

第1章 フランス

フランスの障害者雇用・職業リハビリテーション対策は、「障害労働者雇用法」(Loi en Faveur de l'Emploi des Travailleurs Handicapés)を中心として展開されている。同法は、1987年に改正、1988年1月1日から施行されており、障害者対策は新たな局面を迎えている。

ここでは、改正法に基づく雇用率制度及び「障害者雇用促進基金」制度(Fonds pour l'Insertion Professionnelle des Personnes Handicapées)(FIPH)の動向についてみることにしたい。

1 一般雇用の促進対策

(1) 「障害労働者雇用法」の沿革

1987年に改正された「障害労働者雇用法」は、民間企業及び公的機関に対して障害者の雇用を義務づけるものであったが、フランスにおいてこれがはじめて行われたのは、1924年の「傷夷軍人の強制雇用に関する法律」によってであった。同法は10人以上の労働者を雇用する商工業事業所(農業事業所は15人以上)に10%以上の傷夷軍人(その後、戦争未亡人、戦争孤児などにも拡大)の雇用を義務づけた。その後、1957年の「障害労働者の社会復帰に関する法律」においては、障害者の社会復帰対策関係の法律が統合され、①障害の認定、②治療、③リハビリテーション、④職業訓練、⑤雇用促進に至るすべての過程を取り扱うこととされた。また、民間事業主に対しては3%の雇用義務を課すとともに留保雇用制度が設けられた。

さらに、1975年の「障害者オリエンテーション法」によって障害者関係法制の整理が進められるとともに、障害者の社会復帰を援助する専門的な窓口として職業指導・職業再配置専門委員会(la Commission Technique d'Orientation et de Reclassement Professionnelle)(COTOREP)(注1)が設置された。

その後、1980年代中ごろから行われた障害者対策の見直しにともなって、1987年に「障害労働者雇用法」が改正された。これは、前述の1924年法と1957年法を統合したもので、雇用率制度に関しては、1957年法で規定されていた留保雇用制度が廃止され、公的機関、民間事業主ともに6%の雇用義務(1991年から)が課された。また、これにあわせて従前の納付金制度が「障害者雇用促進基金」制度と改められ、納付金を原資として障害者雇用に努める企業を援助するための助成策が講じられることとなった。

(2) 雇用率制度の動向

イ 対象障害者

雇用率制度の対象となる障害者とは、COTOREPによって認定された障害労働者（身体的又は精神的能力の欠陥又は減退により、雇用を獲得し、あるいは継続する可能性が実質的に減退している者）とされる。

なお、実雇用率の算定に当たっては、A（軽度）は1単位、B（中度）は1.5単位、C（重度）は2単位として扱われる。

ロ 雇用率の適用

雇用率の適用は、民間事業主と公的機関とはやや異なる。民間事業主については、1988年1月1日から、雇用労働者20人（従前は10人）以上の事業主に対して障害者の雇用が義務づけられた（雇用義務は、わが国と異なり各事業所単位に適用される）。従来、法定雇用率は10%とされていたが、目標と実績の間に大きな格差があることから、1987年の法改正においては、法定雇用率が引き下げられ、1988年度までは3%（34人に対して1人の障害者）、1989年度までは4%（25人に対して1人の障害者）、1990年度までは5%（20人に対して1人の障害者）とされ、1991年度からは、6%の雇用義務を達成することが目標とされた。このような、法定雇用率の引き下げは、制度的な後退というよりも、むしろ障害者雇用の現状を踏まえて、実現可能な目標値として法定雇用率を定められたものと言えよう。そして、雇用義務を達成するための手段として、障害者を実際に雇用することのほか、「企業がとりうる代替的な手段の採用を許容することによって、結果的には障害者が何らかの形態で職業を営むことができるような方向⁽¹⁾」の次のような選択肢が用意されている。

- ① 雇用すべき障害者の数に応じて、拠出金（contribution）を「障害者雇用促進基金」に支払うこと。
- ② 保護工場（在宅労働援助センター（CDTD）を含む）又は労働援助センター（CAT）に対し仕事を発注すること。

これによって、標準的な生産性でその仕事を遂行するのに必要とされる労働者の数だけ、雇用すべき障害者の数を減らすことができる（減ずることのできる障害者の数は雇用義務障害者の半数（雇用率でいえば3%）を越えることはできない）。

- ③ 「障害者雇用計画」に関する労使協定を締結し、監督官庁へ申請すること。ただし、計画期間は数年間とされ、その計画には、障害者の採用、職場への編入・訓練、技術の変化への適応及び雇用維持に関する措置のうち、少なくとも、2つ以上の措置を盛り込むことが必要とされる。

わが国の雇用率制度においては、障害者を実際に雇用することによって法定雇用率を達成する道しか認めておらず、納付金を納めたからといっても、雇用義務を免れることはできない。これに対して、フランスの制度においては、障害者を実際に雇用することに替わる多様な選択肢を認めているところに大きな特徴がある。

なお、保護工場等に対する発注に関し、フランス報告は「事業主は、保護工場等がどのような作業を実施しているかどうかを十分に知らず、こうした措置が全般的に実施されているとはいえず、専ら事業主の好意に頼っている」との問題を提起しているが、その一方で、この措置によって「保護工場等においては仕事が確保され、一般企業とのコミュニケーションが促進される」と指摘する。

一方、従来3%の雇用率が適用されていた公的機関については、今回の法改正によって6%の雇用義務が課されることとなった。公的機関においても、民間事業主と同様に、保護工場等に仕事を発注することによって雇用義務を免れることができるが、このほかに、公的機関の事務職については、試用期間（1年間の更新が1回だけ認められる）の後、正規職員として採用する道を認めている。

公的機関における実雇用率は、1987年12月末現在では3.4%に過ぎないことから、フランス報告は、「6%の雇用率を達成するには、かなりの雇用努力が必要」と指摘し、今回の措置は、「民間企業だけでなく、公的機関についても、この問題に対する意識を高めてもらうことを目的とする」と指摘する。

(3) 「障害者雇用促進基金」制度

雇用率制度の改善にあわせて、1987年法において「障害者雇用促進基金」制度の改正がなされた。基金のねらいについて、フランス報告は、「障害者団体と企業の積極的な協力の下に障害者の雇用を促進しようとするもの」と指摘する。

従前の制度によれば、納付金（redevance）は、罰金としての性格を持つものとされ、国庫に納付する（障害者雇用に努力する事業主に還元されない）仕組みであったことから、結果的には十分な雇用促進の効果をあげることができなかった。このため、今回の法改正においては、納付金についてもその性格が改められ、事業主の障害者雇用に関する社会的な責務を果たすための拠出金（contribution）として位置づけられた。

拠出金の額は、不足障害者1人につき最低賃金額（SMIC）（注2）の時間給の500倍を限度として、アレテ（省令）で定められる（1988年のアレテでは、企業全体の雇用労働者数が750人以上の場合は500倍、200-749人は400倍、20-199人は300倍とされている）⁽²⁾。フランス報告は「拠出金は、企業に対する新たな経済的な負担としてではなく、社会的な責

務の一環としてとらえられるべきもの」であり、「障害労働者の雇用の促進のためにとられている行政的な各種の措置を補完するもの」と指摘する。

拠出金を原資とする基金の運営は、労働者、事業主及び障害者の代表、学識経験者によって構成される「障害者リハビリテーション促進協会」(Association pour La Gestion du Fonds pour l'Insertion Professionnelle des Personnes Handicapées) (AGEFIPH) によって行われ、事業主などが講ずる次のような措置に充当される。

- ① 障害者雇用(職域の拡大、施設・設備の改善)に関する研究
- ② 障害者支援機器の貸付
- ③ 障害者雇用事業主に対する助成
- ④ 雇用後に企業の責任として実施される各種の措置の促進
- ⑤ 通勤困難者のための在宅雇用の促進(テレ・トラヴァーユ)
- ⑥ 障害者支援機器製作企業に対する援助
- ⑦ 職業訓練の実施

1987年の法改正をみると、①障害者雇用の現実を見極めつつ法定雇用率が達成可能な目標値として定められ、②改正された基金制度においては、雇用義務の履行を経済的な側面から支えるため、拠出金を障害者雇用事業主に還元する方式がとられ、また、③その運営が「障害者リハビリテーション促進協会」によって実施されるなど、わが国の制度に極めて類似したものとなっている。

しかし、一方でわが国と際だった差異をみることができる。それは、わが国においては、雇用義務を達成するためには、障害者を実際に雇用しなければならず、一切の代替措置が認められていないのに対し、フランスにおいては、障害者雇用に替えることのできる種々の代替措置を認め、事業主の障害者雇用に関する選択の幅を広げている点である。この背景としては、失業率が高い現状にあってわが国と同様の措置は必ずしも現実にはそぐわないことなどがあげられよう。わが国に比較すれば、雇用義務を明確に定めながら、一方で、企業への規制を緩やかにし、障害者を実際に雇用するという負担を軽減させているともみられる極めて現実的な措置が、①どのような政策効果をもたらすのか、②よく言われるように、拠出金(contribution)の納付又は保護工場等への発注が免罪符となり、障害者雇道を阻害することにはならないのか、③保護工場等への発注がどの程度の規模で実施されるのか、そのことが保護的な雇用の拡大と安定にどの程度貢献するのか、また、仮に大きく寄与するとすると、一般雇用の促進にマイナスの影響を与えるのではないかなど、極めて興味のあるところであり、今後の動向を注意深く見つめることが必要となる。

2 保護雇用制度の動向

一般雇用就くことの困難な重度障害者（認定はCOTOREPが実施）のために、保護工場（在宅労働援助センター（Centre de Distribution de Travail à Domicile）（CDTD）を含む）及び労働援助センター（Les Centres d'Aide par le Travail）（CAT）が用意されており、7万人の障害者が働いている（保護工場10%、労働援助センター（CAT）90%となっている）。

(1) 保護工場

障害者の能力に応じた労働の機会を与えるための特別の企業であり、労働能力が非障害者の3分の1程度の障害者が対象とされる（1975年からは、精神障害回復者も対象とされている）。設置主体は地方公共団体、各種団体、企業などとされるが、設置に当たっては設置基準に適合するか否か、設置される地域のニーズに合っているかなどについて審査される。保護工場の安定的経営に資するため、運営費の補助が行われている。

保護工場の雇用障害者の一般雇用への移行を促進するため、一定期間、一般企業に障害者を配置することができる。この場合、障害者が不利益を受けないように保護工場と委託先企業との間に、契約期間が満了した時点で当該障害者を雇用することなどの内容の契約書を結ぶことが必要とされる（一般企業への移行率は、現実には5%程度となっている）。

なお、保護工場に働く障害者の所得保障額の最低はSMICの90%とされる（最高130%）。

(2) 労働援助センター

1975年の「障害者オリエンテーション法」によって設置されるもので、①一般の企業又は上述の保護工場では就労することの困難な障害者（労働能力が非障害者の3分の1程度以下）、②自営業を営むことのできない障害者を対象とし、「職業的な各種の活動の可能性を引出し、あわせて医療的、社会的、教育的援助を行い、障害者自身の個性の開発を図り、社会復帰の促進に資するもの」と定義されている。

労働援助センターは、①一般企業と類似した労働施設としての機能と、②スポーツやレクリエーションの場を提供し、基礎的な生活習慣を習得させるための機能をあわせ持っており、設置主体は、保護工場と同様に、地方公共団体、各種団体、企業などとされている。

また、ここで働く障害者の所得保障額の最低はSMICの70%（労働援助センターの支給最低額は15%、国の補完手当の限度額はSMICの55%）とされている（最高は110%）。

なお、労働援助センターの目的からして、利潤の追究は重要視されず、運営費については、

すべて補助される。

(注1) COTOREPは、1975年に制定された「障害者オリエンテーション法」に基づいて、従来の「障害者職業指導委員会及び社会扶助認定委員会」に代わるものとして設置されたもので、障害者の職業生活及び社会生活への統合を進める上で大きな役割を担っている。

COTOREPには、第1セクションと第2セクションが設けられている。第1セクションにおいては、①障害労働者の認定、障害の程度（A、B又はC）の判定、②障害労働者の進路の決定（職業訓練センター、民間事業主との職業訓練契約）、③保護労働施設（保護工場(在宅労働援助センター(CDTD)を含む)、労働援助センター(CAT))への入所、④一般雇用への就職（一般企業又は元の企業への復帰、職業紹介機関への紹介、再就職準備チームへの紹介）、⑤生産能力が著しく低い障害者を雇用している企業に対する所得控除の認可など、第2セクションにおいては、①障害率（年金支給のための）の決定、②各種手当（障害者手当、住宅手当、補償手当、障害者専用機器の購入などの手当など）受給資格審査などの業務が実施される。

なお、COTOREPの決定に対して不服のある場合には、障害者は社会保障を専門的に扱う裁判所に提訴することができる。

(注2) SMIC (Salaire Minimum de Croissance) スライド制最低賃金のことで、フランスの全産業に一律に適用される法定最低賃金であり、毎年1回定期にあるいは年度途中であっても経済の動向に応じて改正される。

参考文献

- 1 大曾根 寛、「フランスの障害者雇用義務制度の変容」、愛知県立大学文学部論集（社会福祉学科編）第38号、56、1989
- 2 同上、70-71

第 2 章 ドイツ

ドイツにおいては、政府は、障害者の現状とリハビリテーションの進展に関し国会に報告することが義務づけられている。この報告にのっとった討議を経てなされた1986年の決議においては、「障害者ための政策及びリハビリテーション」に関しては、次のことを原則とすべきとされている。

- ① 障害者を社会へ統合することを目標とすべきこと。
- ② 障害者に対する援助は、障害の原因にかかわらずすべての種類の障害者に与えられなければならないこと。
- ③ できる限り速やかに対応がなされなければならないこと。
- ④ 個々の障害者のニーズに応じた適切な援助がなされなければならないこと。

そして、この原則の下に障害者の職業的自立をはじめとする各種の援助策が講じられている。基本的には、障害者施策は、国の責務とされるが、同時に広く社会全体の構成員の協力も必要とされる。報告は、ドイツにおいても、社会の構成員は、単に職業の場面だけでなく、教育、交通、レジャーなどの種々の面で、障害者が可能な限りごく普通に参加できるよう支援する義務があるとの考え方を強調しているが、最近においてはこうした考え方が広く社会に受け入れられるようになったこと、また、一方の当事者である障害者自身は勿論、家族の目標としても受け入れられるようになったことを指摘する。

また、障害者の社会復帰のための国際的な合意のための努力も重ねており、ILOの「職業リハビリテーション及び雇用（障害者）に関する条約」（1983年第159号条約）が1988年の国会において批准されたことも、職業リハビリテーションに関する施策の進展の一つとされている。

ドイツの報告は、障害者に関する広範な問題を取り扱っているが、ここでは、障害者に対する職業リハビリテーション対策に焦点を絞って最近の動向をみることにしたい。

1 職業訓練・職業指導対策

職業訓練は、障害者の職業的自立に大きな役割を果たすことはよく知られたことであるが、特に、ドイツにおいてはこのことが強調され、障害者が非障害者と同等の条件で職業的自立を果たせるような包括的な訓練計画が用意されている。

職業訓練の実施においても、インテグレーションの原則が重要とされ、障害者についても可能な限り非障害者とともに、同じ訓練基準に基づいて訓練が実施されるように努められている。職業訓練の受講を希望する若年者は、特殊教育卒業者の数が減少しているにもかかわらず増加

の傾向にあり、この傾向は今後も継続するとみられている。これに応えるための職業訓練の質的な充実と量的な拡大にあたっては、報告は、次の点に留意することが必要であると指摘する。

- ① 雇用構造の変化に伴って、従来多くの障害者が就いていた職種が減少し、その一方で、新たな職域が拡大しつつあること。
- ② 技能的な職種の重要性は減少し、企画的、創作的な職種の重要性が高まっていること。
- ③ 障害者職業訓練の実施にあたっては新しい情報技術を導入することが極めて有益であること。しかし、一方で、例えば聴覚障害者などについては、抽象的な理解が困難であること、コミュニケーションが必要とされることから、情報技術の習得訓練は新たな問題を引き起こしていること。
- ④ 重複障害や知的障害の結果、学習が困難な障害者が増加していること。

今後、これらに配慮しながら職業訓練の改善が図られようが、現実の職業訓練においては、求職障害者の能力と労働市場で要請される能力との間に大きなギャップがあることも指摘され、体系的な職業的自立へ向けての準備の必要性が強く求められる。これへの対応として、例えば、特殊教育学校の生徒については、卒業時点の2年前から、職業安定機関との密接な連携の下に職業指導が実施されるようになってきているが、さらに、この一環として、職業選択のためのセミナーや短期のon-the-job訓練の検討が重要であると指摘する。

一方で、職業訓練を受けてもなかなか就職できないとの問題も提起されている。このため、非障害者の場合と同様に実際の企業の間を活用した訓練が重視されるようになってきているが、訓練の場を提供してくれる企業は必ずしも多くない。

2 重度障害者法による対策

(1) 重度障害者法の概要

重度障害者の労働市場への参入促進に大きな役割を果たす「重度障害者法」が1974年から施行されている。

同法においては、①雇用率制度（16人以上の労働者を雇用する民間企業及び公的機関に対して、6%以上の重度障害者の雇用義務）、②納付金制度（System of Compensatory Levy）（雇用率未達成事業主（公的機関を含む）の法定雇用率に不足する重度障害者の人数に応じた納付金の中央扶助事務所への納付義務（納付金を納付したからといって、重度障害者の雇用義務が免ぜられるものではない））、③重度障害者を雇用する企業への援助（重度障害者の受け入れのため、企業が施設・設備の改善その他の措置を実施した場合の援助）、④重度障害者代表委員の選任（重度障害者を5人以上雇用する事業所及び公的な機関は、職

場における重度障害者の利益を代表する重度障害者代表委員の選任(任期は4年間)、⑤重度障害者の解雇規制などの措置が講じられている。

同法は、その後1986年及び1988年に一部改正されているが、その主要点は次のとおりであった。

(2) 1986年改正の内容

イ 重度障害者の定義・範囲の改正

重度障害者とは、1986年の改正で「身体的、精神的若しくは情緒的障害のために、一時的にはなく、障害の程度が50以上の者」とされた。また、重度障害者とみなすべき者は、「障害の程度が30以上50未満の者」とされた。

なお、改正前の「重度障害者法」においては、重度障害者とは「身体的、精神的若しくは情緒的障害のために、一時的にはなく、稼得能力が50%以上減退したもの」とされていたが、「稼得能力の減退」(reduction in earning capacity)の表現は、与えられた仕事における重度障害者の能力について言及したものではないにもかかわらず、実際にはそのように誤解されることから、「障害の程度」(degree of disablement)という表現に改められたものであり、その程度は20～100での指数で示される(指数が大きくなるほど障害が重い)。

ロ 重度障害者雇用促進のための特別措置の法制化

1981年12月から1986年6月まで4回にわたる特別措置が実施された。これは、重度障害者に雇用・訓練の機会を提供する事業主に対して助成金を支給するもので、雇用失業情勢の影響を受け易い重度障害者の雇用の促進を図るための期限付の特別の措置であったが、5億1,500万マルクがこのために充当され、約2万2,000人の重度障害者が労働市場に参入できたことから、「重度障害者法」に規定された。

ハ 納付金の活用範囲の拡大

納付金は、重度障害者法施行規則に基づいて、①重度障害者の職場と職業訓練の場の設置促進のための給付(事業主が、重度障害者用の職場又は訓練施設を新たに設置する場合)、②重度障害者の職業生活におけるアフターケアのための給付(公共交通機関を利用できない重度障害者が運転免許を取得又は自動車を購入する場合、障害に適した住宅の設置・改造などを行う場合、事業主が重度障害者のために施設・設備の改善又は重度障害者のために特別介護などを実施する場合)、③重度障害者の受け入れ施設の整備のための助成金(職業訓練の受け入れや労働生活への参加の準備のための職場内外の施設を整備する場合)、④重度障害者の雇用開発のための援助(重度障害者の雇用開発、技術援助、啓発活動、研

究などを実施する場合)などに充当されてきたが、1988年に重度障害者法施行規則が改正され、中央扶助事務所は、①非常に重度である障害者の雇用に伴う過度の経済的負担、②重度障害者の心理社会的なケアに伴う経済的負担、③職業的知識・技術を維持・向上するため重度障害者が訓練計画へ参加することを促進するに必要な経済的負担(例えば、聴覚障害者が一般の訓練計画に参加する場合の追加的な負担)などに対しても納付金を活用する道が開かれた。

なお、納付金の額は、1986年から法定雇用率不足数1人につき従前の月額100マルクから150マルクへと引き上げられた。

二 重度障害者代表委員の地位の向上

重度障害者代表委員の業務は、①重度障害者のための関係法令、労働協約などの実施状況の監視、②関係機関に対して、重度障害者のための必要な措置の勧告、③重度障害者の提案又は苦情を受理し、正当と認められる場合にあっては、事業主との交渉と、その解決への努力(その結果は、重度障害者に伝えられなければならない)などとされていたが、欠員のポスト又は訓練枠が生じた場合には、事業主は、重度障害者代表委員と重度障害者の採用ができるかどうかについて、協議しなければならないこととされ、その法的な地位の向上が図られた。

3 重度障害者雇用の動向

重度障害者の雇用の改善状況は実雇用率の変化によって知ることができる。

報告によれば、1984年10月の実雇用率は5.3%であったが、1987年には、5.0%(公的機関5.9%、民間事業主4.7%)へと低下している。さらに、1987年時点において、雇用義務を達成していない事業主の割合をみると、重度障害者を雇用すべき事業主の約70%を占めている。しかも、重度障害者を雇用すべき事業主の30%は全く重度障害者を雇用していない。一方、雇用義務のない事業主(常用労働者が16人未満)において、相当数の重度障害者が雇用されている現状が指摘されている。このように、法定雇用率は6%と比較の高い水準に設定されているが、かならずしも、その履行状況は良いとは言えない。このことは、求職中の障害者が高齢化していることに加え、企業が必要とする資格要件を必ずしも備えていないことにもよる。

一方、公的機関における実雇用率についてみると、1987年時点では、中央機関においては、6.4%となっているが、地方の公的機関については、未だ満足すべき状態にはない(最高は、6.4%、最低は3.2%)。

以上みたように、重度障害者の雇用改善は十分ではないことから、政府は、障害者雇用の促

進のためにとられている各種の助成策を盛り込んだ「障害者ガイド」の発行、事業主に対する障害者雇用に関するアピールなど重度障害者の労働市場への統合を促進するための努力が重ねられている。この結果、厳しい労働市場の中にあっても就職障害者の数は増加傾向にあり（1987年度においては、1983年度時点の30%増、1988年度においては、1987年度の12%増）、この傾向は今後も続くと思われる。

4 関連対策の動向

大学教育を受けることを希望する障害者が増加していることから、これについても大きな関心が払われるようになってきている。

障害を理由として希望の大学、学科への入学が妨げられるようなことがあってはならないと指導がなされ、さらに、障害を持つ大学生（出願者を含む）に対して各種のアドバイスと援助を与えるためのセンターが設置され、1982年から運営を開始している。また、教育の分野においても、新しい情報機器が障害者の教育の可能性を大きく広げており、障害者が非障害者とともに教育を受けられるようになってきている。

第 3 章 イギリス（その一）

イギリスにおける障害者対策の基本法は、1944年の「障害者（雇用）法」である。同法においては、障害者とは、「傷害、疾病又は先天的障害のために、その者の年齢、経験及び資格に適しているとみられる職業に就き、若しくはそれを継続し又は自営業を営む上において相当の不利益を受けている者」と定義されている。そして、障害者の雇用促進のために、①障害者登録制度及び雇用率制度、②職業訓練及びリハビリテーションサービスの提供、③重度障害者の保護雇用施設の設置、④登録障害者のための指定職種制度、⑤障害者雇用全国諮問委員会(The National Advisory Council on Employment of Disabled People)及び障害者雇用地方委員会の設置(Local Committees for the Employment of Disabled People)などの措置が規定された。

そして、リハビリテーションの施設として、「雇用リハビリテーションセンター」(Employment Rehabilitation Center)が設置された。このセンターの中心的な機能は、職業準備訓練であり、わが国の地域障害者職業センターは、この施設に極めて近い性格のものとして位置づけられる。

同法によって導入された雇用率制度及び雇用リハビリテーションセンターは、障害者の雇用促進のための重要な対策ではあるが、いずれも、すでに40年以上の歴史を持ち、障害者の雇用促進に大きく貢献してきた。しかし、同時にその後の状況の変化に伴って、問題点も指摘されるようになってきている。ここでは、これらの対策の問題点と改善への努力を中心にみることにしたい。

1 雇用対策の動向

障害者対策の基本方針について報告は、「障害者は、労働市場でその能力を十分に発揮する機会を与えられるべきである」とし、これは、「障害者がその能力を発揮し、国家経済の発展に寄与できるようにすることが重要であり、非障害者が労働から享受する恩恵を共有することが重要であるとの認識に基づく」と指摘する。そして、この方針に沿って、雇用促進・訓練対策の充実、さらには保護雇用対策の充実が求められてきたが、過去10年間における変化として、OECD報告は、次の2点を指摘する。

その第1は、「インテグレーションの理念」の実現へ向けての努力が強調されるようになってきたことである。障害者を社会へ統合する上において一般雇用の拡大は大きな役割を果たすが、このためには、事業主の関心と参加が重要であることから、第2の変化として、従来のように障害者雇用に関する法的な義務を強化するよりも、むしろ、事業主の自主的な取り組みを

促進することが重要であるとの認識が高まってきたことをあげている。

イギリス政府自らが指摘する「インテグレーションの理念」の実現へ向けての努力とその一環としての雇用の場の拡大に向けての「事業主の自主的な取り組みの促進」が、現実の施策の中でどのように具体化されつつあるかを雇用率制度の動向を通して見ることとしたい。

(1) 雇用率制度の動向

イギリスの雇用率制度においては、20人以上の労働者を雇用する事業主に対し、登録障害者（障害者を含む求職者に対して職業指導・紹介を行うジョブセンターに登録された障害者）を、全労働者数の3%以上雇用することを義務づけている（法定雇用率は当初2%であったが、1946年に3%に引き上げられた）。

なお、官公庁は、この雇用率制度の規定は適用されていないが、率先垂範すべき立場にあることから、道義上の拘束を受けるとされている。

また、駐車係とエレベーター係の2職種については、登録障害者以外の者を雇用してはならないとされている（指定職種）。

法定雇用率を下回っているとしても、それ自身では法律違反ではない。しかし、この時には、後述のセクション1の登録障害者以外の者を雇い入れてはならない。しかし、適当な登録障害者がいない場合には、「許可証」が発行され、雇い入れ制限は適用されない。また、法定雇用率を下回っている時にあっては、正当な理由なく登録障害者を解雇してはならない（雇い入れ又は解雇制限に違反した場合には、罰金又は禁固に処される）。

雇用率制度の対象となる障害者は、ジョブセンターに登録されるが、法にいう障害者であるか否かの判断は障害者再就職担当官(Disablement Resettlement Officers) (DROs)（注1）によってなされる。この場合、ある程度主観的な判断が必要とされるので、DROsによって判断に差異が生じることがあるとされている。法の援助を受けるためには、登録要件に該当しなければならないが、登録を希望しない場合は、その必要はないとされている。

登録障害者は、DROsの判断によって、非障害者の作業量の30%以上80%未満の者（セクション1（一般雇用に就くことができるとみられる者））及び非障害者の作業量の30%未満の者（セクション2（保護雇用でなければ就業できないとみられる者））に分けて登録される。区分は就職促進上の便宜的なものとされ、大部分はセクション1に登録される。

雇用率制度が、一般雇用の促進の上でどのような効果をあげているかなどについては、実雇用率などの変化によって知ることができる。第1表は、イギリスにおける雇用率制度の対象となる登録障害者、実雇用率などの変化を示したものである。

第1表 登録障害者及び実雇用率の変化

	登録障害者	雇用義務のある事業主に雇用されている登録障害者	実雇用率
	(人)	(人)	(%)
1975年	557,217	282,254	1.9
1980年	470,588	216,511	1.5
1985年	404,170	120,250	0.9
1986年	389,273	113,484	0.9
1987年	383,439	104,149	0.9
1988年	374,238	96,805	0.9

これから明らかなように、過去10年間に登録障害者は1975年時点の約67%と減少し、この結果、実雇用率についても1.9%から0.9%へと低下したことが示されている。この原因としては、障害者自身が雇用される場合にあっても登録したがない（特に、精神的な障害の場合にあっては、自分が法にいう障害者であるとはすぐに認めたがらない傾向が強い）ことによるとみられている。従って、実雇用率は現実にはもっと高いとみられている。しかしながら、このような登録障害者の大幅な減少は、結果として、例えすべての登録障害者が雇用されたとしても、事業主は法定の雇用義務を達成できない状況を生じ、雇用率制度は実質的には機能しない状況にあるといっても過言ではない。報告は、「雇用率制度は、当初のねらいどおりには機能していないことを政府、事業主、関係団体も認めている」とし、さらに、それにもかかわらず、このような「実効性に欠け、時代遅れで、履行不能」の雇用率制度に代わる新しい有効な手段が講じられてきていない」と指摘する（注2）。このように、雇用率制度を取り巻く状況は大きく変化してきていることから、報告は、現在、雇用率制度を改善するために、登録障害者の実態（分布、特徴、登録することに対する態度）把握、そして、もう一方の当事者である事業主の雇用率制度などに対する意見の把握に努めている。このため、報告は、雇用率制度の今後の方向としては、「職業サービスや職業訓練サービスの一部として位置づけられるべき」と述べているに過ぎない。雇用率制度を持つわが国においても、イギリスの雇用率制度が今後どのように改善されていくのか、これに対し事業主及び障害者がどのように反応するのかなどに注目し、先行的な経験に学ぶことが必要とされよう。

(2) 事業主の自主的活動の促進

一般雇用の促進には、事業主の自発的な実践が極めて重要なことは広く認められるところであるが、上述のような雇用率制度の現状から、報告は、法的な規制を強化するよりも、むしろ事業主の自主的な活動をどう促進するか政策の重点が置かれていることを指摘する。具体的には、次のような措置について報告している。

イ 障害者援助サービスの実施

雇用局においては、1981年から82年にかけて障害者援助のあり方を検討しているが、この過程で提案されたのが、障害者援助サービス(Disablement Advisory Services)(DAS)の実施である。具体的には、DROsがチームを組んで、事業主に対して、障害者雇用に関する積極的な人事施策を展開し、障害者を雇用するように働きかけることであった。

現在、68チームが設置され、①企業内の障害者雇用に関する積極的な政策の立案とこの適正実施の奨励、②障害者の雇用、訓練、雇用維持についての事業主に対する実際的な助言・援助、③雇用義務を達成するための事業主に対する実際的な助言・援助、④各種の制度(特別補助具、施設設備の改造、朗読サービス、コミュニケーションサービス、職場適応訓練などの助成措置)の活用指導の実施、⑤「障害者にとって適切な職場」賞の推薦、⑥視覚障害者の雇用機会の拡大などの活動が展開されている。

ロ 障害者雇用適正実施基準の公表

障害者援助サービスにおいては、個々の事業主に助言を与えるだけでなく、さらに、事業主全般に障害者雇用への認識を深めさせる役割も持っている。この目的のため、1984年に「障害者雇用適正実施基準」(Code of Good Practice)が公表された。これは、障害者の募集、訓練、昇進、雇用の維持など障害者雇用のあらゆる面についての建設的な方針を企業として採用することを事業主に奨励するものであった。

なお、この基準は、関係の団体との協力の下に作成されたもので、中でも労働組合会議(Trade Union Congress(TUC))と英国産業連合(Confederation of British Industry(CBI))の支持が得られているとのことであり、障害者問題の解決に労働組合が積極的な役割を果たしていることがうかがえる。

ハ 障害者雇用奨励賞

1979年から始められた制度で、障害者の能力についての事業主をはじめ関係者の認識を改めさせることを目的とし、障害者雇用において著しい実績をあげた事業主に対して奨励賞(Fit for Work Award Scheme)を与えるものである(年間100人の事業主)。そして、受賞事業主は、トロフィー、装飾用プレート、表彰状、旗が与えられるとともに、「障害者にとって適切な職場」であるとのロゴを3年間使用できる。さらに、1987年10月には、

企業のトップクラスの連携組織が確立され、主として大企業における障害者雇用の促進と「適正実施基準」の採用促進が図られるようになった。また、障害者雇用全国諮問委員会の委員（事業主、労働組合代表及び障害者代表）をはじめとするトップのメンバーが大企業を訪問し、障害者雇用に積極的に推進するように説得が重ねられている。

なお、奨励賞については、制度発足時のようなインパクトを与えなくなってきたことから廃止が提案されている。

(3) 雇用リハビリテーションセンターの動向

障害者の一般雇用の促進のためには、雇用率制度を中心とする政策の実施にあわせ、職業リハビリテーションサービスの充実のための努力がなされなければならない。このための施策の一つが、雇用リハビリテーションセンター（全国で26カ所）における職業的自立へ向けてのサービスである。

このセンターは、ジョブセンターのDROsによってセクション1と判断された障害者を対象に、職業評価結果などに基づいて通常の作業条件にできる限り近いワークショップの中で職業準備訓練を実施することによって、障害に配慮した仕事への就職を援助することを目的に運営されている。訓練期間は、通常7週間（必要に応じ8週間）であるが、個々の障害者のニーズに応じて調整される。訓練期間中、障害者に対しては交通費と訓練手当が支給される。また、センターに通所できない者については、無料の宿泊施設やホテルが提供されたり、宿泊手当が支給される。

ワークショップでの訓練は、作業に対する不安をなくしつつ基本的な労働習慣の確立を目的とするものであるが、障害者の諸特性を把握・分析する機会ともなる。作業内容としては、組立、卓上機械、木工、園芸、事務・商業、その他の一般的作業（タイムカードの管理、整理・整頓、清掃、各種のグループ作業）など多種多様なものが用意されている（作業内容はそれぞれのセンターによって異なる）。また、作業はできる限り現実の雇用場面に近いものとするため、一部の作業については、地域の企業の下請け生産（通常の取引条件のもとで行われる）が用意されている。センターには、リハビリテーション指導員、医学アドバイザー、心理専門職、ソーシャルワーカーなど種々の専門職が配置されている。

センターは、1943年以来計画的に設置されてきたが、1970年代に入り、リハビリテーションサービス終了後の就職率の低下傾向が指摘されるようになってきた。就職率の著しい低下は労働市場の状況を反映したものであったが、このことはセンターのサービスを見直す結果となり、1977年から78年にかけて実施された実態調査では、①リハビリテーション技法の開発と普及のための投資が不十分であったこと、②ワークショップにおける指導は、障害者の

自信を高め、不安を低下させてはいるが、基本的な作業態度などの変化を生じさせるものとはなっていないこと、③職業準備訓練の職種が固定的であり（センター発足以来大きな変化はない）、個々の障害者のニーズに合っていないこと、④センターのスタッフが人事異動のため、専門性のレベルを高められず、地域における関係機関との連携が不十分であること、などの問題点が指摘された。

これに対応するため、1981年からイギリス政府はいくつかのセンターを実験所として選定し、指導技法、評価方法、地域の事業所や保護雇用の場を活用した職業リハビリテーションサービスなどについての改善を試みている。そして、1984年の中間的な取りまとめとして、①職業リハビリテーション過程に従来以上に障害者を参画させるようにすること、②職業評価技法を改善するため、アメリカで開発された各種のワークサンプルを導入すること、③ジョブセンターの求人情報をDROsが利用できるようにするとともに、障害者に求職活動に必要な技術を教えること、④障害者に適した機器の開発、職務の再設計など人間工学的な方法を取り入れることなどの改善策をまとめている。

イ ASSETの運営

このような技術面の改善にあわせて、さらに地域の障害者のニーズに応えられるように、地域の事業所、訓練センターなどの既にある地域の社会資源を最大限に活用しながら雇用リハビリテーションのサービスを提供するASSET(Assistance towards Employment Teams)の設置が提言された。

ASSETは、雇用リハビリテーションセンターに通所できない障害者に対する移動チームによるサービスということができる（現在5センターが運営されている）。ASSETは、職業評価と職業カウンセリングの機能を持つものの、雇用リハビリテーションセンターのように自前のワークショップをもたず、地域の企業、訓練施設などを活用して職業リハビリテーションサービスが提供される。現実の企業などを職業リハビリテーションの場として積極的に活用し、障害者のニーズに応じた弾力的なサービスを提供しようとするところに特徴がある。また、求職活動についての援助が特に強調される。

ASSETの指導は個々の障害者の特性に応じ弾力的に運営されることが強調されるが、標準的な取り扱いは次のとおりとされている。

(イ) 職業評価 ソーシャルワーカー、職業心理学者による面接、ニーズの把握・分析、ワークサンプル、各種の心理検査によって適性、興味、能力などが分析され適する職業領域が明らかにされる。（1－2週間）。

(ロ) 地域の事業主の協力による職業評価 地域の企業に委託して実際の作業経験を与えながらの職業評価結果の妥当性が検証される。クライアントにとっては新しい仕事につい

での探索的な経験ともなり、この経験は他の事業所に雇用の場を求めるに当たって役に立つ。週に1回はASSETのメンバーが企業を訪問し進捗状況を把握する(2-3週間)。委託先としては企業のほか、授産施設、訓練センター、生涯教育のための大学などが考えられている。

(ハ) 求職指導 ASSETの中で求職に必要とされる技術を身につけるため、求職カードの記入の方法、事業主に対する電話のかけ方、面接の受け方などについての指導(job search club)が行われる(週5日、各半日、計2週間)。その後4週間にわたりその技能がテストされる。

ロ 新しい戦略

雇用リハビリテーションセンター自身については、上述のような改善が逐次進められてきたが、報告は、さらに、①職業評価に重点を置いた業務の実施、②リハビリテーションコースのモジュール化とニーズに応じた重点的な実施、③職業準備訓練及びリハビリテーションサービスにおける地域社会資源の積極的な活用、④一般対策、特に職業訓練対策の積極的な活用、⑤ボランティア団体を活用した雇用リハビリテーションサービスの提供などのサービス向上のためのいくつかの戦略にふれられている(1987年度)。

なお、⑤のボランティア団体を活用したサービスは、雇用リハビリテーションセンターでのサービスが施設内に限定され、作業内容が限られ、すでに指摘されたようにその効果は限定的であることから、個々のニーズにそって、弾力的に実施できるようにするためのものである。

上述のような新たな戦略が展開された結果、第2表にみられるように、雇用リハビリテーションセンターにおける職業評価・作業指導の業務実績は大幅に増加した。

わが国の地域障害者職業センターについても、職業準備訓練をはじめとする新たな業務の的確な実施をはじめそのサービス向上のためには継続的な努力がなされなければならないが、イギリス政府がいくつかの雇用リハビリテーションセンターを実験所として具体的な問題についてその改善策を求めた方法などについては、示唆に富むものといえる。

第2表 業務取扱い状況

	職業紹介 (ジョブセンター) (人)	職業評価・作業指導 (雇用リハビリテーションセンター) (人)
1967年度	27,200	23,406
1987年度	27,500	25,500
1988年度	23,100	37,170

(4) 関連施策の動向

イ 職場適応訓練制度

職場適応訓練制度 (Job Induction Scheme) は、1977年から試行され、現在では本格実施されている。同制度は、新たに障害者を雇用する事業主に対して、補助金 (1週45ポンド) を支給するものであり、支給期間は、6週間 (精神薄弱者及び精神障害者については延長できる) となっている (1988年度受給者 2,090人)。

ロ 施設・設備改善助成制度

施設・設備改善助成制度 (Adaptations to Premises and Equipment) (APE) は、雇用・訓練法 (1973年) に基づいて1977年から導入されたもので、障害者の作業 (訓練) を容易にするために施設・設備を改善する事業主に対しては、6,000ポンドまでの助成を行うものである (6,000ポンドを超える場合には承認が必要とされる)。

対象の障害者は登録障害者である必要はないが、登録できる障害者でなければならない。また、事業主に対しては、施設・設備の改善に係る障害者をできる限り長期にわたって雇用することが期待され、その障害者が離職した後においては同様のニーズを持つ障害者の採用に努めなければならない (1988年度受給事業主 247)。

ハ 障害者に対する援助措置

①交通費の支給 登録障害者であって、その障害故に、公共交通機関によって通勤することが困難な場合にあっては、その結果必要とされる追加的な経費 (タクシー代など) について助成される (1988年度受給者 1,485人)。

②特別補助具の貸付 職務の遂行にあるいは訓練を受けるのに必要とされる特別の補助具については、登録障害者は、貸し付けを受けることができる (400種類の特別補助具がデータベースとして管理されており、ECのハンディネットプログラム (Handinet Programme) に加盟し、機器情報を得ている) (1988年度受給者 4,242人)。

③在宅就労援助 障害が重く在宅就労を余儀なくされる登録障害者、あるいは雇用後進行性の病気によって一般企業での雇用の継続が困難となった障害者については、コンピュータその他の機器（作業環境を整備するための機器を含む）が与えられる。

対象となった障害者としては、二分脊椎障害、骨形成不全障害、脳性麻痺障害、リュウマチなどがあげられ、また、仕事の内容としては、統計調査、プログラミング、ワープロ、簿記などの仕事があげられている。

なお、このサービスは通商産業省が試行的に実施してきたものであるが、1987年からは、雇用局において実施されることとなった。

④朗読サービス 盲又は弱視者であって新たに就職しようとするもの又は雇用継続が困難となったもの、あるいは訓練を受講しようとする者については、職場あるいは訓練施設において、パートタイムの朗読サービス者を雇用するために必要な経費について助成金を請求できる。助成金は、週当たり15時間（1時間当たり2.37ポンド）までとされ、助成の期間は、通常2年間とされている。

⑤手話サービス 求職のための訓練を受講する聴覚障害者に対しては、訓練を受けた手話通訳者の援助を受けることができる。手話通訳者に対する報酬は、その資格によって異なり、1時間当たり7ポンドから13ポンドまでの幅がある。

なお、この制度は、現状では、雇用されている聴覚障害者については、対象とされていない。

2 保護雇用制度の動向

前述のように、一般雇用の促進に努められるが、現実には、一般雇用の場が得られない障害者もみられる。

ここでは、このような障害者に対する対策についてみることにしたい。1944年の障害者（雇用）法においては、セクション2の者については、保護雇用の場が与えられることが規定されている。保護雇用に関しては、リハビリテーション関係施設のあり方を検討したリハビリテーション委員会の報告によって、1958年に同法が改正され、重度障害者の保護雇用施設の設置主体が地方庁とされ、保護雇用の強化が図られている。

(1) 保護雇用の現状

保護雇用は、レンプロイ及び保護工場に区分される。前者のレンプロイは、政府が100%出資している会社で1946年度に設立、一般市場向けの各種の製品を生産する障害者雇用企業

で、独立採算を目標とするが、運営の一部には政府の補助金が当てられる。94の事業所を有し、約1万1,000人が雇用されている（平均雇用数は100人）。一方、保護工場は、地方自治体又は民間団体によって運営され、127の保護工場があり、約7,000人が雇用されている（平均雇用数は56人）。

保護雇用対象者については、大部分が男性であること、一般の労働人口よりもやや高齢化していること、身体障害者以外の障害者の割合は増加しているが、全体的にみればなお低いこと、などの特徴が指摘される。

なお、報告は、重度障害者であっても、一般雇用の場で、多様な職種で、できる限り非障害者とともに働けるような機会を創出することが重要であると指摘しつつ、保護雇用自身の運営に関しては、①保護雇用の提供者に対して、投資に見合う援助の質及び価値があるかどうかを十分に見極める必要があること、②費用効果の低い保護雇用から財源を別の部門に移行するように奨励すべきこと、③一般雇用への移行策を強化し、それによって、障害者が一般雇用の機会を得られるようにし、それによって、できる限り多くの障害者に保護雇用の機会を与えることが重要であると指摘する。

(2) 一般雇用への移行促進

保護雇用の場で働く障害者についても、多様な職種で非障害者とともに働ける一般雇用への移行を促進する制度として、1985年から企業内保護雇用制度（Sheltered Placement Scheme）が導入された。これは従来の障害者がグループで地域の企業に派遣される形で実施されてきた保護産業グループ（Sheltered Industrial Group Scheme）にとって変わるものとして位置づけられている。

これは、保護雇用されている障害者に一般企業への移行を促進するために、保護雇用の実施主体（レンプロイ、地方当局、ボランティア団体）、地域の企業及び雇用局の連携により実施されるものである。具体的には、保護雇用の実施主体との契約に基づいて、対象障害者に雇用機会を与える事業主は、障害者の生産性に応じて賃金を支払い（例えば、非障害者の生産性の55%であれば、55%の賃金を）、保護雇用の実施主体は、残りを負担する（この例であれば45%）。そして、保護雇用の実施主体は、この負担分に必要経費を含めて、雇用局に請求できることとされている。

なお、この制度においては、地域の企業が対象障害者に支払う賃金は、その企業に直接雇用されている同様の仕事を実施する労働者と同額でなければならないとされている（賃金だけでなく、その他の条件についても企業の雇用者とできる限り同等のものとするのが求められる）。そして、この条件は厳しくチェックされ、低い賃金しか支払われない場合には、

契約は解除される。この制度は、すべての年齢層の障害者に対して適用されるが、特に若年者については、障害を持たない労働者とともに働けることに魅力を感じている。

1985年度においては、対象となった障害者は、1,050人であったが、従来の制度とは異なり、非障害者と日常的なふれ合いが多く、簡単な方法ではあるが一般雇用への移行を促進する効果的な手段とみられることから、1989年度には、2,000人、1990年度には、7,000人を目標として実施される予定となっている。

イギリス政府は、1988年3月、新制度の評価を行っているが、報告は、①多様な種類の障害者のニーズに対応していること、②精神障害者や視覚障害者の一般雇用への促進には、その他の障害者の場合よりも困難ではあるが、それだからといって除外する必要はないこと、③技能のレベルは低い面も見られるものの、多様な職種で一般雇用の場を得ていること、④制度の対象者の40%は、精神障害者であったこと、⑤この制度の下で働く機会を得ている障害者は、そこに働く非障害者である仲間とともに働くという経験を得られていること、⑥比較的失業率の高い地域においても実績が十分にあること、などの点が指摘できるとし、新制度は、重度障害者の一般雇用への移行を促進する有効な手段となると指摘する。

(注1) DROs 求職者に対して、職業紹介・指導を行う機関としてジョブセンターが設置されており、障害者についてもここで扱われる。しかし、障害者については、技術が必要とされることからDROsが配置されている。DROsは、障害者の職場復帰に関する業務全般を専門的に担当し、就職に関する指導、助言を行うとともに必要に応じ雇用リハビリテーションセンターへの紹介を行う。

(注2) 雇用率制度のこのような現状から、雇用率制度が今後とも雇用促進の有効な手段足りうるかについて大きな議論がなされ、登録制度及び雇用率制度を廃止する方向の方針が打ち出された。しかし、障害者団体などからは、障害者雇用が事業主の自発的な取り組みに委ねられたとすると、雇用の促進は大きく後退するとの立場からむしろ雇用率制度を強化すべきとの意見が出され、当面はこれを維持することとされた。