

## 第3章 障害者雇用の理論的課題

### 第1節 はじめに

本稿の目的は、障害者雇用に関する理論的なサーヴェイを行うことである。障害者雇用はどのような理論的枠組みで分析することができるのか、また、すべきなのか、それを検討してみたい。障害者雇用も雇用問題の一種であるから、労働市場における労働力の需給関係の枠組みの中にある。言い換えれば、労働市場における労働力の需給のアンバランスとして考えることができる。

この問題は具体的には、働きたい障害者がいるのに十分な雇用量が確保できない、あるいは良質の雇用が十分でない、といったことである。そこで研究の第1の課題は、それはなぜなのか、である。例えば、労働市場が十分開かれているのか、障害労働者の能力は十分発揮されているのか、といった問題がこの点に関する具体的なテーマになる。第2には、それと関連するが、その解決のためにはどのようにしたらよいかの課題である。具体的には、賃金との比較において障害者の労働能力を高めるにはどうするか、がテーマとなる。

### 第2節 理論的研究

#### 1 就業を妨げている原因の追究

そもそも、労働経済学的に見て障害者とは何だろうか。障害者は労働能力に障害を持つ労働者だといえよう。そうであれば、加齢のために労働能力を低下させた高齢労働者や訓練が不足している未熟練の労働者と基本的には同じである。こうした労働者は限界生産力が低く、したがって賃金が低く、他の労働者と容易に置き換えがきくので雇用が安定しにくい。これが雇用問題として、社会政策の課題になってきたのである。

就業を妨げている原因を探ると、基本的には雇用量が少ない、という状況が浮かび上がってくる。仮に、労働市場がひどい人手不足に陥っているとしたら、未熟練の労働者でも積極的に採用されるだろう。実際、1960年代に積極的雇用政策が提唱されたときは、高度成長を背景にした労働力不足があった（スウェーデンの積極的労働力政策はその代表的な例であった）。

労働に必要な熟練は訓練や仕事の中で身につくが、とりわけ実務につくことが重要である。したがって、採用され労働経験を積むことが重要だ。ところが労働市場が供給過剰であるとかな

か就業できず、したがって労働能力もあまり進歩しない。そのため、また就職しにくくなる。こうした悪循環の根源が労働市場での供給過剰なのである。

しかし、労働市場で供給過剰であってもなぜ障害者や高齢者、女子の雇用が特に進まないのか。なぜ健常者や若年者、男子が好まれるのか。それは障害者、高齢者等が労働能力において劣ると考えられているからである。それが統計的差別と呼ばれる現象である。

このように、労働市場での買手の優位と偏見が結びついている場合に障害者雇用の進展が妨げられるのである。

## 2 障害者差別の経済学

上に述べたように、障害者雇用を考察する上では統計的差別の概念が非常に重要である。これは、個々人の能力や性向を判断する場合に、個々人の実際の能力や性向を見るのではなく、平均的な状態を判断材料として用いることにより、能力のある個人が機会を与えられず、差別されてしまうことを指している。雇用に関していえば、労働者の採用・昇進など人事管理にあたって個々人を個別に評価せず、その者が属する集団のステレオタイプ化されたイメージで判断されてしまう結果、その者が不利益を被ることをいう。社会的公正の観点からは、統計的差別の不当なことは論じるまでもないことであるが、経済学的には少々複雑な問題をはらんでいる。それは労働市場の環境と密接に関係した問題である。

統計的差別と労働市場の関係が重要だというのは、上にも述べたように、そもそも統計的差別は労働市場での需給関係が労働力の買手に有利な状態でないと発生しないからである。言い換えると労働供給が弾力的であるということになる。弾力的といっても無限大の弾力性（一定の賃金で労働者がいくらでも雇える状態、言い換えれば失業が多い状態）から、かなり雇いにくい弾力性がゼロに近い状態（完全雇用の状態）までさまざまである。一方、企業側の労働需要も大きく関係する。景気が非常によくて賃金をいくら払っても採用したいというような価格に感応しない状態（無限に弾力的な労働需要）に近い場合から、賃金下がっても採用しないような景気の悪い状態（弾力性ゼロ）に近い場合までこれもさまざまある。

統計的差別が働きやすいのは、労働供給が弾力的であって（失業が多い）、労働需要が硬直的である（景気が悪い）状態である。こうした状況を打開するにはまず、景気が回復して労働力の需給関係がタイトにならなければならない。労働力の需給がタイトになってきても労働供給が弾力的で、賃金を上げればなお労働者が採用できるような状態であれば、健常者が採用されて障害者が採用されないかもしれない。

一方、偏見のみが就業を妨げている原因だとすれば、上のような場合には、偏見のない使用者は障害者の雇用により得をする。つまり、安い賃金で有能な労働者を雇うことができるわけだ。この場合、労働者の優秀さが長期的には評価され、雇用が進展するだろう。

政府が労働市場を規制しなかった場合、上のような状況が起こると思われる。要約すれば、労働市場の状況によって変化はするが、需要超過が起きない限りは障害者の雇用は自然に進むとは考えられない。進むとすれば、労働能力を低く評価されていた人が徐々に革新的な使用者によって発見され、活用される筋道だけである。

そこで一般に政府は障害者雇用の促進のために何らかの施策を採る。果たしてこのような施策はどれほど有効なのだろうか。

### 3 就業促進政策の効果

#### (1) 就業促進政策は雇用の置き換えを招くだけか

職業リハビリテーション、雇用率、雇用への補助金など就業促進政策は、労働市場において就業促進効果を持つ。それは確かなことである。しかし、それはこうした促進政策がなかったら雇われたであろう人の職を別のの人に移しただけで、社会全体の就業は増えない、という議論がある。保護された雇用が失業を生み出す、というわけである。したがって就業促進政策は無駄だといっているのである。

ところでこうした現象が起きるには、労働力が供給超過で雇用機会の総量が増えないことが前提条件になっている。つまり、企業が売り上げ増が見込めず、新たに労働者を採用する意欲がない状態であれば、保護された労働者を採用すれば、それは限られた雇用機会をその保護された労働者に優先的に割り当てたことになる。その結果、別の労働者が職を失うか、あるいは採用されない結果になる。しかし、労働市場において逆に労働力が供給不足であれば、他者の雇用を押しつけることは起きない。ただ未充足だった雇用機会が埋まったに過ぎない。

そこで、この議論は雇用情勢が深刻で、失業者の多い場合には雇用促進措置はあまり効果的でない、というあまりにも当然なことを述べているに過ぎない。しかし、実際失業が深刻な場合に保護雇用をどの程度まで進めるかについては、大きな制約が課せられる。誰の失業を優先的に救うか、厳しい決断を迫られる。

とはいえ、たとえこうした状況の下であっても、雇用促進措置が熟練形成の効果をもてば、経済的にみても効率的である。次にその効果を調べた実証研究を紹介する。

## (2) 援助付雇用制度、過度的雇用制度の効果

アメリカで重度障害者を対象にした援助付雇用制度 (supported employment) が行われていることは有名である。これは障害者が職場に適応しやすいように、ジョブ・コーチとよばれる指導員がついて企業と障害者の仲立ちとなり、障害者に仕事の仕方を教えるものである。このほかにもOJTと連動した過度的雇用制度 (transitional employment) がある。いずれも、障害者に効果的な技能形成の方法として構想されたものである。現代の職場ではOJTでの技能形成が行われるとの考えから、職場訓練を重視している。このような就業促進措置が効果的であれば、上に述べた雇用の置き換え (displacement) という批判は当たらないとはいえないまでも、不熟練労働を固定化するのではないから経済的な不効率さは軽減できる。

この効果についてはアメリカでいくつか研究が行われている。たとえば、アメリカ労働省の計画訓練・過度的雇用実験 (STETS) では1981年から85年にかけて精神薄弱者の青年 (18~25歳) 約300名を対象として、過度的雇用<sup>1)</sup> の効果を測定した。この調査では対象者を過度的雇用を受けるグループと受けないグループに分けて、22ヶ月後の両者の差異を観察した。この結果、2つのグループの間で就業率には差がなかったが、過度的雇用を受けたグループの場合、保護雇用ではない一般企業への就職率は31%に上り、受けなかったグループの19%を大きく上回った。つまり、過度的雇用を受けなくても保護雇用にはつくことができるが、受けた人の方が一般企業にはるかに就職しやすかったわけである。また、賃金も受けたグループが平均で43%も高かった<sup>2)</sup>。

また、援助付雇用制度についてもヴァージニア州リハビリテーション調査・訓練センター (RRTC) の評価分析がある。このプロジェクトは、援助付雇用と過度的雇用を組み合わせたものであった。これによればRRTCの援助付雇用プロジェクトの参加者は、観察期間中に年収が平均5,300ドル増加したという。同じ期間内の援助付雇用制度の費用が1人あたり約5,500ドルと推定されているから、労働経験を積んで熟練を形成するためのコスト (5,500ドル) はその成果である賃金上昇 (5,300ドル) で償われている。

ただ、RRTC調査は、STETS調査と異なり、厳密な比較のために必要な対照グループ、すなわち援助付・過度的雇用を受けないグループを設定していない。そのため制度の効果がどれほどか正確に見積もることができない。というのは、RRTC調査の発見した賃金上昇は、こうした雇用促進措置がなくても労働者独自の力で獲得できたかもしれないからである。事実、STETS調査でも、訓練を受けていないグループの中からも19%の人が一般雇用に移っているのである<sup>3)</sup>。

こうした費用便益分析を精密に行うためには、単に直接的なコストや便益を推計するだけでは十分ではない。ソートンとメイナードはこの分析に必要な事項として次の7領域をあげている<sup>4)</sup>。

- ① 制度の運営コスト（直接的な運営費、管理費、訓練参加者への支払い）
- ② 訓練参加者の生産への貢献（訓練中の生産性向上、訓練後の生産性向上）
- ③ 他の訓練・福祉制度の利用の軽減によるコスト減少（保護雇用の作業所、労働訓練センター [Work-activity centers]、学校、職業訓練、ケースワーカーによる相談、カウンセリング、社会サービス・余暇サービス、移送サービス）
- ④ 住宅の提供（施設、グループ・ホーム、養育ホーム [Foster homes]、準自立住宅制度 [Semi-independent residential programs]）
- ⑤ 所得移転および租税の軽減（生活保護・障害給付 [SSI/SSDI]、その他の福祉給付、メディケア・メディケイド、税金）
- ⑥ 所得移転の管理費用の軽減（第6項と同じ項目）
- ⑦ その他間接的な効果（労働への意欲の増加、自足の向上、訓練参加者の所得における分散度の増加、非市場的行動の減少、生活における自立度の向上）。

これらの項目の中には、金銭的な単位で測れるものと測れないものが混じっているし、統計を取る上での実務的な問題もある。著者達も質的な評価しか行っていない（+、-、または0の3種類しかない）ことから分かるように、実際簡単ではない作業である。しかし、これまでのSTETS調査結果からでも効果の絶対量はともかく、援助付雇用や過度的雇用が一般労働市場への障害者の移行を促進することは明らかである。

### 第3節 制度論的研究

#### 1 社会システムのなかでの障害者雇用

上では障害者雇用を経済学的に分析したわけだが、障害者雇用を純粹に経済問題として考えるわけにはいかない。障害者の雇用をもっと広く、社会システムのなかで考えると、どのようになるのだろうか。

労働というのは社会的に有用な活動――顧客や消費者の欲求を満たすための活動――であると同時に、個人の自己実現の手段でもある。そうした労働機会を保障するのは民主主義社会として当然の要請である。

また、障害者といっても労働能力や生活能力においてさまざまな状況にあるわけだから、対応は一律にはいかない。要するに労働能力を高めるための措置を考えるわけである。その結果、労

働能力が健常者と同等以上になれば問題はない。その仕組みとして、企業での労働経験を積み重ねることが効果的であることは上で見たとおりである。

その場合、雇用促進措置のコストをどう負担するか、を考えねばならない。一般に障害者の雇用促進措置では、訓練費用は政府が負担し<sup>9)</sup>、その便益は障害者本人と企業が受け取っている。上のRRTCの例では、直接の費用と便益はほぼ等しかったが、いつもこうした状況にあるとは限らない。労働市場が需要超過であれば、つまり人手不足であれば、企業はコストを進んで引き受ける。しかし、労働市場が供給過剰であれば、企業はコストを負担したがいらないし、雇用にも消極的になる。

労働市場は経験的にいって、企業が積極的に障害者雇用を推進するほどには需要超過になったことはない。そこで政府が障害者雇用の推進に乗り出すことが必要になる。ところで、雇用機会を創出するには、財・サービスの生産が新たに行われなければならない。それを民間に求めるか、公共部門で行うか、という選択がある。民間に求める場合は、企業が求めるだけの労働力を障害者がもっているかどうかの問題になる。もっていれば偏見がない限り、雇用に結びつけることはそれほど困難ではない。一般労働市場で求められるだけの労働能力に達しない場合は、企業への補助金でその差を埋めるか、あるいは公共部門で保護雇用を行うことが考えられる。

公共部門で行う場合でも、民間に求める場合でも、この調整コストをどう負担するかが問題になる。考えられる方法は、補助金のような金銭的な補償と職業訓練や援助付雇用の際の指導員のような行政サービス（つまり現物）、さらにボランティア活動（これも現物）も含まれる。

また、負担の公平性も考えねばならない。公共的なコストの場合は税金から支出されるから、一応国民による応能負担といえようが、民間企業に訓練や職場適応のためのコストとして負担がかかることはよくある。そこで、協力する企業にはアメとして補助金などの優遇措置を与え、そうでない企業には罰金として金銭的な拠出を求めることがよく行われる。日本の雇用率制度もこうした考え方を取り入れている。

さらに、いったん雇われてからも企業の労務管理上の問題が起きてこよう。健常者と労働能力で差がなければ全く問題ではないが、そうでない場合にはどのような仕事につけるか、工夫しなければならない。また、通常の育成とは異なるキャリア設計をしなければならない。労働の貢献度がことなるわけだから賃金も年功的に設計はできない。要するに、大企業の通常の労務管理とは異なるやり方をしなければならない。これも大企業で障害者雇用が進まないひとつの要因となっていると思われる。

以上、障害者雇用が社会経済的にどのような位置におかれているかを見てきたが、コストの負担のあり方をどのように行うか、が中心的な課題であると思われる。そこで最後に、雇用政策の

全体を簡単にレビューし、今後の研究課題を提示したい。

## 2 これまでの雇用政策

障害者雇用政策として日本を含め、諸外国でとられているものは次のように分類することができる。

### (1) 強制的な雇用義務

障害者の雇用を義務づけるものである。経済学的にいえば、障害者雇用のコストをすべての企業に分担させようとする考え方である。問題は、企業の側にインセンティブをつけるのが困難なことだ。

### (2) 補助金

そこで企業にインセンティブをつけるため、補助金が用いられることが多い。しかし、これを目当てに企業が雇用促進しようというほど大きなインセンティブをつけることはコストの点でも難しい。

### (3) 企業の協力の代替措置

そこで、企業が直接雇用するかわりに何らかの代替措置をとらせることが行われる。日本でも納付金制度が設けられているが、納付金を納めても雇用義務が消滅するわけではない。しかし、フランスでは1987年の障害労働者雇用法により、拠出金などの代替措置を行えば一定限度までは障害者の雇用義務を軽減される。代替措置とは拠出金以外に、保護工場または労働援助センターに仕事を発注することも含まれる。結果として雇用が増えるような措置であれば直接ではなくとも障害者雇用をしたとみなすわけである。フランスの法定雇用率は6%であるが、これによって3%までは雇用義務を免れる。言い替えば、3%分は間接的な措置で代替できるというわけである。この方法は現実的な策として興味深い。

保護雇用への仕事の発注によって代替するという考え方には、それが一般雇用での雇用増加を妨げないかとの懸念があると指摘されている<sup>6)</sup>。この点は詳細に調査してみなければ断言はできないが、一般雇用が増えないという状況が適格な障害労働者が見つからないためであれば、こうした代替策は有効である。なぜなら雇用しやすい労働者がすでにほとんど雇用されてしまい、企業がこれ以上雇用を増やすには労務管理上コストが非常に大きいと考えているのであれば、保護雇

用での雇用量を増やして雇用総量を増やすのは適切な措置である。ただし、一般雇用との競争を避けるために、保護雇用で採用する労働者は一般企業で採用の困難な重度障害者に限定すべきである。

また、雇用率そのものへの疑問も表明されている。公害規制のひとつの考え方のように、個別企業を規制するのではなく、総量を規制するような方法も考えられるかもしれない。

#### (4) 職業的能力開発

雇用機会を見つけるのが困難な労働者を仕事と結びつける有力な鍵は、職業的能力開発である。これに関してアメリカにおける援助付雇用 (supported employment) や過度的雇用 (transitory employment) は、OJTによる職業的能力開発を実施して採用と結びつけるという意味で興味深い。わが国でも過度的雇用は以前から実施されているし、職域開発援助事業も最近実施し始めたところである。ノウハウの蓄積が期待される。

#### (5) 雇用管理

上で指摘したように、企業が雇用促進に躊躇する原因のひとつが雇用管理の時間や手間がかかることである。その点の調査・研究を積み重ねる必要があるわけだが、さらにそれを普及・啓蒙することも重要である。

#### (6) 保護雇用

一般雇用にはいるのが困難な場合は、保護雇用で対応することになる。これは雇用と福祉との境界領域の活動であり、費用は当然公共で負担することになる。

### 第4節 結語—雇用促進は可能か—

障害者の雇用促進は、人権から出発し、経済の制約を考慮し、両者の調和を図るものである。われわれは限られた生活資源によって生活しているのであり、その限りで経済的効率の条件に従わざるを得ない。しかし、その下で社会の共同性あるいは連帯の精神により、再分配を行っている。障害者雇用もこうした再分配の一種だといえよう。

その再分配が金銭による場合と、雇用機会の分配による場合と2通りあった。どのような組み合わせが適切なのか研究することが重要である。特に、現在の政策の中心になっている雇用率によ



る規制の是非や職業的能力開発の方法については今後調査研究を行うことが必要である。また、企業の雇用管理の情報整備も必要である。さらには、障害者雇用の目標をどこに置くかという基本的な問題も考えねばならない。こうした課題への回答は今後の研究にまちたい。

注；

- 1) この研究は S.Kerachsky, C. Thompson, A. Bloomenthal, R. Maynard, & S. Stephens, *Transitional Employment Impacts on Mentally Retarded Young Adults*, Princeton, N. J. : Mathematica Policy Research, 1985 として発表されている。この研究では援助付雇用は扱っていない。
- 2) C.Thornton & R. Maynard, “The Economics of Transitional Employment and Supported Employment”, in M. Berkowitz & M. A. Hill (eds.), *Disability and the Labor Market*, ILR Press, 1986, p.163.
- 3) Ibid., pp.163 – 164
- 4) Ibid., pp.166, Table 6.2.
- 5) このほか、企業も訓練生を指導する上でのコストを負担していると考えられる。
- 6) 障害職業総合センター（編）『OECD加盟国における障害者雇用・職業リハビリテーション対策の動向』各国編（調査研究報告書、No.1）、障害者職業総合センター、1991年12月、4頁。