

論文

## 障害者雇用率制度における「ダブルカウント方式」の考察

杉原 努\*

## 1. 問題の所在

厚生労働省が発表した「平成 19 年度における障害者の職業紹介状況」による新規求職申し込み件数は 107,906 件(対前年比 4.1%増)、就職件数は 45,565 件(対前年比 3.6%増)で両者とも過去最高である(2008a)。また、「6 月 1 日現在の障害者雇用状況について」2008 年版では、民間企業の障害者の実雇用率は 1.59% (前年比 0.04%増)、雇用されている障害者数は 325,603.0 人であり 2 年連続で 30 万人を超えた(2008b)。さらに、5 年に 1 度の割合で実施される障害者雇用実態調査<sup>1</sup>の最新版「平成 15 年度障害者雇用実態調査」では、雇用されている障害者のうち週 30 時間以上働く精神障害者の割合は 88.7%、身体障害者は 89.1%、知的障害者は 78.6%といずれも高い数値で、既に雇用されている障害者は長時間働いていることを示している。調査時に雇用されている障害者数及び重度障害者の比率は表 1 のとおりである。雇用者数は前回調査 1998(平成 10)年度の 46 万 5 千名に比べ 6.7%の増加であり、また、重度障害者の比率では身体障害者で 33.3%から 36.1%へ、知的障害者で 28.5%から 32.1%へそれぞれ占める割合が高くなっている。このように、近年における障害者雇用は増加しており、なかでも重度障害者の割合が高まっている。

表 1 2003 年度調査における雇用者数等

	雇用者数 (10 年度調査)	重度障害者の比率 (同左)
身体障害者	36 万 9 千名 (39 万 6 千名)	36.1% (33.3%)
知的障害者	11 万 4 千名 (6 万 9 千名)	32.1% (28.5%)
精神障害者	1 万 3 千名	
合計	49 万 6 千名 (46 万 5 千名)	

注：2004(平成 16)年 10 月 19 日付、厚生労働省発表資料より転記した。精神障害者は、2008 年度現在、重度障害者の規定そのものが存在していない。

我が国の障害者雇用制度は、1960 年に身体障害者を対象に「身体障害者雇用促進法」が成立し、1976 年の改正時に障害者雇用率(以下、雇用率)の義務化、雇用納付金制度、重度身体障害者雇用のダブルカウント方式<sup>2</sup>の採用などで雇用促進を図った。1987 年の法改正では、知的障害者と精神障害者を対象に含めて法律名を「障害者の雇用の促進等に関する法律」(以下、障害者雇用促進法と略す)に改正し、1992 年に知的障害者もダブルカウントの対象となった。1997 年法改正で知的障害者も雇用率の対象となり率は 1.8%まで引き上げられ、その後、2005 年の改正で精神障害者を雇用率の対象にすることで 3 障害すべてが対象になった。最近ではハローワークによる企業への障害者就労支援が強化され、雇用率制度及びその指導強化により障害者の雇用数が増加している。

また、障害者雇用は 2004 年 10 月発表された「今後の障害保健福祉施策について(改革のグランドデザイン案)」で更なる促進の必要性が示され、雇用への関心が高まった。2006 年度施行の障害者自立支援法により就労支援に関する事業が法定化されたことで、障害者自身や施設職員の障害者雇用への関心が高まり、企業へは助成策が図られ、その結果として障害者雇用数の増加が考えられる。

本稿の目的は、近年の障害者雇用増加の現状及びダブルカウント方式導入経緯を明らかにし、ダブルカウント方

キーワード：障害者雇用率、ダブルカウント、障害等級、労働能力

\* 立命館大学大学院先端総合学術研究科 2006 年度入学 公共領域

式に内在する諸論点を検討することである。ダブルカウントとは、障害者雇用促進法に基づく措置であり、重度の身体障害者あるいは知的障害者を1人雇用すると雇用率を2人分としてカウントできる方式のことである。障害者雇用促進法が対象とする企業や事業所は職員規模が56名以上であり、本稿では民間企業における障害者雇用状況を対象とするので<sup>3</sup>、我が国における民間企業の障害者雇用の全体ではない。

検討の方法はダブルカウント方式導入経過や実態の把握に、七瀬時雄(1995)、厚生労働省(2003b)、障害者雇用促進法改正時の国会における質疑及びその後の政令や関連通知・通達(厚生労働省2003、2004b、2008a、2008b)を使用する。統計数字や障害者雇用状況の把握には、京都労働局発表の資料(京都労働局2007)を用いる。また、DPI日本会議が国際組織としてアジアや欧米諸国の動向を把握し、ダブルカウント方式にも問題意識を示していることから、DPI日本会議の見解及び障害者就労関連文献や論文の指摘を利用する。なお、統計の初年度を1999(平成11)年度におく理由は、法定雇用率<sup>4</sup>が1.8%における統計はこの年度から採用されており、2008年度現在も1.8%であり同一基準における比較が可能だからである<sup>5</sup>。また、2006年度からは精神障害者も雇用率の対象となりその求職件数や就職件数も統計に含まれており、3障害領域の雇用状況も把握できるからである。

## 2. 先行研究の検討

我が国の雇用率制度の課題について次の先行研究がある。手塚直樹(2000:262-274)は、実雇用率は増加しているが未達成企業の割合は改善されないこと、数値目標はどこにおかれているのか明確でないこと、達成度の評価がきちんと実施されているか明確でないことなどの課題をあげている。例えば、未達成企業の割合は2008年統計では55.1%<sup>6</sup>であり徐々に減少しているがなお過半数である。企業は、未達成分の一人につき一ヶ月5万円の納付金を払おうとする傾向が強いと考えられ、雇用よりも納付金支払いを優先させるために雇用率が改善されていないことを指摘しているのである。また、松井亮輔(2007)は「日本の雇用率制度はあくまでも(雇用率を満たせばいいという)量の問題で、そこで雇われている人たちの労働条件や昇進などは問われていません」と指摘している。そしてカナダの雇用衡平法(Employment Equity Act)を参考に、職種別の構成率や昇進・解雇率、合理的配慮の数値目標・計画策定、モニター・修正を課すなど、雇用の内容・質の向上が図られる必要があることを示唆している。

我が国の雇用率制度は、雇用されにくい障害者を対象にした積極的優遇策と考えられ、1976年法改正からはダブルカウント方式によりカウントが2倍になることで重度障害者雇用を促進させる意図があった。ダブルカウント方式はドイツやフランスでも取り入れられているが、フランスが差別禁止規定を組み込むことで2005年法改正によりダブルカウント方式を廃止<sup>7</sup>した。

ダブルカウント方式は企業にとって雇用率を達成しやすい有利な側面があるが、カウントされる障害者からみて労働の質や労働条件の面から有利なことは考えにくく、むしろ2人分としてカウントされる分だけ強い疑問を持つ重度障害者もある。例えば、DPI(2008)は1名の重度障害者を2名にカウントすることに疑問を呈している。ダブルカウント方式についてこれまで松井亮輔(1999)、草野哲也(2005)、先見労務管理編集部(2008)などが扱っているが、それは障害者雇用促進法の改正経過や改正のポイント説明として用いているだけで、ダブルカウント方式の形成経過や意味、課題などを論じた先行研究はほとんどない。

## 3. ダブルカウント方式導入の経緯

はじめにダブルカウント方式について説明する。重度障害者対象のダブルカウント方式が初めて導入されたのは、1976(昭和51)年5月の障害者雇用促進法改正時である。この改正時に雇用率は義務化されたのだが、そこでは身体障害者雇用義務の強化策が必要となり、重度障害者を採用する際の特例としてダブルカウント方式を設定した。提案理由の説明として1976(昭和51)年5月の第77回国会当時、政府委員の遠藤政夫(遠藤政夫1977)は衆参両院の社会労働委員会において、一般健常者の就業率は71.2%で身体障害者の就業率は60%だが、重度障害者の就業率は45.1%と低く、ここへの対策の必要性があると答弁している。この時の法案は附帯決議が附され衆参両院において全会一致で可決された。(七瀬時雄1995)。

実は法審議に先立って政府は、1975（昭和50）年10月4日付け労働省発職第162号により身体障害者雇用審議会（当時）に、障害者の雇用の促進と安定のために構すべき今後の対策について諮問している。これに対して同審議会は、1975年12月11日付答申第6号として労働大臣（当時）へ答申を行った。答申書では、身体障害者雇用率の計算における重度身体障害者の取り扱いの項目で、「例えば重度身体障害者1人を雇用した場合には2人として計算するなどにより重度身体障害者の雇用の促進を図ることが必要である」（身体障害者雇用審議会1975：5）と記している。審議会における議事録があれば具体的数字の根拠や審議経過を知ることが可能であるがそれは存在しない<sup>8</sup>。この答申に基づき第77国会においてダブルカウント方式の内容を含んだ改正法が提案され承認された。

第77回国会閉会后、「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）」により、身体障害者手帳1・2級に相当する障害者で、週に30時間以上勤務している場合は1人をもって2人の身体障害者に相当するものとみなすダブルカウント方式を設定した。知的障害者については、1992（平成4）年6月3日付け「障害者雇用の促進等に関する法律の一部を改正する法律の施行について（発職第131号：労働事務次官通達）」により、重度知的障害者（療育手帳A所持者）もダブルカウントの対象となった。

しかし、なぜ2人なのか、その理由が示されたのか、1.5人では不可なのか、他の具体的数字が示されたりしたのかなどの経過は不明である。Patricia Thorntonら（1998）による『18カ国による障害者雇用政策』では、この当時、旧西ドイツでは1974年制定の「重度障害者法」（Severely Disabled Persons Act）により、障害度30%から50%の障害者を想定したり、特に雇用が困難と思われる障害者や企業内において訓練を受けている障害者等については、1人を最高3名までカウントする方式<sup>9</sup>を設定していた。だが、我が国では、旧西ドイツのように障害度（障害による職業能力損失程度）に沿った検討があったのかどうかなどの審議経過に関する文書は残っていないので、カウントをダブルにした理由は2008年現在不明である。

当時、我が国がダブルカウント方式をどのように受け止めていたかについて遠藤政夫（1977：111）は、「このような措置は、西独、フランス等の立法においても見られるところである」と記すだけで、カウントの割合やその意味付けについて触れていない。不明な点は残るものの、我が国のダブルカウント方式は、この時期にこのような経過によって決定された。

#### 4. 民間企業における障害者雇用状況とダブルカウント数

次に、近年、雇用されている障害者数及び障害者雇用率制度に関する実態を概観する。表2は、法定雇用率が1.8%として統計されるようになった1999年から2007年までの民間企業における、障害者雇用率制度に関連する実態を数字で示したものである。

ここでいう重度障害者とは、身体障害者手帳1級及び2級に該当する人、療育手帳の場合はAに該当する人が重度障害者でありダブルカウントの対象者である。しかし、精神障害者の場合は、精神障害者保健福祉手帳（以下、精神保健福祉手帳と略す）は1級から3級までの等級はあるがダブルカウント制は存在していない<sup>10</sup>。ちなみに、精神障害者の場合は2005年度の障害者雇用促進法の改正により、2006年度より週30時間以上の労働が可能な人は1カウント、週20～30時間労働は0.5カウントされようになりそれは表2に含まれている。20時間以下の場合にはカウントされない。それらを前提にして以下、分析していく。

表2 民間企業における障害者雇用率制度の年別実態

調査年 (各年6月)	法廷雇用障害 者数算定基礎 となる雇用労 働者数(人)	雇用されてい る障害者数 (人:ダブルカ ウントを含む)	実雇用 率(%)	雇用率達成 企業割合 (%)	重度障害者	重度以外の	障害者の
					実数(人) A	障害者実数 (人) B	実数 (人) C(A+B)
1999年	17,108,973	254,562.0	1.49	44.7	65,366	123,830	189,196
2000年	16,914,715	252,836.0	1.49	44.3	65,536	121,764	187,300
2001年	16,936,056	252,870.0	1.49	43.7	66,293	120,284	186,577
2002年	16,749,384	246,284.0	1.47	42.5	65,179	115,926	181,105
2003年	16,748,964	247,093.0	1.48	42.5	65,652	115,789	181,441
2004年	17,667,306	257,939.0	1.46	41.7	68,539	120,861	189,400
2005年	18,091,871	269,066.0	1.49	42.1	71,678	125,710	197,388
2006年	18,652,344	283,750.5	1.52	43.4	74,993	134,036	209,029
2007年	19,504,649	302,716.0	1.55	43.8	79,469	144,268	223,737
07年における 99年比増加率(%)	14.0	18.9	4.0	△2.0	21.6	16.5	18.3

注) ①各項目の数字は厚生労働省発表の、毎年6月1日現在の障害者雇用率速報に基づくもので、法定雇用率は1.8%、企業規模は職員56名以上である。雇用障害者数はダブルカウント者を含む数字である。

②実雇用率とは、雇用されている障害者を雇用労働者で割った割合である。A・B・Cの欄は実数であるが、実雇用率はダブルカウントしたものである。また、2006年からのB及びCには精神障害者が含まれる。

③厚生労働省職業安定局「障害者雇用状況について」(各年6月1日現在)の、1999年から2007年統計が掲載されている各年版を参考にして筆者が作成した。

#### 4-1 雇用される障害者の増加

ここでは表2についてその特徴的なことを簡略に説明する。障害者の実数(C)の増加率が常用労働者(雇用率算定基礎となる労働者)の増加率よりも高まっており、9年間で雇用されている障害者の増加率は18.3%だが、常用労働者の増加率は14.0%である。工藤正は、1993年と2003年における被雇用障害者と常用労働者を比較して、「93年と03年の2時点で、法定雇用率の対象企業の常用労働者総数は2%減少であったのに対して、障害者総数は3%減少とそれよりも大きい」(工藤正2005)と、障害者総数の減を問題にしている。近年は障害者雇用の割合の方が多い結果になっている。これは近年の失業率が影響したものであり、2002年の失業率は5.4%、2003年は5.3%と5%を超える時期だったために双方ともに減少しており、いわゆる不況の時期は障害者の方がより減少させられることを示したものであろう。確かに2002年の雇用されている障害者の実数は181,105名で最も少なく、常用労働者も少なくなっているのがここあたりが近年の底だったと考えられ、2004年以降の数値は増加を示している。

2005年から2007年にかけて障害者の実数(C)が13.3%増加しており、同時期の算定基礎雇用労働者数は7.8%増加なので、障害者雇用の割合が多い。その要因はいくつか考えられる。例えば、景気上昇という面で株価・投信・為替時系列データ(2008)をみると、株価は、2005年は11,000円台、2006年は15,000～16,000円台、2007年は17,000円台であり景気が上昇した分だけ雇用需要があったと思われる。

ただし、これだけでは説明しきれない。その他では、2004年10月の「今後の障害保健福祉施策について(改革のグランドデザイン案)」(厚生労働省2004a)の実施結果として障害者雇用の増加が考えられ、障害者自立支援法施行による「求職者自身の意識の高まりや福祉施設での具体的目標設定が明確になったこと」<sup>11</sup>などが理由としてあげられる。また、精神障害者の就職がこれまでに比べて大幅に増加<sup>12</sup>したことも一因と考えられる。

この項で最後の指摘をする。それは、表2において2007年調査の法定雇用障害者数算定基礎となる雇用労働者数の、1.8%(民間法定雇用率)は351,084名<sup>13</sup>であり、現在雇用されている障害者の実数223,737名と比較し127,347名不足している。そこにおける実雇用率は1.18%という事実である。2007年調査の実雇用率は1.55%だが、他方に実数で比較し1.18%という事実がある。この「二重の事実」を生じさせているのは、ダブルカウントによる数字が原因である。週30時間以上勤務できる重度身体及び重度知的障害者(A)は、雇用率を換算する際に2倍にカウントされ、それが重度以外の障害者実数(B)に上乗せされ、その年における雇用されている障害者数(ダブルカウントを含む)

として計上されているのである。この点について後に触れる。

#### 4-2 障害者雇用増加の要因

厚生労働省（2007b）は同年11月に、2007年6月1日現在の障害者雇用状況を公表したが、実雇用率1.55%は障害者雇用率が1.8%に設定された1998年7月以降最高値である。この発表文書では具体的な数値を載せているが、そのことについて解説はしておらず、また、各都道府県労働局発表の資料でも同様の状況であった。

しかし、京都労働局（2007）発表の「京都府内の障害者雇用状況について」では、簡潔ながら解説を載せており、京都府内における増加理由として次の3点をあげている。

- ①福祉分野での「障害者自立支援法」の成立（平成17年10月）により、福祉施設において福祉的就労から一般雇用への取組みが強化されたこと
- ②ハローワークにおける就職目標件数の設定、関係機関（就労支援機関、福祉施設、特別支援学校）との連携による積極的な就労支援の取組みにより、就職件数が伸びたこと
- ③企業側のコンプライアンス（Compliance：法令遵守）及びCSR（Corporate Social Responsibility：企業の社会的責任）<sup>14</sup>の意識の高まりによる企業自らの取組みに加え、ハローワークにおいて、平成18年度から雇用率未達成企業に対する指導基準の見直し（「障害者雇入れ計画」の作成命令発出基準の拡大）による指導の強化

①については、2006年4月施行の障害者自立支援法における初年度の取り組み結果が、2007年の数値として現れていると考えられる。ただ、これが数値を上げたのであれば、すぐに数値に反映するほどの働く意志と能力のある障害者が施設に存在していたということでもあり、これまでの施設側の就労への働きかけが少なかつたためではないかという疑問が生じる。この現象がここ数年間のものか長期にわたり継続されるものか、しばらく経過を観察していく必要がある。

②については、2007年にハローワークが目標設定し取り組んだ結果として理解でき、それは、厚生労働省（2007b）による「平成19年度における障害者の職業紹介状況」の集計結果の前年比数値が増加していることから明らかである。しかし、それだけで障害者雇用が増加していくというのではなく、障害者雇用に関する企業側のインテンシブも高まっていたと考えられる。

③については、企業によるコンプライアンスやCSR意識の高まりを指摘するものである。障害者雇用においてコンプライアンスとは、障害者雇用促進法における法定雇用率（2008年現在・民間企業1.8%）の遵守を意味しており、その結果として徐々に雇用が増加しているのであろう。他方、CSRとは、企業の持続可能な発展（Sustainable Development）を図ろうとする取り組みであり、障害者雇用はCSR指標の一つとなっている。京都府内においてはこの傾向が高まっているという判断なのである。

ちなみに、東洋経済新報社は2005年から『CSR企業総覧』<sup>15</sup>を発行しており、上場企業及び主要未上場企業を対象にCSR評価を公表している。それによると、300名以上の職員規模の企業において全国的にも雇用率が増加しており、企業はCSRの取り組みの一つとして障害者雇用を位置づけており、それが障害者雇用増加の一因と考えられる。

京都労働局における解説が全国の障害者雇用の実態を示すものでないが、障害者雇用増加は、福祉分野での取り組み強化、ハローワークでの取り組み強化、さらに企業における障害者雇用への関心の高まりという複数の要因が考えられるもので、一つの大きな要因が結果を左右するものではない。2007年時点ではこの要素がそろっており、障害者雇用の増加の要因となっていると考えられる。

#### 4-3 重度障害者の雇用増加

重度障害者実数（A）と重度以外の障害者実数（B）の増加率を比較すると、Aの増加率が21.6%でありBは16.5%なので重度障害者実数（A）の方が5.1%高いことがわかる。この増加割合を見るだけでも、企業は重度障害者の雇用を進めていたことが理解できる。重度障害者を雇用するためには、時に設備の改変が伴いそのための費用

が必要となってくる。利益を追求する企業はできるだけ出費を抑制する必要があるにもかかわらず、重度障害者を雇用する傾向があることが示されている。

これは何を示しているのか。現在の法定雇用率制度は、重度障害者をダブルカウントできることにより、重度障害者の雇用増加に良く機能していることを示している。

## 5. ダブルカウント方式に関する考察

障害者雇用の増加、なかでも重度障害者雇用が増加している理由にダブルカウント方式があったことを示してきた。それは法的な制度<sup>16</sup>であり遵守すべきでありながら、他方で、実数を反映しない「二重の事実」が存在していた。ここではダブルカウント方式に内在する疑問や、企業及び障害当事者にダブルカウント方式がどのように受け止められているかについて示し、今後の障害者雇用のあり方について考慮すべきことを論じる。

### 5-1 内在する疑問

近年の法改正に伴う国会質疑の際にダブルカウントという表現が出現したのは、2005年6月8日第162国会参議院社会労働委員会においてである。例えば、自由民主党坂本由紀子議員<sup>17</sup>、民主党・新緑風会柳澤光美議員<sup>18</sup>、日本共産党紙智子議員<sup>19</sup>がダブルカウント方式に関する質問をしているが、いずれも肯定を前提の質問であり、ダブルカウント方式に内在する疑問について質問する議員はいなかった。

制度の一つとしてのダブルカウント方式は、企業が重度障害者雇用への意欲を高めるための制度設計だが、ダブルカウントされる条件や期間の妥当性、モニターとその結果による修正がないこと、昇進を含む職場の位置付けなどで課題が生じている。このように雇用率制度におけるダブルカウント方式に内在する疑問がある。

DPI (2002) は、2002年10月31日付、内閣府障害者施策担当室宛への、「「新障害者基本計画」に関する意見書」の中に、「重度障害者ダブルカウント制度の見直し」を盛り込んでおり、障害者団体としてダブルカウント方式に問題意識を示している。また、ダブルカウント方式はドイツやフランスで取り入れられているが、フランスが2005年法改正によりダブルカウント方式を廃止したことに見られるように、廃止を含め見直しがなされ始めている。

### 5-2 企業と障害者団体の見解の相違

ダブルカウント方式は、立場が異なると評価は正反対のものとなる。企業は障害者雇用促進法のコンプライアンスとして、早期に雇用率を達成できるためにダブルカウント方式を了解している。そのことが採用意欲となり結果として障害者雇用の増加になっている。その背景には次のような理由が考えられる。表2では2007年に雇用されている障害者数は302,716人であり、そのうち重度障害者(A)は79,469人でその割合は26.3%である。京都労働局統計ではそれぞれ5,931人と1,515人なので、その割合は25.5%である。つまり、ダブルカウント対象者が約4分の1以上を占め、ダブルカウントすれば障害者雇用数として既に過半数になるのである。実数の2倍にカウントされることは、雇用率を満たそうとする時に有利に働くため、企業はダブルカウントされる重度障害者を多く採用しようとするだろうから、ダブルカウント方式に肯定的だと考えられる。

他方、各企業内において障害者の雇用に独自の取り組みがなされている。雇用のために施設や設備の改善が軽微な事例もあるし大掛かりだった事例もある。また、雇用継続のために業務の再構成や見直しで障害者が対処しやすい環境を整えたりしている企業もある。週30時間以上という基準にむけて障害者が達成できるための配慮をしたり、週30時間以上働ける障害者にそれが継続できるための様々な配慮がなされたりしているところもある。企業は様々な配慮を実施することで障害者の雇用の促進を担っていることは理解でき、ダブルカウントの利点だけを求めて重度障害者を雇用しているわけではない。

次に、ダブルカウント方式の廃止を主張している障害者団体としてのDPIについてである。例えば、副議長の西村正樹(2008)は、「1人の雇用を2人として算定することは、雇用主を主体としたものであり、障害者の尊厳に関わる課題とも言える」と廃止を求めている。組織としてDPIは2008年2月29日付、「障害者雇用及び障害者雇用促進法改正に係る要望項目について」(DPI 2008)の要望で、ダブルカウント方式の廃止を要望項目にあげ厚生労働

省へ提出している<sup>20</sup>。また、2008年6月14日～15日に盛岡市で開催された第24回全国集会の、労働に関する分科会である役員が、「一人の人間が働いているのにカウントだけ2人分にするのはおかしい」と発言していたことから、ダブルカウント方式は障害者の立場から違和感を覚えると考えられる。ダブルカウントの根拠になるのは、身体障害者手帳1・2級あるいは療育手帳Aを所持している重度障害者であり、西村は、「労働能力による認定等に基づくものではないので、その改善が必要である」（西村正樹 2008：30）と主張する。

また、東俊裕（2008）は「ダブルカウント制度は、障害の軽重で別異の取り扱いをするものであるし、ダブルカウントされる側に二重の恥辱をあたえるものである」と、改正されるべき点だと指摘している。さらに、「医学モデルで重度と判定されても、必ずしも、職務能力においても同様ではなく、実態を反映しているとは言い難いのである」という。

これは、障害当事者の受け止め方や主張として理解できる側面である。一人の人間（障害者）として他の職員と同様に働き、他の職員と同様の各種保険や福利厚生を得ていても、雇用率ではダブルカウントされることで特別の意味を含んだ雇用になると、その意味を素直に受け入れられないからである。

このようにダブルカウント方式については、重度障害者の雇用増という成果を出している側面があり、他方では人としての尊厳を問う疑問が呈されている側面もあり未決状況にあるといえ、ここではそれぞれの見解を示すにとどめる。したがって本稿では、もう一つの課題である手帳等級と労働能力が対応していないことに関する改善策を提起する。

### 5-3 ダブルカウント方式考察の視点

その基本は手帳による機械的なカウントではなく、職業上の困難度や労働能力を考慮した方式を模索することである。ダブルカウント方式は企業にとっての雇用率達成というコンプライアンスを高める意味と、重度障害者の雇用を促進する役割を持っており、目的は雇用される障害者を増加させること、つまり量の拡大であった。しかし、DPIの見解を考慮するならば、量的拡大と異なる視点でダブルカウント方式を考える必要がある。

それでは何を基本に考慮すべきか。工藤正（2002）は、雇用率・納付金制度の国際比較について論じた時に、「国際的には、障害者個人の権利（非障害者と共に、自由に選択し、差別のない、質の高い生産的な雇用を得る権利）に焦点を当てた政策モデルに注目が集まっている。個人の権利という観点に立つと、雇用率制度は雇用の質に注目していない、雇用の権利を高めることを支援していない、という批判がでてくる場合がある」と指摘している。また、手塚直樹（2000：334）は、国際的な障害者雇用動向に触れつつ、「義務雇用制度は、「障害者雇用の量」を進める上で効果的であっても、「障害者雇用の質」を高める上では、直接効果があるという施策ではありません。（……）時代の大きな変化の中で日本社会から、そして国際社会から要請される重要な基本的事項に対する質的变化は、人権確立の視点に立って抜本的な改正に向けた検討から進めていくことが必要」だと指摘している。こういった障害者雇用における質と権利性を高める視点が必要である。

つまり、単に障害者手帳による障害等級や採用時の労働能力だけによる固定的な見方をとらない視点である。そもそも人の労働及び発揮される能力は可変的であることを確認し、障害者の労働は職場環境や研修・訓練による変化の可能性を含むもので、採用後は労働能力に応じた措置を採ることなどが質と権利性を高めることになると考える。本節ではダブルカウント方式検討の方向性として、①障害等級・手帳との関連、②就労継続による能力の向上を加味することの必要性を示しそれについて検討する。

#### 5-3-1 障害等級・手帳との関連

まず、①の障害等級・手帳との関連について、ダブルカウントの対象者は身体障害者手帳1・2級所持者、療育手帳A所持者である。ただし、1級手帳所持者でも座位が保持できれば体幹・上肢を使い健常者と同様の労働が可能だったり、療育手帳A所持者の中には限定的な業務を健常者より早く正確に達成できたりする障害者も存在している。就労当初は誰でも業務に慣れるための時間が必要だが、上記の例のように重度である手帳等級と関わりなく業務を遂行できる場合には、ダブルカウント方式の見直しが考えられる。そこで、医学モデルに基づく手帳の判定だけでダブルカウントを考えるのではなく、職業上の困難度に対処するモデルが求められる。何ができるかを基準に考え

ると等級に束縛されることなく業務選定が可能となる。企業側の合理的配慮の一つとして、上記の例のように障害者ができることから始め、継続可能な配置を考慮する必要性が考えられる。

### 5-3-2 労働能力の向上を加味すること

次に②の就労継続による能力の向上を加味したカウントの必要性についてである。労働には研修・訓練、継続することにより速度や正確性が向上する要素があり、困難度は訓練内容や時間経過とともに変化するため、就労当初から永続的にダブルカウントすることに疑義が生じてくる。そのため、労働における困難度が改善されたと判定できるような措置が必要である。ただし、その際には困難度を判定する判定機関が必要となり、判定基準や機関のあり方を議論しなければならない。参考になるのは、Patricia Thorntonら（1997）が調査で明らかにしたフランスにおける「職業指導・職業再配置専門委員会」（COTOREP）や、ドイツで採用されている「社会補償法（Social Compensation Acts）及び重度障害者法に基づく医療専門家による検査ガイドライン」などであり、我が国に即した審査のための判定機関の設立が求められる。そのことで、障害等級・手帳による永続的なカウント方式ではなく、労働における困難度により障害程度を判定したカウントにすることができるのである。

フランスでは2005年2月11日に「障害のある人々の権利と機会の平等、参加及び市民権に関する法律」が制定され、そこでダブルカウントが廃止された。この法律はICF（国際生活機能分類）に基づく障害定義を採用しており、障害認定や統合教育の原則、建築物や公共機関へのアクセシビリティの保障、文字放送や音声解説放送の実施による情報保障、選挙におけるアクセシビリティなど障害者の生活全般にわたる権利と機会を保障する施策が規定されるなどの差別禁止規定である（指田2007：51-52）。

障害者雇用について指田忠司（2006）は、「従来、障害程度や有期雇用かパートかにより拠出金算定に用いるカウント数を変えていた。新法では、これらによらず原則としてすべて（12ヶ月間に6ヶ月以上勤務していれば）1カウントすることにした」と調査結果を述べている。つまり、障害程度や障害による労働能力に関わらず6ヶ月間以上働けることが基準であると改正されたのである。同時に、「職業指導・職業再配置専門委員会」（COTOREP）は未成年者対象の「県特別教育委員会」（CDDES）に分かれていた障害者担当窓口を、県単位に設置される「障害者センター」（MDPH）内の「障害者自立・権利委員会」（CDAPH）に一本化した。そして担当者を公務員のみから非公務員も可能としている（指田2007：56）。

このように、12ヶ月間に6ヶ月間以上勤務できる労働能力を確認する基準設定で、ダブルカウント方式の固定化・永続化は解消可能である。また、「障害者自立・権利委員会」（CDAPH）のような機能を持つ機関の設立で、障害程度の判定も可能となるであろう。可変的な基準を設定することで、西村正樹（2008）やDPIがいう障害者の尊厳に関わるダブルカウント方式の課題は解決できるのである。

### 5-3-3 ダブルカウント方式改善の可能性

フランスのダブルカウント廃止について指田（2007：56）によると各分野から次のような見解が出されているという。指田は项目的に記しているのものでそのまま引用する。

企業側からは、障害者の重複カウントが廃止されたことから、雇用率を達成することが困難に感じられる。また、未雇用状態が長期間続いた場合の拠出金は企業にとって過重な負担であるとしている。これに対して、労働組合からは、重度の評価を労働監督官が行わず、雇用主が行う点が問題である。結果的に、理念よりも生産性が重視されることになるのではないかと懸念される。

一方、障害者団体は、企業の罰則が強化されたが、拠出金を払うだけで雇用しない企業は依然として存在するだろうから、企業の姿勢を変える抜本的対策とは言えない。また、拠出金の算定方法が複雑で、小規模企業では雇用後の手続きの負担が大きく、雇用機会の減少につながりかねない、という意見がある。

これらの評価に対して、政府機関では、重度障害者の雇用に関して、障害の重さは拠出金の計算や雇用のための援助に反映されており、重度障害者に合わせた職場改善がなされていれば、職務上の障害を軽減したことになるから、こうした改善に要した費用（経済的負担）の面は評価されている。改正法では、障害に合わせた

職場の改善が期待できる、としている。

つまり、政府機関は職場改善を主眼においており、それを図ることで障害者雇用の増加を図ろうという意思が考えられる。政府機関は、職場改善が進めば重度障害者が働く部署を得ることができ、多く採用すればダブルカウント方式でなくても雇用率の達成は可能だと考えていると思われる。これは雇用率制度を考えた時に、特にダブルカウント方式の廃止を考えた時に参考になる。ただ、具体的な職場改善の内容は企業に任されており、ダブルカウント方式を廃止するために職場改善を前面に立てているふしも感じられるが、政府の雇用率達成への強い姿勢を示したものだといえる。

ダブルカウント方式については、企業側と障害者団体（DPI）側に見解の相違があり評価が分かれる面があるが、就労継続による労働能力の変化を加味すると固定的永続的に考えなくてもよいことがわかる<sup>21</sup>。我が国は1976年の法改正の際にドイツやフランスの障害者雇用制度を参考にした経緯があり、この2005年のフランスにおける法改正を今後我が国が検討することが考えられる。これを検討することで我が国におけるダブルカウント方式の改善に役立つものとなる。

## 6. まとめ

我が国の雇用率制度は、雇用されにくい障害者を対象にした積極的優遇策と考えられ、障害者雇用数は図1及び図2で示したように増加しその役割を果たしている。雇用率制度の一方法であるダブルカウント方式は、企業が重度障害者雇用への意欲を高めるための制度設計であり、カウントが2倍になることで重度障害者雇用を促進する意図があった。しかし、そこには雇用率に組み込まれる際に重度障害等級による判定だけで労働能力に基づきモニターされないことや、雇用後の位置づけが固定的で永続的であるなどの課題があり、雇用率制度におけるダブルカウント方式のあり方を問う必要が明らかになった。

ダブルカウント方式は重度障害者の雇用増という成果があるが、他方では人としての尊厳を問う疑問が呈されている側面もあり未決状況である。そこでDPIの見解を参考にして、①障害等級・手帳との関連、②就労継続による能力の向上を加味するという技術的な面の改善策を提起した。今後は障害等級・手帳認定（医学モデル）によるのではなく、労働能力による雇用率へのカウントを考慮していく必要がある。この際にフランスの法改正は参考になるがそれを我が国がどのように受け止めるか、それに伴って判定基準や審査機関をどのように考えるかなど検討する課題がある。

障害者の権利条約が2008年5月3日に発効した。我が国は2007年9月に署名し現在は国内関係法の整備を図っている。条約の第27条の労働及び雇用の条項では、障害者の労働に関する権利の実現の保障や促進が謳われているが、これを具現するためにダブルカウント方式を含む雇用率制度をどのように位置づけるか考えていかねばならない。今後はその課題に今後取り組んでいきたい。

## 注

- 1 障害者雇用実態調査は、1972年に初回が実施されてから以後5年ごとに実施されている。2003年度調査では、「事業所調査」として全国の従業員5名以上の民営の事業所を対象に、「個人調査」として「事業所調査」の対象事業所常用雇用の障害者を対象に実施されている。精神障害者を対象とした「個人調査」は2003年度が初めてである。
- 2 現在（2008年度）のダブルカウントの基準は、重度の身体障害者及び知的障害者で、1週間の所定労働時間が30時間以上である。精神障害者の中には、重度（精神障害者保健福祉手帳1級あるいは2級が想定）であり30時間以上の労働を実施している人もあると思われるが、2008年現在、精神障害者はダブルカウントの対象ではない。
- 3 障害者雇用促進法は国と自治体及び特殊法人、教育委員会職員も対象にしているが、2007年速報によると、国は行政機関も立法機関も司法機関もすべて雇用率を達成しているし、都道府県知事部局及び市町村も不足数は0人である。都道府県教育委員会（法定雇用率2.0%）の場合は、全体の実雇用率は1.51%で不足数は2,792人、独立行政法人（法定雇用率2.1%）の実雇用率は1.97%で不足数は811.5人であり、民間の不足数に比べるとかなり少ない。

- 4 法定雇用率に関する条項は、障害者雇用の促進に関する法律第 37 条から 74 条に記されており、企業・事業所及び国・地方自治体は、一定割合以上の障害者を採用しなければならない。その割合は、2008 年度において一般の民間企業 1.8%、特殊法人等 2.1%、国・地方公共団体 2.1%、都道府県等教育委員会 2.0%である。
- 5 法定雇用率は 1997 年 4 月に、障害者雇用の促進等に関する法律の改正により、1998 年 7 月から 1.8%となったがそれまでは 1.6%であった。
- 6 「平成 20 年 6 月 1 日現在の障害者の雇用状況について」、厚生労働省職業安定局高齢・障害者雇用対策部による統計であり、2008 年 11 月 20 日発表である。
- 7 2005 年 2 月 11 日の「障害のある人々の権利と機会の平等、参加及び市民権に関する法律」によりダブルカウントは廃止された。詳細は本稿の考察で示している。
- 8 筆者は、厚生労働省職業安定局障害者雇用対策課へ、審議会における審議記録の有無を確認したところ、2008 年 9 月 5 日付けで、厚生労働省倉庫に存在しないことを確認した。
- 9 Patricia Thornton And Neil Lunt. 松井亮輔監修「18 カ国における障害者雇用政策」レビュー No. 5、ドイツに関する説明による。
- 10 精神障害者の場合は、主治医の診断書をもって手帳に換え、ハローワークが雇用率の対象と認定するスタンスを取っているところもあるがわずかである。
- 11 京都障害者職業相談室職員からの私信である。
- 12 精神障害者の就職件数の、2007 年度における 1999 年との比は 512.6% (1,384 人⇒8,479 人)であった。
- 13 正確には、351,083.682 名なので、小数第 1 位を四捨五入した数字である。
- 14 CSR は EU はじめ先進諸国で、また、国連が提唱するなどの動きがあるが、その定義は定まったものはない。
- 15 東洋経済新報社は、『CSR 企業総覧』を 2005 年度版から毎年発行している。CSR の評価項目として①人材活用、②環境、③企業統治、④社会性の 4 項目があり、人材活用の項目に障害者雇用率、障害者雇用率の目標値という 2 つの小項目がある。
- 16 障害者雇用促進法施行令第 5 条及び第 10 条に、政令で定める数は 2 名とするとある。
- 17 坂本議員は、障害等級と職業困難度は一致しないと、重度の視覚障害者はトリプルカウントにすべきだと提案している。重度障害者の生活を考慮しているがダブルカウントに潜む問題性を指摘していない。
- 18 柳澤議員は、ダブルカウント数ではなく実数を把握しているかと政府に質問し、重度障害者の雇用実数データを政府が把握していないことを追及している。ちなみに柳澤議員は、精神障害者の 0.5 カウントを参考に、高齢障害者の雇用や短時間労働を進めるために、0.25 カウントを提案している。これにより、雇用形態の複雑化や事務手続きの煩雑化は考えられるが、障害者の就労意欲が高まる一面がある。
- 19 紙議員は、ダブルカウント方式で重度障害者の雇用が進んだが、常用労働者に占める雇用障害者実数は減少していることを追及している。
- 20 ただし、DPI 日本会議として、ダブルカウント方式を解消させるための具体的な方法やプロセスなどは提起されていない。
- 21 労働能力の変化は、高齢化に伴い低下することや労働時間を短くすることが必要な場合も出現してくる。この際にも障害者（労働者）にとって不利な扱いがなされないことが重要である。

## 参考文献

- DPI 日本会議 (2002) 「『新障害者基本計画』に関する意見書」DPI 日本会議 ([http://www.dpi-japan.org/2actions/2-2/nego\\_pp/021031.htm](http://www.dpi-japan.org/2actions/2-2/nego_pp/021031.htm), 2008.7.30)。
- (2008) 「障害者雇用及び障害者雇用促進法改正に係る要望項目について」第 2 回 DPI 日本会議総会資料集、111-113。
- 遠藤政夫 (1977) 『身体障害者雇用促進法の理論と解説』日刊労働通信社刊、69。
- (1977) 『身体障害者雇用促進法の理論と解説』日刊労働通信社刊、111。
- 東俊裕 (2008) 「『わが国における『合理的配慮』のあり方について (論点整理)』に対する意見」労働・雇用分野における障害者権利条約への対応の在り方に関する研究会 (第 6 回) 提出資料、2008 年 11 月 7 日、10。
- 株価・投信・為替時系列データ (<http://table.yahoo.co.jp/t?c=2004&a=7&b=1&f=2004&d=7&e=30&g=m&s=998407.o&y=0&z=998407.o>, 2008.8.20)。
- 厚生労働省 (2003) 『障害者雇用促進法の逐条解説』厚生労働省職業安定局高齢・障害者雇用対策室。
- 厚生労働省 (2004a) 「今後の障害保健福祉施策について (改革のグランドデザイン案)」
- 厚生労働省障害保健福祉部 (<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2004/10/s1012-4c.html>, 2008.7.30)。
- 厚生労働省 (2004b) 「平成 15 年度障害者雇用実態調査」厚生労働省職業安定局 (<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2004/10/h1019-1.html>, 2008.7.30)。

厚生労働省 (2005) 第 162 回国会 参議院厚生労働委員会 第 28 号

(<http://hourei.ndl.go.jp/SearchSys/viewShingi.do?i=%3a%3aaaaG2maaDaaaKrvaaI>, 2008.8.20)。

厚生労働省 (2008a) 「ハローワークにおける障害者の就職件数、過去最高——平成 19 年度における障害者の職業紹介状況」(2008 年 5 月 16 日) 厚生労働省職業安定局高齢・障害者雇用対策部 (<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2008/05/h0516-3.html>, 2008.7.30)。

厚生労働省 (2008b) 「公的機関、民間企業の障害者雇用は着実に進展——平成 20 年 6 月 1 日現在の障害者雇用状況について」厚生労働省職業安定局高齢・障害者雇用対策部 (<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2007/11/dl/h1120-1a.pdf>, 2008.11.25)。

工藤 正 (2002) 「研究目的および結果の概要」障害者職業総合センター編『雇用率・納付金制度の国際比較』障害者職業総合センター、4。  
—— (2005) 「人的資源管理 (HRM と障害者雇用)」労働政策研究・研修機構編『CSR 経営と雇用——障害者雇用を例として』独立行政法人労働政策研究・研修機構。

草野哲也 (2005) 「改正障害者雇用促進法のポイント」『労働法学会研究会報』労働法学会編 No.2378、労働法学会、24-48。

京都労働局 (2007) 「京都市内の障害者雇用状況について」京都労働局。

松井亮輔 (1999) 「職業リハビリテーション分野」『リハビリテーション研究』日本障害者リハビリテーション協会編 No.100、日本障害者リハビリテーション協会、11。

—— (2007) 「障害者権利条約と日本の障害者雇用・就労の課題」『福祉労働 116』現代書簡、39-43。

七瀬時雄 (1995) 『障害者雇用対策の理論と解説——地域に密着した雇用対策の推進』労務行政研究所、91。

西村正樹 (2008) 「障害者雇用促進法の改正内容について」『DPI われら自身の声』Vol.24.1、特定非営利活動法人 DPI 日本会議事務局、29-31。

Patricia Thornton And Neil Lunt (1997) *Employment Policies for Disabled People in Eighteen Countries*. Social Policy Research Unit University of York. (= 1999、松井亮輔監修『18 カ国における障害者雇用政策』(レビュー No.5 ドイツ)

(<http://www.dinf.ne.jp/doc/japanese/resource/other/z00011/z0001101.html>, 2008.7.25)。

指田忠司 (2006) 「フランスにおける障害者差別禁止法の動向と割当雇用制度の改革—2006 年 3 月の訪問調査の結果から—」『第 14 回職業リハビリテーション研究発表会 発表論文集』独立行政法人高齢・障害者雇用支援機構、2006.12、282。(指田の他に、犬飼直樹、杉田史子の二人が共同演者である)。

—— (2007) 「3.2 フランスにおける割当雇用制度の変化」『EU 諸国における障害者差別禁止法制の展開と障害者雇用施策の動向』独立行政法人高齢・障害者雇用支援機構、2007.3。

先見労務管理編集部 (2008) 「短時間労働者は 0.5 人としてカウント」『先見労務管理』2008.5.10、労働調査会。

身体障害者雇用審議会 (1975) 「答申第 6 号」身体障害者雇用審議会、5。

手塚直樹 (2000) 「日本の障害者雇用の新たな展開」『日本の障害者雇用——その歴史・現状・課題』光生館。

東洋経済新報社編集部 (2008) 『CSR 企業総覧』東洋経済新報社。

労働省 (1976) 第 77 回国会 衆議院社会労働委員会 第 12 号。(<http://hourei.ndl.go.jp/SearchSys/viewShingi.do?i=%3a%3aaaaG2maaDaaaKpKaaI>, 2008.7.31)。

## Double Count Method in Employment of Disabled Persons: Criticisms and Recommendations

SUGIHARA Tsutomu

**Abstract:**

The Double Count Method allows an employer to count one disabled worker as two disabled workers, if the disability can be categorized as severe, and if the worker is employed over 30 hours a week. However, this method exaggerates the ratio of disabled persons employed. Therefore, the official employment rate of disabled persons in Japan is higher than the actual percentage of disabled persons employed within the workforce. This paper seeks a better method for counting the employment of disabled persons, by showing how the Double Count Method was established, outlining the problems concerning this method and presenting the views of both corporations and the Japan National Assembly of Disabled People's International (DPI). The paper also presents two alternative approaches for the counting of disabled workers: one focuses not on a disabled worker's degree of disability, but on the disabled worker's ability to work; the other gives credit to development in a disabled worker's ability to work. The artificially inflated disabled worker ratio would be reduced by these methods. The author shows that, if the employment rate of disabled persons could be counted by both alternative methods, it is possible to improve upon the Double Count Method.

**Keywords:** employment rate of disabled persons, Double Count, degree of disabilities, worker's ability