該当する者」という記載が追加された（「障害者である職員の任免に関する状況の通報について」（平成16年5月18日職高障発第0518002号厚生労働省職業安定局高齢・障害者雇用対策部障害者雇用対策課長通知。以下「平成16年通報依頼通知」という。）2イ）。

この記載に関しては、この「原則として」の例外に当たる場合が平成16年通報依頼通知を見る限りにおいて明確でなく、多くの国の行政機関において、法別表への該当性の判断について、昭和51年施行通知における確認方法に沿わない運用がなされていた。

このため、このような記載が追加された経緯について、厚生労働省（職業安定局）において当時の担当者から聞き取ったところによれば、当時、国の行政機関から、通報の対象となる障害者の範囲につい

での問い合わせが多かったことを踏まえ、障害者職業紹介業務取扱要領（平成16年3月26日職高発第0326001号職業安定局長通知）の記載を参考に、「2 通報の対象となる障害者について」として、「身体障害者」とは、原則として身体障害者福祉法に規定する身体障害者手帳の等級が1級から6級に該当する者とし、「重度身体障害者」とは、このうち1級又は2級に該当する者とする。なお、身体障害者の障害程度等級について、具体的には参考のとおりであること」との記載を追記したものであり、これまでの身体障害者の範囲を拡大するという認識で記載されたものではない旨の回答であった。

また、平成16年通報依頼通知には、知的障害者について、「知的障害者」とは、児童相談所、知的障害者福祉法（昭和35年法律第37号）第12条第1項に規定する知的障害者更生相談所、精神保健及び精神障害者福祉に関する法律（昭和25年法律第123号）第6条第1項に規定する精神保健福祉センター、精神保健指定医又は障害者の雇用の促進等に関する法律第19条の障害者職業センターにより知的障害者と判定された者とする」とする記述も追加された（平成16年通報依頼通知2口）。

さらに、在職障害者の把握・確認について、国の行政機関における障害者の雇用状況を把握する「障害者である職員の任免に関する状況の通報について」（平成18年5月19日職高障発第0519002号厚生労働省職業安定局高齢・障害者雇用対策部障害者雇用対策課長通知。以下「平成18年通報依頼通知」という。）からは、精神障害者についても、「精神障害者」とは、精神保健福祉手帳の交付を受けている者とする。なお、法第72条の3により、精神障害者（精神保健福祉手帳所持者に限る。）である職員は身体障害者又は知的障害者である職

員とみなすこととされている。」とする記述が追加された（「障害者である職員の任免に関する状況の通報について」（平成18年5月19日職高障発第0519002号厚生労働省職業安定局高齢・障害者雇用対策部障害者雇用対策課長通知）112ニ）。この点、精神障害者の対象範囲については、手帳所持者に限ると毎年明確に記述されていたといえることができる。

④ 平成17年改正時のガイドラインの策定及び関連する対応について

ア ガイドラインに対象障害者の範囲を記載した経緯について

平成17年法改正により、精神障害者を実雇用率の算定に加える改正を行った際、併せてガイドラインが策定された。ガイドラインはプライバシーに配慮した障害者の把握・確認方法の規定が目的であるが、対象障害者の範囲についても記載されることとなった。

この経緯については、ガイドラインは、労働政策審議会障害者雇用分科会意見書並びに衆議院厚生労働委員会附帯決議及び参議院厚生労働委員会附帯決議を踏まえ、「障害者の把握・確認ガイドライン検討会議」を開催し、策定されたものであり、障害を把握する際のプライバシーの配慮の方法について、民間事業主の参考となるものを記載しているが、その前提として、障害者の範囲を改めて示す必要があることから、「制度の対象となる障害者の範囲」を記載した旨の回答があった。

イ ガイドラインの位置づけと国の行政機関への通知状況

このガイドラインについては、「プライバシーに配慮した障害者の把握・確認ガイドラインについて（通知）」（平成17年11月4日

職高発第1104004号厚生労働省職業安定局長通知)により、国の行政機関の人事担当責任者宛に通知されている。当該通知の記載によれば、「本ガイドラインは、障害者の雇用の促進等に関する法律に基づいて民間企業の事業主が行う業務の手續に即して、把握・確認の具体的な手順及び禁忌事項等を示しているものですが、貴府省庁においても、障害者の把握・確認を行う際には、本ガイドラインに準じた適正な取扱いに努めていただくよう、よろしく願いいたします」と記載されている。

ウ 平成18年以降の通報依頼及び厚生労働省ウェブサイトにおけるガイドラインの掲載

平成17年にガイドラインが策定されたことを踏まえ、平成18年通報依頼通知に、「在職障害者数の把握に当たっては、「プライバシーに配慮した障害者の把握・確認ガイドライン」(<http://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/shougaisha01/pdf/syuuchi03.pdf>)に従い、適正な取扱いに努められたいこと。」との記載が追加され、今に至っている。

このインターネットアドレスにはガイドラインの概要しか掲載されておらず、当該概要には、「対象者の把握・確認方法」や「把握・確認した情報の処理・保管方法」などについて記載されているのみで、障害者雇用率制度の対象となる障害者の範囲に関する記載はない。この点に関して、厚生労働省(職業安定局)において、当時の担当者に聞き取りを行ったところ、「積極的に、ガイドラインの概要しか掲載しないという判断をしたわけではないと考えられる」、また、「平成17年の障害者の雇用の促進等に関する法律の改正においては身体障害者の範囲や確認方法について変更がなかったこ

とから、ガイドラインの概要には載せていないのではないかと、「ガイドラインの問題意識は精神障害者のプライバシー保護であるため、ガイドラインの概要は、その内容をメインにまとめたものであった」旨の回答があった。

⑤ 独立行政法人労働者健康福祉機構における事案の後の対応

平成26年に独立行政法人労働者健康福祉機構（当時）において事実と異なる実雇用率により障害者の雇用状況の報告を行っている事案が発覚した。この時、厚生労働省（職業安定局）は、当該機構に対しヒアリングを実施する一方、国の行政機関に対しヒアリング等の調査は実施しなかったのか、行わなかったのであれば、その理由について確認した。

このときの厚生労働省（職業安定局）の対応について、当時の担当者に聞き取りを行ったところ、当該機構の事案を受けて、厚生労働省においても、職業安定局が大臣官房人事課に依頼し省内各部局に対し再調査・再報告を実施し、また省内の各独立行政法人所管部局が所管の各独立行政法人に対し、それぞれ障害者の雇用状況について再調査・再報告を実施したが、当時クローズアップされていたのは独立行政法人であり、国の行政機関にまで話が及ばなかったこと等から、厚生労働省以外の国の行政機関に対する調査は行っていなかった、（厚生労働省以外の国の行政機関に対する調査を）実施しなかった理由は、第1に、当該機構の事案は悪質な虚偽報告であったので類似の事案があるとは考えていなかった、第2に、自省の所管の独立行政法人が悪事を働いたという状況の中で、自省以外の国の行政機関に対し疑いを抱き調査をするのは筋違いではないかという判断があった旨の回答であった。

⑥ 平成30年通報依頼において「原則として」を削除した理由

平成16年から平成29年までの通報依頼通知においては、「2 通報の対象となる障害者について」において「原則として」という用語が使用されていたが、「障害者である職員の任免に関する状況の通報について」(平成30年5月31日職雇障発0531第1号厚生労働省職業安定局雇用開発部障害者雇用対策課長通知)の「2 通報の対象となる職員について」では、「原則として」という用語を削除している。

具体的には「身体障害者」とは、身体障害者福祉法第15条に規定する身体障害者手帳の交付を受けている者であって、その等級が1級から6級に該当する者とし、「重度身体障害者」とは、このうち1級又は2級に該当する者とする。なお、身体障害者の障害程度等級について、具体的には別添(参考)のとおりであるので留意すること。そのほか、対象となるか否かの判断については、下記問い合わせ先まで照会すること」とされた。

この経緯については、当時、財務省から、障害者任免状況通報制度の対象となる障害者の範囲について問い合わせがあり、その問い合わせを受けて、複数の国の行政機関において、昭和51年施行通知に記載されている身体障害者の範囲やその確認方法が正確に理解されていない可能性があったことが判明したことから、記述を変更し、指定医等の診断書による確認については個別の問い合わせで対応している旨の回答であった。

⑦ 法における書類の保存義務

民間事業主に対しては、施行規則第45条の規定により「各事業所ごとに、当該事業所において雇用する対象障害者である労働者について、医師の診断書その他その者が対象障害者であることを明らかにすることができる書類を備えつける」(施行規則第45条第1項)こととされている。国の行政機関については、その取扱いが必ずしも明確ではないが、現在における厚生労働省(職業安定局)の解釈では、施行規則第45条の「事業主」には国等は含まれず、もって国等に対しては、法に基づく書類の備付け及び保管に係る義務は係っていないと解釈し、運用している。

この点に関して、昭和51年改正当時において、身体障害者雇用促進法施行規則第45条(書類の備付け及び保管)の「事業主」には国等の機関の任免権者も含まれると解釈する一方、国等の機関については「納付金制度が適用されていないこと等にかんがみ、身体障害者である職員の数等を勘案して段階的に整備を進めるよう指導することとして差支えない」こととしていたとの疑義解釈に関する資料の存在が確認された(「改正身体障害者雇用促進法の施行に伴う疑義解釈について」昭和52年2月1日業指発第5号各都道府県労働主管部(局)長あて労働省職業安定局業務指導課長通知)。他方、当該疑義解釈を發出して以降、国等の機関に対し、書類の備付け及び保管に係る指導を行った証拠や、国等の機関における書類の備付け及び保管に係る検討を行った経緯については確認できなかった旨の回答であった。

また、昭和51年施行通知によって、障害者任免状況通報書とともに身体障害者職員名簿も作成することとされていたが、平成14年に廃止された(「身体障害者雇用促進法施行令及び身体障害者雇用促進法施行規則の規定に基づき厚生労働大臣の定める様式を定める等の件の一

部を改正する件」(平成14年厚生労働省告示第325号)。厚生労働省(職業安定局)に確認したところ、この経緯を記憶している者はいない、とのことだった。

⑧ 国の行政機関に対する支援

厚生労働省(職業安定局)による国の行政機関に対する障害者雇用促進のための支援措置の実施状況について確認したところ、近年においては、少なくとも、内閣人事局(旧総務省人事・恩給局)において、障害者雇用の促進に向けた周知等の対応が行われていることが確認された。

内閣人事局が主催する「公務部門における障害者雇用に係る実務担当者連絡会」においては、厚生労働省(職業安定局)が協力して、障害者雇用促進のための民間の好事例の提供等を行っている。

他方、当該連絡会において、ガイドラインの概要が配布されたことはあったが、本文そのものが周知された事例は確認できなかった。

(参考) 公務部門における障害者雇用に係る実務担当者連絡会における周知の取組

開催回	開催日	周知内容
第4回	平成24年6月26日	平成25年4月1日から法定雇用率の引上げについて周知するとともに、ガイドラインの概要を配布
第8回	平成27年3月11日	チャレンジ雇用 ¹⁵ について周知
第11回	平成28年3月18日	障害者に対する差別の禁止及び合理的配慮の提供義務等について周知。 障害者任免状況通報書について、常時勤務する職員や、出向中の職員や休業中の職員の算入に関する留意事項を周知。
第15回	平成30年5月31日	障害者雇用の状況について周知

¹⁵ チャレンジ雇用とは、1年以内の期間を単位として、各府省・各自治体において、知的障害者等を非常勤職員として雇用し、各府省・各自治体での1～3年の業務の経験を踏まえ、ハローワーク等を通じた一般企業等への就職を実現するものをいう。

3.各行政機関に対する調査結果

(1) 個別事案に関する調査結果

個別事案調査の集計結果については、参考資料に示すとおりである。

なお、平成 29 年通報時において、各行政機関の実雇用率は、ほとんどの機関で法定雇用率（2.3%）を超えていたが、平成 30 年再点検後は、法定雇用率を超えたのは 6 機関にとどまった。

(対象者の属性)

個別事案調査については、全部で 3,700 名¹⁶分の回答があり、そのうち 3,494 名が雇用期間の定めのない雇用の者であり、また、3,627 名が週の所定労働時間が 30 時間以上の者であった。

(平成 29 年通報時の整理)

平成 29 年通報書において、対象障害者である職員の数として、身体障害者、知的障害者又は精神障害者のどの区分として計上していたか尋ねたところ、3,390 名は身体障害者、308 名は精神障害者、2 名は知的障害者として計上していた。

また、身体障害者として計上されていた者 3,390 名について、身体障害の種類を尋ねたところ、内部機能障害として計上されていた者が最も多く 1,600 名、視覚障害として計上されていた者が 827 名、肢

¹⁶ 厚生労働省(職業安定局)公表の「国の行政機関における平成 29 年 6 月 1 日現在の障害者の任免状況の再点検結果について」(平成 30 年 8 月 28 日プレスリリース。平成 30 年 9 月 21 日訂正後。https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_01069.html)においては、減少した障害者である職員数は 3,460 とされているが、これは平成 30 年再点検後に新たに対象障害者に該当することとされた者(増加分)を含んでおり、また、対象障害者としての計上数(重度障害者を 2 人、短時間勤務職員を 0.5 人等と計上する等)であって不適切計上された者の実人数ではないため、検証委員会の個別事案調査の回答総数とは一致しない。

体不自由として計上されていた者が 590 名、聴覚又は平衡機能障害として計上されていた者が 349 名、音声機能、言語機能又はそしゃく機能障害として計上されていた者が 24 名となった。

なお、知的障害者 2 名については、1 名は対象障害者に該当するが障害者手帳等の所持の確認方法が本人の同意を得るなどガイドラインに沿った方法ではなかったため平成 30 年再点検の際は対象障害者として計上しなかったもの、もう 1 名については対象障害者に該当するが、重度でない障害者を重度障害者としていたため、障害者区分の変更を行ったものであった。

(平成 29 年の判断方法)

平成 29 年に対象障害者であるかの判断が行われた者は 3,700 名中 1,478 名であり、どのような方法により対象障害者であるかの判断を行ったか尋ねたところ、「障害者手帳(写し又は原本)(期限切れ等有効でない場合を含む。)」及び「障害者手帳の代わりとなる指定医等の診断書等」¹⁷を根拠としたもの 91 件、指定医等以外の医師の診断書¹⁸を根拠としたもの 311 件、「健康診断の結果や診療報酬請求書(レセ

¹⁷ ガイドラインにおいて対象障害者であるかの判断に用いることとされている以下のもの

- ・ 身体障害者については、身体障害者手帳又は都道府県知事が定める医師若しくは産業医による障害者雇用促進法別表に掲げる身体障害を有する旨の診断書・意見書(ただし、心臓、じん臓、呼吸器、ぼうこう若しくは直腸、小腸又はヒト免疫不全ウイルスによる免疫の機能の障害については、当分の間、指定医によるものに限る。)
- ・ 知的障害者については、(イ)都道府県知事又は政令指定都市市長が交付する療育手帳(自治体によっては別の名称を用いる場合があります。例えば、東京都においては愛の手帳。)又は(ロ)児童相談所、知的障害者更生相談所、精神保健福祉センター、精神保健指定医若しくは障害者職業センターによる判定書
- ・ 精神障害者については、精神障害保健福祉手帳(平成 18 年 4 月以降)

¹⁸ ガイドラインにおいて対象障害者であるかの判断に用いることとされている指定医等の診断書等(脚注 17)以外のもの

プト) 庁舎内診療室の利用記録等の医療記録」を根拠としたもの 79 件、「人事調書・身上調書等の人事記録」を根拠としたもの 880 件、「対象者の自己申告(供述)」を根拠としたもの 53 件、「対象者の状態の視認・観察等」を根拠としたもの 15 件等となった。

この平成 29 年の対象障害者の判断方法と平成 29 年通報時の障害の種類をクロス集計すると、

- ・ 視覚障害とされていた者 173 名分については、110 件が人事記録、39 件が自己申告等
- ・ 聴覚等障害とされていた者 128 名分については、人事記録 85 件、医療記録 39 件等
- ・ 肢体不自由者とされていた者 207 名分については、人事記録 142 件、障害者手帳 23 件、指定医等以外の医師の診断書 11 件、所得税の障害者控除を行うために提出された書類 10 件等
- ・ 内部機能障害とされていた者 721 名分については、人事記録 468 件、指定医等以外の医師の診断書 156 件、障害者手帳 51 件、医療記録 28 件等
- ・ 精神障害者とされていた者 241 名分については、指定医等以外の医師の診断書 139 件、人事記録 69 件等

と、障害の種類によって根拠としたものがわかる結果となった。

(平成 29 年度に判断した場合の不適切計上の理由)

平成 29 年度に判断したもので、障害者手帳等以外の根拠を用いた 1,387 名分について、不適切計上が発生した理由を複数回答で尋ねたところ、1,204 件は、「対象障害者に該当する範囲の認識に誤りがあった、又は対象障害者に該当する範囲が決まっていることを意識していなかった。(現時点では対象障害者に該当するという認識はない)」

を選択し、120件は、「対象障害者に該当することが確実であるとの認識の下、対象障害者として計上した。（現時点でも、障害者手帳等の所持が確認できれば、対象障害者に該当すると認識している。）」を選択している。

平成29年度に判断したもので、障害者手帳等を判断の根拠としたもの91名分について、不適切計上が発生した理由を複数回答で尋ねたところ、43件が除外職員等「通報対象でない職員であるにもかかわらず誤って計上した」、26件が「障害者手帳等が利用目的を明示して取得する、本人の同意を得るなどガイドラインで示された適切な方法で入手されたものではなかったため、平成30年再点検の際は対象障害者として計上しなかった」等としている。

平成29年に対象障害者であるかの判断を行った際、ガイドラインにおいて、障害者手帳等によって確認すべきこととされていたことを認識していたかを尋ねたところ、認識していたとしたものは70件、認識していなかったとしたものが1,317件であった。

ガイドラインを認識していた70件に関して、ガイドラインに沿って障害者手帳等により判断しなかった理由をたずねたところ、69件は、「平成29年5月通知中、身体障害者とは原則として身体障害者福祉法（平成24年法律第283号）に規定する身体障害者手帳の等級が1級から6級に該当する者」において「原則として」とされていたため、必ずしも障害者手帳による必要はないと考えていた」を選択している。

（平成28年度以前に判断した場合の引継ぎ方法）

3,700名分の個別事案調査への回答のうち、2,129件は、平成28年度以前に判断したものを引き継いだとする「引継ぎケース」であった。この場合の引継ぎの態様を尋ねたところ、障害者手帳等を含む記録が引き継がれていたものが34件、そのほか、「指定医等以外の医師の診断書、公的医療・障害福祉サービスの利用に関する受給者証等、所得税の障害者控除を行うために提出された書類、医療記録、人事記録、対象者以外の者の供述・対象者の自己申告の内容を含む資料」が引き継がれていたものが602件と限られており、1,479件は、対象障害者の名簿のみが引き継がれ、名簿上に障害の種類や、障害の程度・等級が記載されている例が大半であった。

(平成30年再点検後の整理)

また、平成29年通報時に対象障害者として計上されていた者について、平成30年再点検後にどのような者であると整理したかを尋ねた。

まず、3,700名中91名は過去に在職していたが平成29年6月時点においては在職していなかった者であり、2名は過去に在職したことのない者であった。そのうち、1名は「通報書の作成にあたり、計上ミスとなってしまった」(財務省)もの、もう1名は「平成29年6月1日以前に採用が内定していた者について、報告の基準時である平成29年6月1日時点の在職者であると誤認して計上した」(観光庁)とされている。

また、22名は、平成30年再点検後においても対象障害者に該当していた者(障害者区分の不適切計上等)であり、123名は障害者であるが除外職員等の通報対象でない職員であった。

残り、3,462名中、3,426名は障害者手帳等の所持が確認されていない者であり、そのうち、何らかの疾病又は傷害を有する者が821名、難病を有する者が26名であった。

その他36名については、障害者手帳等を所持しているが、障害者手帳等の情報を人事担当者が入手した際障害者任免状況通報に用いるという利用目的を明示していなかった、又は本人同意の有無が不明であるなど、ガイドラインに沿わない手続で行われたものだったため、平成30年再点検の際は、対象障害者として計上されなかった。

(平成29年通報時の国の行政機関における不適切計上の概要)

平成29年通報時の各行政機関における不適切計上の内訳は、不適切計上数の多かった順に以下のとおりである(30名以上のもの)。なお、身体障害の種別のうち、視覚障害は「視覚」、聴覚又は平衡機能障害は「聴覚」、音声・言語又はそしゃく機能障害は「音声」、肢体不自由は「肢体」、内部機能障害は「内部」と表記した。また、精神障害、知的障害、身体障害(視覚、聴覚、音声、肢体、内部)のうち、最も多い種別について、不適切計上者数に対する割合(小数点以下切り捨て)を併記した。

国税庁 不適切計上者数 1,103名

身体障害 1,099名(内部 688名() (62%)、肢体 171名、聴覚 123名、視覚 111名、音声 6名)、精神障害 3名、知的障害 1名

平成29年度に新たに対象障害者として計上された271名のうち、内部機能障害が187名。その187名のうち、80名(42%)が「うつ病」「適応障害」「統合失調症」「アスペルガー」などの精神疾患や「うつ状態」「不安障害」「適応障害一歩手前」などの状態とされている者

除外職員 2 名（法定雇用障害者数の算定の基礎となる職員の数には不算入）

国土交通省 不適切計上者数 629 名

身体障害 602 名（内部 273 名（43%）、肢体 142 名、視覚 102 名、聴覚 78 名、音声 7 名）、精神障害 27 名

平成 29 年通報時在職していなかった者 81 名（退職者 74 名、出向者 7 名）

法務省 不適切計上者数 512 名

身体障害 481 名（内部 247 名（48%）、視覚 150 名、肢体 60 名、聴覚 22 名、音声 2 名）、精神障害 31 名

除外職員 109 名（法定雇用障害者数の算定の基礎となる職員の数には不算入）

防衛省 不適切計上者数 332 名

身体障害 310 名（内部 144 名（43%）、肢体 81 名、視覚 59 名、聴覚 25 名、音声 1 名）、精神障害 22 名

除外職員 3 名（法定雇用障害者数の算定の基礎となる職員の数には不算入）

農林水産省 不適切計上者数 219 名

身体障害 218 名（視覚 160 名（73%）、内部 26 名、肢体 22 名、聴覚 8 名、音声 2 名）、精神障害 1 名

財務省 不適切計上者数 184 名

身体障害 130 名（内部 47 名、聴覚 39 名、肢体 28 名、視覚 15 名、音声 1 名）、精神障害 54 名（29%）

平成 29 年通報時在職していなかった者 5 名（うち 1 名は過去に在職歴がない者で「通報書の作成にあたり、計上ミスとなってしまった」とされている。他 4 名のうち、2 名は退職者、2 名は出向者。）

外務省 不適切計上者数 146 名

身体障害 38 名（内部 20 名、肢体 9 名、視覚 5 名、聴覚 2 名、音声 2 名）、精神障害 108 名（73%）

経済産業省 不適切計上者数 105 名

身体障害 93 名（内部 68 名（64%）、肢体 12 名、聴覚 7 名、視覚 6 名）、精神障害 12 名

総務省 不適切計上者数 75 名

身体障害 75 名（視覚 74 名（98%）、聴覚 1 名）

特許庁 不適切計上者数 53 名

身体障害 53 名（視覚 43 名（81%）、聴覚 8 名、肢体 2 名）

気象庁 不適切計上者数 49 名

身体障害 36 名（肢体 14 名（28%）、内部 9 名、聴覚 9 名、視覚 3 名、音声 1 名）、精神障害 13 名

内閣府 不適切計上者数 40 名

身体障害 23 名（聴覚 10 名、視覚 8 名、肢体 4 名、内部 1 名）、精神障害 17 名（42%）

平成 29 年通報時在職していなかった者 2 名（退職者 2 名）

環境省 不適切計上者数 39 名

身体障害 39 名（視覚 38 名（97%）、内部 1 名）

文部科学省 不適切計上者数 37 名

身体障害 37 名（内部 11 名（29%）、視覚 10 名、聴覚 10 名、肢体 6 名）

防衛装備庁 不適切計上者数 31 名

身体障害 31 名（内部 14 名（45%）、肢体 10 名、聴覚 3 名、視覚 2 名、音声 2 名）

（2）各府省庁人事担当課に関する調査結果

各機関の人事担当課に対しては、各府省庁人事担当課調査（書面）及びヒアリングをおこなった。各府省庁人事担当課調査の集計結果については、参考資料に示すとおりである。

（問題のある取扱いの認識）

まず、今般の事案に係る問題点の整理を選択肢（複数回答）で尋ねたところ、障害者の範囲や障害者であることの確認方法（27 機関）、厚生労働省の通報依頼や制度の周知の方法（20 機関）、障害者雇用率制度に係る法令の理解（18 機関）を選択する行政機関が多かった。問題点の具体的な整理（自由記述）として選択肢にあるもの以外には以下のような回答があった。

- ・ 担当者任せにしており、チェック体制がなかった。
- ・ 長年、同じ手法が担当者間で引き継がれてきたことから、手帳保有を明示的に確認することが必須であるという認識が不足していた。

- ・ 過去に計上していた者について十分な確認をせず引き続き計上していた。
- ・ 詳細を確認する努力を怠っていた。
- ・ 担当者が認識を改めるきっかけがなかった。
- ・ 過去、厚生労働省から特段の指導・指摘を受けていなかった。
- ・ 誤解のないように、厚生労働省において情報提供や計上支援を丁寧に行っていたとありがたかった。

(問題のある取扱いの開始時期)

今般の事案に係る問題点について、過去いつ頃からそのような取扱いが行われていたのか尋ねたところ、確認できないとするもの、不適切計上のなかったもの等 24 機関を除けば、平成 9 年頃以降 4 機関、平成 17 年頃以降 3 機関、平成 20 年頃以降 2 機関などと、いずれにしても長期にわたって多くの行政機関において不適切な実務慣行が継続していたことが推察された。

(法の関連条文についての認識)

法の関係する条文の内容の認識を尋ねたところ、おおむね承知していたとするのが 13 機関、ある程度承知していたとするのが 14 機関、ほとんど知らなかったとするのが 6 機関であった。

(通報の対象となる障害者の範囲の認識)

通報の対象となる障害者の範囲の記載についての、本省(府・庁)人事担当課の認識としては、全て又は一定程度認識していたとするところが大半であったが、身体障害者について、身体障害者手帳の等級によって判断する取扱いは、一部の部局では行われていなかったとするのが 6 機関、行われていなかったとするのが 15 機関となった。

平成 29 年 5 月通知において、身体障害者の範囲について「原則として」とある部分の例外に当たる場合とは、どのような意味であると認識していたか尋ねたところ（複数回答可）

- ・ 例外に当たる場合が示されていないことから、幅広くいずれの等級に該当するか判断してよい。（11 機関）
- ・ 原則として、身体障害者手帳の等級により判断する必要があるが、例外に当たる場合として、客観的な資料によりいずれの等級に該当するか判断してよい。（12 機関）
- ・ 原則として、身体障害者手帳の等級により判断する必要があるが、例外に当たる場合として、本人の自己申告等によりいずれの等級に該当するか判断してよい。（客観的な資料に基づく必要はない。）
（15 機関）

等となった。

（障害者の把握・確認ガイドラインについての認識）

ガイドラインについて参照されていたかとする質問に対しては、平成 30 年再点検において全く又はほとんど修正がなかった機関を中心に 8 機関が「おおむね参照され、ガイドラインに沿った取扱いが行われていた」とする一方、「ほとんど参照されていなかった」とするのが 15 機関、「一部では参照されていなかった」とするのが 10 機関となった。

ガイドラインに沿わない取扱いが行われていた場合、どのような取扱いが行われていたのか、複数回答で尋ねたところ、「障害者手帳等による確認が行われていなかった」とするのが 25 機関、「障害の把握・確認手続で、本人の同意を得ずに情報の取得が行われていた」15 機関、「本人同意のほか、プライバシーに配慮した情報の取得が行わ

れていなかった」14 機関、「障害者手帳の更新や、障害の程度の変化による障害等級の変更を確認していなかった」11 機関、「身体障害者手帳によらない方法として、都道府県知事の定める医師等による診断書・意見書によって確認することができる」と示されていたが、これに沿わない方法による確認が行われていた」10 機関等となった。

なぜ、ガイドラインに沿わない取扱いが行われたのか、複数回答で尋ねたところ、「障害者の把握・確認ガイドラインに従い、適正な取扱いに努められたい」とされていたことから、法的な義務ではない」11 機関、「平成 29 年 5 月通知において、ガイドラインが添付されておらず、ウェブサイト上で見つからなかった」11 機関、その他（自由記述）が 17 機関となった。自由記述について、選択肢に掲げるもの以外の回答として以下のようなものがあった。

- ・ 周知が必ずしも十分とはいえず、対象障害者の範囲についてガイドラインと異なる表現で記載された通報依頼文書が毎年送付されていた。ガイドラインの内容を確認していなかった。
- ・ ガイドライン本体や参照すべき事項も具体的に示されなかったことから、参考資料としての位置付けを超えないものと考えられ、その内容が十分に認識されていなかった。
- ・ 長年にわたり十分な注意が払われることなく作業が行われていた。前の年の報告のやり方を漫然と毎年続けてきたことも一因。

（各機関内部における周知方法）

平成 29 年通報書を作成するにあたって対象者の所属部局・課で対象障害者であるかどうかの判断が行われていた機関は 4 機関であったが、適切な対象障害者の把握・確認方法や対象障害者の算定方法について周知等が行われていたか尋ねたところ、「平成 29 年 5 月通知を転

送するなどして依頼し、特段の補足的な周知・説明は行っていなかった」とするところが2機関、「積極的に周知・説明を行っていないが、照会のあった部局には随時説明を行った」とするところが2機関であった。

(厚生労働省の通報依頼や制度の周知等の対応)

厚生労働省からの通報依頼や通報に関する疑義照会への対応は適切であったか尋ねたところ、8機関において適切であったと回答し、25機関において不適切であったと回答した。不適切と回答した場合、どのような対応が行われればよかったと考えているか、自由記述で尋ねたところ、以下のような回答があった。

- ・ 引き継がれてきた運用ルールのみで対応するのではなく、厚生労働省に運用ルールについて、明確に確認すべきだった。
- ・ 通報依頼時の説明会の開催や、ガイドラインに沿って適切に手帳情報の確認が行われていることを、厚生労働省側でチェックできる仕組みを設けておくべきであった。
- ・ 毎年の通報依頼において、手帳の所持等について明示されていれば、手帳の所持を確認しないで報告することは妨げた。
- ・ 法令上の障害者と通報対象となる障害者に違いがあり、従前の依頼書では「原則として」の記載もあったことから、解釈を誤る可能性があった。
- ・ ガイドラインは国の機関を対象に作られているものとの認識はなく、国の機関については、厚生労働省からの通報依頼に基づいて行うものと認識していた。国の機関向けにリバイズするなどして示していただければ良かった。

- ・ 民間企業と公的機関に対する指導等の取組の違いが、制度の理解の差に繋がったのではないか。

(不適切計上がほとんどなかった機関の対応)

今般の検証においては、平成 30 年再点検で修正が全く必要がなかった又はほとんど修正しなかった機関についても、各府省庁人事担当課調査及びヒアリングを行い、通報を適切に行うようにするための取組や、厚生労働省（職業安定局）の対応の問題点等を聞いたところ、以下のような答えがあった。

- ・ 障害者の方の確認について、所属任せにするのではなく、人事課において、厚生労働省（職業安定局）の依頼通知文書やガイドラインに沿って、証明書類を持って確認するように徹底していた。（警察庁）
- ・ 特別のことをしている意識はなく、採用する際に、当然のこととして障害者手帳の確認をしてカウントしている。障害者手帳で確認する以外に例外があることに思い至らず、今回初めて知った。引継ぎでも手帳だといわれた。（公正取引委員会）
- ・ 以前は法定雇用率を充たしておらず、厚生労働省（職業安定局）から指導されていたため、計画的に障害者を雇用しており、採用する際に手帳を確認している。（原子力規制委員会）
- ・ 採用に際しては、公募したり、支援団体に依頼して紹介していただいている。原則に対しての例外を自分たちで考えて何かの幅をつくって、そこにカウントしようという発想は最初からない。今回、初めて例外があることを知った。手帳の写しなどは添付してもらい保存してある。（金融庁）

- ・ 手帳以外のものでも障害者であることを立証することのほうが違和感。例えば、身上申告書とか、何でそれが障害者ということを認定する事実になるのかという素朴な疑問がある（公正取引委員会）。

（専用通報窓口寄せられた通報とその対応）

検証委員会は、今般の事態の検証を進めるために必要となる情報を直接収集するため、本年9月13日から9月28日まで、専用通報窓口を設置した。

寄せられた通報（メール）の件数は、14件である。これらの通報には、ある行政機関の人事担当課が障害者本人の障害者手帳の所持を確認しないまま、障害者としているのではないかなど情報が含まれ、他の調査結果とあいまって人事担当課の不適切な対応が裏付けることができたものなど、今般の事態の検証に活用された。

第3 不適切な行為の原因

第2の調査結果を踏まえ、検証委員会としては、今般の事案が発生した原因、すなわち、不適切な行為の原因については、厚生労働省（職業安定局）の対応の問題と各行政機関の対応の問題があり、それぞれ以下のとおりであると考えられる。

1. 厚生労働省（職業安定局）の対応の問題について

（1）国の行政機関における障害者雇用の実態に対する関心の低さ

今般の事案についての厚生労働省（職業安定局）側における根本的な問題は、制度を所管する官庁であるにもかかわらず、国の行政機関における障害者雇用の実態に対する関心そのものが低かったと言わざるを得ないことにあると考えられる。

厚生労働省（職業安定局）のこれまでの対応の経過を見てみると、昭和51年改正により障害者雇用が義務化され、障害者雇用納付金制度の対象となった民間事業主に対する指導に重点が置かれ、他方、国の行政機関については、自主的に適切な対応がなされるであろうという期待があったせいも、毎年の実雇用率の把握は行うものの、各機関の実雇用率が法定雇用率を超えていれば、それ以上に、適切に対象障害者が雇用されているのか、計上されているのかなどの実態把握を行うことについては、ほとんど視野に入っていなかったと考えられる。客観的に見ると、障害者雇用納付金制度の対象となっている民間事業主の場合ですら法定雇用率の達成は50%程度であるにもかかわらず、法定雇用率が段階的に引き上げられる中において国の行政機関がほぼそれを達成しているということであれば、その違いが何に由来するかについて制度所管官庁とし

でもっと関心を持ち、実態把握を行い、それを対応につなげるよう考え、努力すべきであったと指摘せざるを得ない。もし、そうであれば、今般判明したような事案は、少なくとも早期に是正することができたのではないかと考えられる。

昭和51年改正時の対応について見ると、昭和51年改正法により、身体障害者の範囲は、原則として身体障害者手帳、例外として指定医等による診断書等による確認によるものというルール（以下「手帳等により確認するルール」という。）に変更されたが、昭和51年改正法以前の国の行政機関における運用の実態が、その改正時に正しい理解の下に新しいルールに従って切り替えられたかどうかについては、十分な資料等は見当たらない。このルール変更の内容の周知方法については、少なくとも昭和51年施行通知を周知するための事務連絡が係長名で国の行政機関に発出されていて、一部の機関において正しい理解がなされていた事実は確認できたものの、これ以外に、例えば当時の労働省が説明会を開催するなどして、身体障害者の範囲の確認方法のルールが改められたことを、国の行政機関全般に対して、十分に周知していたかについては、これを裏付ける明確な資料等は見当たらなかった。

実際、厚生労働省（職業安定局）から国の行政機関に対して周知された内容としては、累次の法改正によって新たに精神障害者や知的障害者が対象障害者の範囲に含まれるといったことなどについてはあるものの、対象障害者の確認方法そのものについては、平成16年通報依頼通知を除くと、平成17年のガイドラインまで、改めて特段の周知がなされた事実は見当たらなかった。

任免状況の毎年の通報依頼についても、平成15年の通報からは身体障害者職員名簿が廃止され、その後は、国の行政機関における障害者雇用の実態について、毎年の実雇用率以外の情報はほとんど把握されることなく、今日に至っている。

また、厚生労働省（職業安定局）が、内閣人事局主催の会議に出席するなどして、公務部門における障害者雇用の推進に向けて、各種取組に尽力をしてきたことは理解できるものの、そこでは、障害者雇用の好事例の提供など技術的な説明に重点が置かれていて、それ以上に厚生労働省（職業安定局）の側から、積極的に、各機関の障害者雇用の実態を把握し、それを促進しようとした姿勢をうかがうことはできない。

厚生労働省（職業安定局）においては、このように総じて国の行政機関の対応の実態についての関心が薄く、そのため法定雇用率を達成していない機関に対してその都度指導を行っていたものの、国の行政機関全体の実態を把握しようとする努力がなされなかったことが、国の行政機関に対する制度や改正内容・運用方法等に関する周知・指導等についての周到さを欠いたことの背景にもなったものである。この点が、厚生労働省（職業安定局）側における最も大きな原因であったと指摘される。

（2）平成17年のガイドライン発出時における対応の問題

平成17年になると、厚生労働省（職業安定局）は、民間事業者向けに、ガイドラインを作成したが、そこでは、身体障害者のみならず、精神障害者や知的障害者の範囲、確認方法も明らかにした上、これを国の行政機関にも通知により送付している。

もっとも、その民間事業主向けのガイドラインを国の行政機関に送付する際の通知の記述には、「本ガイドラインは、障害者の雇用の促進等に関する法律に基づいて民間企業の事業主が行う業務の手續に即して、把握・確認の具体的な手順及び禁忌事項等を示しているものですが、貴府省庁においても、障害者の把握・確認を行う際には、本ガイドラインに準じた適正な取扱いに努めていただくよう、よろしく願いいたします。」とあるだけで、各機関にしてみれば、そのガイドラインの位置付けが国の行政機関にもそのまま適用されるものであるのか否かの疑義が生じ得るものになってしまったことは否定できない。

そもそも、民間事業主と国の行政機関の間には、産業医の位置付け、採用・雇用等に関するルール、納付金制度等の適用の有無等の様々な違いがあるにもかかわらず、ガイドラインについて国の行政機関向けに所要の手直しを行うことなく、民間事業主向けのものに準じた取扱いを求めるという姿勢は、民間への対応を優先し、結果として、国の行政機関の対応に向き合おうとする積極的な姿勢に欠けるものであったと言わざるを得ない。

(3) 毎年の通報依頼発出時における対応の問題

このようなガイドラインが送付される一方、その前後には、厚生労働省（職業安定局）から国の行政機関に対して、身体障害者の範囲、確認方法について誤解を生じさせかねない記述の通報依頼通知が発出されるようになった。すなわち、平成16年から「身体障害者とは、原則として身体障害者福祉法に規定する身体障害者手帳の等級が1級から6級に該当する者とし」との必ずしもその内容が明確であるとは言い難い通報依

頼通知が、平成29年に至るまでの14年間、毎年発出され続けたのである。

この毎年発出される通報依頼通知は、各機関の担当者らが通報のための確認作業を行う上で直接参照するものであるということは、厚生労働省（職業安定局）においても、容易に想像がついたはずである。この「原則として」とのみ記載し、例外については何の具体的な記載もしていない不明確な内容の通知を発出し続けたのは、厚生労働省（職業安定局）において、国の行政機関については身体障害者の範囲は手帳等により確認するルールが既に徹底されているであろうという思い込みによるもので、通知文書の内容をきちんと見直すという思いに至らなかったからである。本年の通報依頼においては、この点に気付き、「原則として」を削除し、照会先として厚生労働省（職業安定局）を明示するなどの修正がなされ、明確化が図られたが、もともとこのような記載があれば、少なくとも、この通知内容の解釈に端を発した問題の拡大は防ぐことができたものと考えられる。

加えて、毎年 of 通報依頼通知の中では、ガイドラインについて、厚生労働省のウェブサイト上における該当インターネットアドレスを紹介した上で、「ガイドラインに従い、適正な取扱いに努められたい」とも記載されていたが、そのインターネットアドレスを開いても、閲覧できるのは、障害者の範囲の記載がない概要版のみで、ガイドライン本文を参照することができない状態になっていたことは、周知の方法として、誠に不適切であった。

(4) 確認資料の保存および引継ぎに対する指導の欠如

国の行政機関における対象障害者の確認資料の保存方法についても、これまで厚生労働省（職業安定局）は各機関に対して、明確な指針を示してこなかった。

この点、民間事業主については、省令によって確認資料の保存義務が明確に定められているのに対し、厚生労働省（職業安定局）における過去の整理の中には、確認資料の保存が義務付けられている「事業主」に国の行政機関が含まれるという解釈をし、少なくとも段階的に指導していく必要があるとの問題意識もあったことがうかがえる一方、現行の運用としては「事業主」に国の行政機関は含まれないとの解釈が示されるに至り、その明確な指針を示してこなかった。

今般の国の行政機関に対する調査により、数多くの機関においては、いったん対象障害者として計上されて対象障害者名簿に登載された職員については、歴代の担当者らの間において、対象障害者として計上される根拠となった確認資料は引き継がれないまま、その名簿のみが引き継がれ、翌年以降の通報の際には、その名簿の記載のみを根拠にして対象障害者として計上されるなどといった実務慣行が長年継続されてきたことが判明した。これらのケースにあっては、当初対象障害者として計上され、名簿に登載された際に、どのような確認資料に基づいて登載されたか判然としなかったものが数多く見受けられた。

国の行政機関における対象障害者の確認資料の保存方法につき、厚生労働省（職業安定局）から各機関に対して指針が示されなかったことが、このような各機関における名簿のみによる引継ぎといった実務慣行の継続を許容する原因の一つになったと考えられる。

(5) 平成26年の事案発生時における対応の問題

厚生労働省（職業安定局）においては、不適切計上がなされていたことを知る契機は、過去にさかのぼればたびたびあったのではないかと想像されるが、今回得られた資料だけでは明確なことはいえない。しかしながら、平成26年、民間事業主ではなく、厚生労働省の所管する独立行政法人において、障害者雇用状況の虚偽報告事案が発生したが、この事案によって、納付金制度が適用されず、厳格な調査の対象となっていなかった組織において、不適切計上のあり得ることが発覚したのであるから、この発覚は、国の行政機関における障害者雇用についても、その実態を調査・把握する機会となり得たものというべきである。

今回の不適切計上事案が発覚した現時点から振り返ってみると、これまで法定雇用率を下回らないかぎり、実雇用率の数字等以外の情報提供を求めてこなかった国の行政機関一般についても、同様の問題が発生していないか、その実態を確認してみるべき重要な機会であったということは、指摘せざるを得ない。

2.各行政機関の対応の問題について

第2の調査結果のとおり、不適切計上がなされていた国の行政機関における対象障害者の範囲やその他不適切計上の内容は様々なものがあるが、総じて、こうした事案が発生した原因としては、対象障害者の計上方法についての正しい理解の欠如、恣意的に解釈された計上基準に基づく曖昧な当てはめ、杜撰とも言える計上の実態が認められ、そして、これらの背景には、法の理念に対する意識の低さが根本にあるものと考えられる。以下、順次、指摘する。

(1) 対象障害者の計上方法についての正しい理解の欠如

(身体障害者に係る不適切計上について)

ア 対象障害者である身体障害者として計上するためのルールとしては、

法令に基づく別表に掲げる要件の該当性

原則として身体障害者手帳、例外として指定医等の診断書等による確認

の二つが必要とされている。

しかしながら、調査の結果、多くの国の行政機関の担当者らにおいては、これらのルールが正しく理解されていなかったことが判明し、その内訳として、

そもそも法別表の内容を理解していなかったもの

法別表の内容は理解しているとしても、身体障害者の範囲は手帳等により確認するルールの内容を理解していなかったもの(法別表への該当性の根拠は、相当恣意的なものから一定の専門性があるものまで幅がある。)

が認められた。

これらのうち、そもそも、法令に基づく別表の内容を理解していなかったものについては論外であるが、そればかりでなく平成 16 年以降の通報依頼通知にある「原則として」の記載を根拠に、身体障害者の範囲を、手帳等以外の資料によっても確認することが許容されていると理解したり、あるいは、ガイドラインの「努められたい」という記載をもって、各機関の独自の判断に委ねたと理解できるはずもなく、仮に、不明な点があるならば、制度所管官庁である厚生労働省（職業安定局）に問い合わせるなどして適切に対応すべきであった（現に、そのような問合せにより適切に対応した機関がある。）。

（精神障害者に係る不適切計上について）

イ 次に、対象障害者である精神障害者として計上するためのルールを確認すると、法令により、手帳を有している者に限るとされており、かつ、ガイドラインや毎年発出されている通報依頼通知においても、このルールは明記されていた。

しかしながら、調査の結果、手帳を確認しないまま精神障害者として計上していたケースがかなり多く認められ、これらの中には、法令に基づくルールすら理解しておらず、しかも毎年の厚生労働省（職業安定局）の通報依頼通知にも目を通していないといった怠慢さが認められるケースもあった。

（正しい理解に努める姿勢の欠如について）

ウ その一方、第2の調査結果に示すとおり、相対的には少数ではあるものの、適切な対応が行われている機関も確認された。国の行政機関が、民間事業主に率先して障害者の雇用を促進すべきことは、法の理念であり、各機関がそれぞれ負うべき責務である。制度の対象となる障害者の範囲について不分明な点があったとしても、制度を所管する厚生労働省（職業安定局）に問い合わせるなどして、適切な計上方法を確認することは、決して難しいことではない。にもかかわらず、多くの行政機関において、対象障害者の範囲の正しい計上方法等の理解に努める姿勢に欠け、その確認を怠り、障害者の範囲や確認方法を恣意的に解釈して多数の不適切計上を行っていたことは、相対的に少数であるとは言え、障害者の範囲を正しく理解し、適切な報告を行っている機関も存在することにも照らせば、決して弁明が許される事態ではない。

（2）対象障害者の杜撰な計上について

多くの国の行政機関においては、上記のような対象障害者の計上についての正しい理解が欠如した結果、独自の実務慣行が、安易な前例踏襲により、長年にわたって引き継がれ、相当数の不適切計上が行われてきたものであり、その実態は誠に杜撰としか言いようのないものである。

この独自の実務慣行に基づく杜撰な計上は、多様な方法で行われているが、その特徴として、特定分野の対象障害者を判定する際の恣意的な基準の使用、計上すべきでない職員の計上が掲げられる。

（身体障害者に係る不適切計上について）

ア 身体障害者に係る恣意的な不適切計上の基準を使用する等の事例としては、

法別表の要件につき異なる判断をしていたもの（例えば、視覚障害について、万国式試視力表によって測ったものであって、屈折異常がある者については、矯正視力について測ったものをいうとされているが、裸眼による測定であると誤解していたもの）

法別表について十分な検討をせず、過去の計上例を参考にするなどして、漫然と当てはめていたもの

身体障害者の範囲は手帳等により確認するルールの理解の欠如により、その確認方法に問題があるもの（例えば、人事記録における自己申告や同僚職員らの供述、視認・観察など、専門的な判断が介入しない担当者の主観的判断等に基づくもの）

などがあるが、いずれも、厚生労働省（職業安定局）の通知の不明確性などのみに起因するとは言えない極めて不適切な対応であったと言わざるを得ない。

（精神障害者に係る不適切計上について）

イ また、精神障害者に係る不適切計上の事例についても、各機関の担当者らにおいて、長年にわたって、対象障害者を判定するルールが正しく理解されてこなかったことにより、安易な前例踏襲の下、ルールに沿わない恣意的な独自の実務慣行が引き継がれてきたものと認められる。

その具体的なものとしては、精神障害者として計上するに当たって、手帳以外の資料として自己申告に基づく人事調書・身上調書等の人事記録や同僚職員らの供述など、専門的な判断が介入しない担当者の主観的判断等に基づく事例も見受けられ、いずれにしても、

前述のとおり法令自体に違反するものであり、極めて不適切な対応であった。

(平成 29 年通報時の不適切計上の方法に特異性が認められる機関)

これまで平成 29 年通報時の不適切計上の全体状況について説明してきたが、その中にあるのは、以下の観点からみて、他の機関と比べて特異性が認められる機関をあげることができる。

ウ 国税庁にあっては、「うつ病」や「アスペルガー」などの精神疾患や「うつ状態」「不安障害」などの状態とされる者を、手帳を有しないまま身体障害者（内部機能障害）として計上し、しかもその割合は、平成 29 年度に新たに計上されたもので見ると内部機能障害とされていた者の数の 42%（不適切計上者数 271 名、うち内部機能障害 187 名、左のうち精神疾患等の数 80 名）にも及んでおり、不適切計上の方法に特異性が認められた。

エ 国土交通省にあっては、各部局から報告される障害者リストに計上されていなかった者のうち前年以前の引継ぎリストに名前の載っていた者につき、各部局に退職の有無を確認することもなく漫然と追加記載するなどして計上したことにより、約 10 年前に退職した者等も含め合計 74 名（不適切計上者数 629 名、左に対する退職者の比率 11%）の退職者が不適切計上されるなど、不適切計上の方法に特異性が認められた。

オ 法務省にあっては、除外職員であって対象障害者として計上することができないことになっている刑務官や入国警備官合計 109 名（不適切計上者数 512 名、左のうち除外職員の比率 21%）につき、除外職員であることを認識しながら、実体として障害を有して

いることを根拠として、障害者として計上しており、不適切計上の方法に特異性が認められた。

カ 以下の国の行政機関にあつては、不適切計上された対象障害者の区分につき、障害の種別に著しい偏りがあり、不適切計上の方法に特異性が認められた。なお、以下の視覚障害者について特異計上が見られる機関にあつては、本来、矯正視力によるべきところ裸眼視力により計上することも行われていた。

総務省 不適切計上者数の98%が身体障害（視覚障害）であつた。（不適切計上者数75名中、視覚障害者数74名）

環境省 不適切計上者数の97%が身体障害（視覚障害）であつた。（不適切計上者数39名中、視覚障害者数38名）

特許庁 不適切計上者数の81%が身体障害（視覚障害）であつた（不適切計上者数53名中、視覚障害者数43名）

農林水産省 不適切計上者数の73%が身体障害（視覚障害）であつた。（不適切計上者数219名中、視覚障害者数160名）

外務省 不適切計上者数の73%が精神障害（手帳所持なし）であつた。（不適切計上者数146名中、精神障害者数108名）

不適切計上者数が30名以上であり、かつ特異性が認められた障害者の比率が70%を超える国の行政機関を掲げた。

上記におけるあまりにも恣意的な障害者区分の当てはめ、在職の有無といった基本中の基本の確認不足、法令の勝手な解釈、特定の障害者区分の著しい偏りなどといった特異な不適切計上の実態を見るならば、長年引き継がれてきたものとの言い訳が許されるはずもなく、歴代の担当者らにおいて、不自然さに気づかず何らその見直しをしない、誠に杜撰な事務処理であったといえ、一部の担当者らに任せきってきた組織運営の問題をも含め、これら国の行政機関において、障害者の雇用促進に向けての真摯な努力がなされてきたかにつき甚だ疑問を抱かざるを得ない。

なお、実務慣行として採用されていた恣意的で不適切な計上基準を用いた選択的選定については、次で指摘する。

(法定雇用率達成に向けた恣意的で不適切な計上基準を用いた選択的選定について)

不適切計上のあった国の行政機関のいずれにおいても、意図的に不適切な対応を行った例は把握していないとの認識である一方、対象障害者として計上していた職員が退職した場合、障害のある職員を新規採用することもあるが、多くの場合、既に雇用されている職員の中から新たに選定して、対象障害者を計上していたことは調査結果から裏付けられる。職員が雇用された後に障害者となるケースはあるものの、その人数は多くはないはずであることにも鑑みると、多くの国の行政機関において実務慣行として採用されていた恣意的で不適切な計上基準を用いて、法定雇用率を念頭に置いてそれを充足するため、既に雇用されている職員から新たに選択的に選定して、対象障害者として計上する中で、これまで述べてきたような不適切計上が行われてきたことがうかがえる。

(3) 法の理念に対する意識の低さ

多数の国の行政機関において、対象障害者の正しい計上方法についての理解が欠如し、杜撰な実務慣行が継続してきた背景として、国の行政機関における障害者雇用の促進を実効あらしめようとする基本認識の欠如と法の理念に対する意識の低さをあげなければならない。このことが今般の事案が生じた各機関側の根本原因であると考えられる。

具体的には、障害者雇用促進制度において、国の行政機関については、納付金制度等の対象となっている民間事業者の場合と異なり、法定雇用率が達成されていないことが判明してはじめて、障害者採用計画の策定義務が生じ、厚生労働省との協議、厚生労働省からの勧告等の規定が適用される仕組みとなっている。こうした制度の下、各機関においては、専ら法定雇用率を超えることだけを意図したような事務処理に流れやすくなったうえ、制度所管官庁たる厚生労働省による実態把握は形式的なものにとどまり、指導監督等も行われることもないことから、各機関の対応はますます緊張感を欠いたものとなってしまっていたと考えられる。

このように、組織として障害者雇用に対する意識が低く、緊張感に欠ける状況の中で、国の行政機関の人事担当課における障害者雇用についての対応は、組織全体に対するガバナンスが著しく欠如したものとなっており、法定雇用率達成のために、新規に障害者を採用しようという積極的な取組を行うことなく、毎年の通報作業のみが担当者任せで行われる状況となっていたものと推測される。そうした中で、法定雇用率を達成しているとの通報をすることを引き継いできた担当者が、通報作業の事務処理の中でこれを達成させようとするあまり、恣意的に解釈された

計上基準により、例えば、既存の職員の中から、対象障害者として選定するなどという、まことに不適切な実務慣行を継続させてきたといえる。検証委員会としては、一連の調査及びヒアリングを通じ、不適切計上を行った行政機関の多くがこのような不適切な実務慣行を放置し、継続させてきたことが、今般の事案の基本的な構図ではないかとの心証を強く形成するに至った。

第4 総括

障害者雇用施策の基本は、個人の尊厳の理念に立脚した障害者の社会的自立、すなわち職業を通じての自立であるとされている。

障害というハンディキャップを有する障害者について、その適性と能力に応じた雇用を確保することが特に重要であり、法が障害者の雇用義務を設けているのは、採用自由の原則を超えても就職困難度の高い障害者に対しては、そのような配慮が必要であるという問題意識によるものである。

国の行政機関は、この法の理念を理解し、民間事業主に率先して、障害者雇用に積極的に取り組むべきであることは当然の責務である。

それにもかかわらず、多くの国の行政機関において、障害者雇用を促進する姿勢に欠け、相当数の対象障害者の不適切計上があったことは、極めてゆゆしき事態である。

第1から第3までを概括し、国の行政機関全体を通観して言うならば、厚生労働省（職業安定局）側の国の行政機関の実態についての関心の低さ、制度改正等を踏まえた障害者の範囲や確認方法等につき周知するに当たっての不手際、それに加えて、各機関側の障害者雇用推進に係る意識の低さ、ルールの理解の欠如、杜撰な対応とがあいまって、このような大規模な不適切計上が長年にわたって継続するに至ったものと言わざるを得ない。

検証委員会としては、国の行政機関において、今般の事態を深く反省し、この検証結果を重く受け止め、本来の法の理念に立ち返って、今般判明した不適切計上の再発防止を図ることはもとより、国の行政機関における障害者雇用とその促進の意義の理解普及に向けた施策の推進、適切な障害者雇用に向けての取組のための国の行政機関における障害者雇用の実態把握と指導、

国の行政機関における障害者雇用促進に向けた環境の整備など各般の対策を
講じられることを望む次第である。

以 上