

大阪商業大学学術情報リポジトリ

日本における障害者雇用政策の現状と課題－韓国 の取組みと日本への示唆－

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 大阪商業大学共同参画研究所 公開日: 2021-04-09 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 金, 早雪, 孔, 榮鍾, KIM, Joseol, KONG, Young Jong メールアドレス: 所属:
URL	https://ouc.repo.nii.ac.jp/records/983

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 International License.



【研究ノート】

2020年度大阪商業大学共同参画研究プロジェクト

日本における障害者雇用政策の現状と課題

— 韓国の取組みと日本への示唆 —*

金 早 雪
孔 栄 鍾

概要

日本においては、障害者雇用率制度など障害者雇用政策により、障害者雇用者数は年々増加傾向を示している。しかし一方で、企業によっては、法定雇用率達成のため「数合わせ」の問題が指摘されており、それゆえに障害者それぞれに配慮した仕事内容や労働条件などが十分に与えられていない現状が見て取れる。つまり、障害者雇用の「質の充実」が今後の障害者雇用政策の大きな課題になるといえる。

一方、韓国では義務雇用率、就労支援など、既存の雇用政策の限界を克服し、新たな雇用創出を図るための社会的企業（障害者企業）の活性化が重要な政策課題として浮上している。とくに、早い段階から法的根拠を整備し、国が積極的に介入し事業の活性化を図る政策的取り組みは、注目に値する。こうした取り組みは、障害者が社会的経済の主体として参加することで、障害者の社会的排除を克服し、さらには地域社会の共同体形成にも大きく寄与することが期待されている。なおかつ、事業主の能力や企業の社会的責任に依存する従来の消極的な雇用政策にとどまらず、障害当事者が地域経済の構成員として主体的に経済活動に参加することができるコミュニティの実現に向けた取り組みとして、示唆を得ることができる。

※ 本稿は、本文と補論②の東大阪市障害児者支援センター（社会福祉事業団「レピラ」）に関する部分を孔栄鍾が、補論①と補論②「レピラ」以外を金早雪が主に担当したが、全体を通じて文責は両名に帰すものである。なおこの共同研究について、大阪商業大学共同参画研究所の的場啓一所長ほか関係各位と、訪問ヒアリングに快く応じてくださった「レピラ」の相談部門所長・山崎高義氏、児玉裕子氏および大畑素郎氏にはここに感謝を表したい。

はじめに

障害者¹⁾は、雇用の場（就労）、教育の場（義務教育）や生活の場（社会関係）など様々な場面において、障害を理由に社会的な排除を経験またはその対象になってきた集団である。その中でも、労働市場は障害者を排除してきた代表的な領域の一つであるといえる。

現代社会は、一般的に個人が持つ労働力に基づき賃金を得て暮らしを営む資本主義の経済メカニズムによって成り立っている。つまり、労働能力が個人を判断する基準となっており、それによって人々の生活も変わってくるのが今日の社会である。このような資本主義社会の下では、障害のある人は労働能力の欠損や低下などを理由に雇用の場から排除され、労働機会を与えられず、収入をもたないことで普通の生活さえ営むことができなくなりかねない。さらに、近年の非正規労働者、失業者の増加やそれに伴うワーキングプアの問題など、労働環境が極端に悪化しつつある中で、とくに環境の変化に脆弱な障害のある人の労働や生活にも深刻な影響を及ぼしている。

実際に、障害者の就職件数は年々増加の傾向を示しているものの、例えば、就業率を年齢階層別に見た場合、身体障害者の就業率は一般の就業率に比べて全体的に20～30%ほど低い分布となっている（内閣府、「平成25年版障害者白書」）。また、厚生労働省の「平成30年度障害者雇用実態調査」によると、所定労働時間が週30時間以上の障害者の1か月当たりの賃金は平均20万円以下（身体障害者24万8000円、知的障害者13万7000円、精神障害者18万9000円）であるのに対し、一般労働者の賃金の月額は男性が33万7600円、女性が24万7500円となっており（厚生労働省、「平成30年賃金構造基本統計調査」）、障害者の賃金の方がはるかに低いことが分かる。それゆえに、生活に苦しむ人の割合を示す相対的貧困率も障害のある人では25%を超え、4人に1人以上が貧困状態にあり、障害のない人と比べるとほぼ2倍であることが山田ほか（2015）の調査で明らかとなっている。

こうした状況の中で、障害者政策は、障害者の社会的排除を克服し、障害者の自立生活を保障するための重要な役割を果たしている。なかでも、障害に配慮した環境の中で、それぞれが持つ潜在能力を発揮できる場を創出するという障害者雇用への支援政策は、さらにその重要性を増してきているといえる。厚生労働省も言う通り、障害者雇用を進めていく根底には、「共生社会」の実現という理念が含まれており、障害有無に関係なく、それぞれが持つ希望や能力に応じて、誰もが職業を通じて社会参加のできる「共生社会」をつくっていくことが、今後の大きな政策課題となっているのである。

ところで、近年、障害者や社会的に不利な人に対する社会的統合を実現するための労働政

策の一環として、EU諸国を中心に推進されてきた社会的企業支援策への関心が高まっている。一般に、社会的企業（ソーシャル・エンタープライズ）は、環境、教育、医療、福祉など社会的な課題に対して、ビジネスとしてその解決に取り組む事業体のことを指す。EU諸国では、機会均等と人権に焦点を当て、障害者の社会と労働市場への積極的参加を目標とした障害者対策をEUの政策活動の主流に置くという政策の方向転換が示されており、その政策の一つとして社会的企業への支援策が講じられている（石川2008：2、6）。ヨーロッパでは、貧困、障害、長期失業などの困難を抱えた人々が労働市場や地域社会から排除される現象を「社会的排除」と捉え、排除された人々を再び社会に統合していく「社会的包摂」をEU域内共通の社会政策の課題としており、「社会的排除」と「社会的包摂」に取り組む企業を社会的企業として支援しているのである（木村ほか2013：344）。日本でも「ソーシャルビジネス」、「コミュニティビジネス」のような用語で徐々に普及しつつある一方で、障害者雇用の支援策としての可能性やその意義について十分検討されているとはいえない。

これらを踏まえて、本稿では、障害者の社会的包摂の推進のための障害者雇用政策に着目し、その現状と課題を明らかにしつつ、障害者雇用政策の一環としての社会的企業の可能性とその意義について考察することをその目的とする。そのために、まず、日本において展開している障害者雇用政策の現状とその課題を確認する。そのうえで、アジア諸国においてはいち早く社会的企業、とくに障害者企業への支援を展開している韓国の取り組みを先進事例として取り上げつつ、日本への示唆を明らかにする。

1. 障害者雇用政策の現状

日本の障害者に対する労働施策は、表1のように、雇用施策と福祉的就労施策の2体系に分かれていることが大きな特徴である（藤井2020：34）。具体的に、企業などに定率の障害者雇用を割り当て（法定雇用率）、それを下回る企業などにはペナルティとして納付金を徴収することを主な内容とする「雇用政策」（一般雇用）と、授産施設・作業所など福祉施設における就労を主な内容とする「就労支援」（福祉的就労）に大別されるのである。

一般雇用が企業や公的機関などで労働契約を結んだ労働者として働く一般的な就労形態であるのに対し、福祉的就労ではそのような働き方が難しい障害者が福祉施設の利用者として福祉サービス（職業訓練などを含む）を受けながら働く就労形態となっているのが、大きな違いである。一般雇用と福祉的就労を分けている主な原因は、福祉的就労の場合、福祉サービスを提

表1 障害者の労働施策に関する主な制度一覧（2020年10月現在）

根拠法令	【障害者総合支援法】 (障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律)						【障害者雇用促進法】 (障害者の雇用の促進等に関する法律)							
所管	福祉部署 (厚生労働省 障害福祉課)						労働部署 (厚生労働省 障害者雇用対策課)							
役割	就労・訓練						相談			雇用				
名称	地域活動支援センター	生活介護	自立訓練 ・機能訓練・生活訓練	就労定着支援	就労移行支援	就労継続支援 ・A型・B型	障害者就労・生活支援センター（※福祉部署との連携）	障害者職業センター ・地域障害者センター	障害者職業総合センター・広域障害者職業センター	公共職業安定所（ハローワーク）	特例子会社	障害者雇用納付金制度に基づく各種助成金制度	障害者雇用納付金制	調整金・報奨金
											・重度障害者等通勤対策助成金 等	・障害者作業施設設置等助成金	・在宅就業障害者支援制度（在宅就業障害者特例調整金）	

出典：藤井・星川2020：35、図1—2。

供する作業所などでの活動の中に就労的要素が含まれており、その就労的活動（作業）に対する経済的対価（工賃）が得られることから「福祉的就労」と表現されているが、これらの活動も厳密な意味で社会的活動の場（福祉施設）として提供される福祉サービスの一種に捉えられるためである（山村2019：116-117）。

しかし、福祉的就労に含まれていながら中間的就労として位置づけられている就労移行支援

では、雇用契約に基づく就労活動が行われており、一般雇用への移行が重要な目的になっているため、一般雇用と福祉的就労を線引きする基準は曖昧である。

本稿では、労働市場における障害者の排除を克服するための政策的取り組みの現状と課題に焦点を置いていることから、以下では、障害者に対する「雇用政策」に焦点を当てて、関連制度の具体的な内容とその現状について把握してみる。

ただし、駒村ほか（2018：495）が指摘するように、これまでは、障害者雇用政策による障害者雇用者数の拡大、つまり「量的拡充」が図られてきており、その中で施設から雇用へという流れが主な政策の目標として掲げられてきたが、障害者に対する雇用政策と福祉政策の密接な連携による障害者雇用の「質の充実」が今後の最も重要な課題になることは、注意喚起しておきたい。

(1) 障害者雇用率制度

障害者雇用率制度の概要

日本では、「障害者の雇用の促進等に関する法律」（障害者雇用促進法）に基づく障害者雇用率制度により、民間企業など²⁾の事業主は常用労働者³⁾の一定割合（法定雇用率）以上の障害者⁴⁾を雇用することが義務づけられている。

2020年12月現在の法定雇用率は、民間企業が2.2%、国や地方公共団体等が2.5%、都道府県等の教育委員会が2.4%であり、2021年3月1日以降は、それぞれ2.2%→2.3%、2.5%→2.6%、2.4%→2.5%に引き上げられることになっている。また、民間企業の対象範囲も現在の従業員45.5人以上から43.5人以上の事業主に広がるなど、障害者雇用率制度はさらに拡大しつつある。

障害者雇用率制度では、法定雇用率を満たしていない事業主（常用労働者100人超に限る）に対して納付金を徴収する一方で、逆に障害者をそれ以上に雇用している事業主に対しては、調整金など障害者雇用に係る助成金を支給するという「障害者雇用納付金制度」が設けられている。具体的に、常用労働者100人超の事業主には毎年度の申告が義務づけられ、法定雇用率の未達成事業主の場合は不足1人当たり月額5万円（常用労働者100人超200人以下の事業主は、不足1人当たり月額4万円）の納付金を納付しなければならない。半面、法定雇用率を上回る場合は、事業主の申請により超過1人当たり月額2万7000円が調整金として支給されており、常用労働者が100人を超えない事業主に対しても、法定雇用率を上回る場合は超過1人当たり2万1000円の報奨金が支給される（図1）。以外にも、納付金を財源として障害者雇用に必要な設備などに対する各種の助成金制度が施行されている。

このような障害者雇用施策の中心をなしている障害者雇用率制度は、1976年にすべての企業

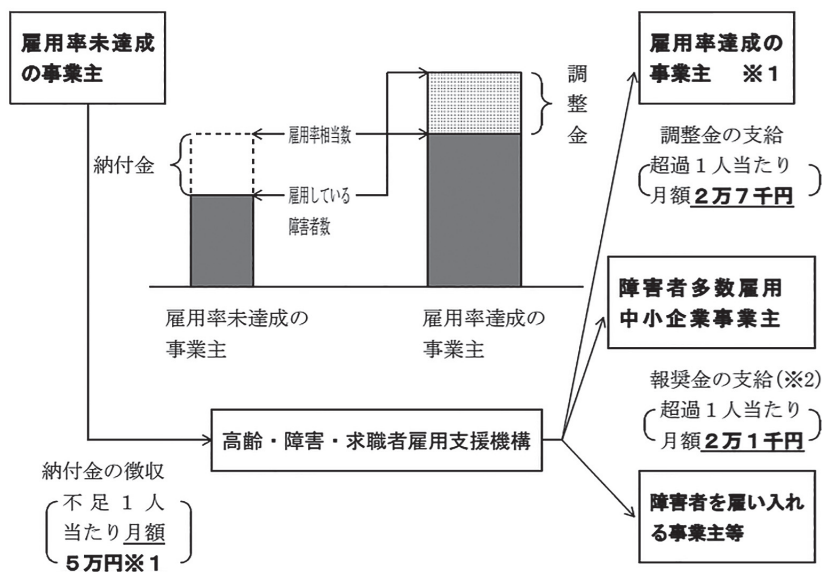


図1 障害者雇用納付金制度の概要

※1 常用労働者100人超（常用労働者200人超300人以下の事業主は2015年6月まで、常用労働者100人超200人以下の事業主は2015年4月から2020年3月まで納付金が4万円に減額されている。）

※2 常用労働者100人以下で障害者を4%又は6人のいずれか多い数を超え雇用する事業主

出典：厚生労働省資料

に法定雇用率が義務化（納付金制度も含む）された⁵⁾。以来、法定雇用率も当初の1.5%から2.2%まで徐々に上昇してきており、今後も上がり続けることが予想されている。また、制度施行当初は身体障害者のみがその対象となっていたが、1998年に知的障害者の雇用が義務化され、2018年には精神障害者についての雇用も義務化されることで、すべての障害者を対象とする障害者雇用率制度として定着している。

障害者雇用状況

厚生労働省では、毎年、民間企業や公的機関などにおける「障害者雇用状況の集計結果」⁶⁾を取りまとめて、報道発表資料を通して公表している。

2019年の集計結果によると、まず民間企業における雇用状況では、民間企業（45.5人以上規模の企業：法定雇用率2.2%）に雇用されている障害者の数は56万6085人で、前年より2万5839.0人増加（対前年比4.8%増）し、16年連続で過去最高となっている。また、雇用者のうち、身体障害者は35万4134.0人（対前年比2.3%増）、知的障害者は12万8383.0人（同6.0%増）、精神障害者は7万8091.5人（同15.9%増）と、いずれも前年より増加しており、特に精神障害者の伸び率が高いことが分かる。一方、民間企業の実雇用率（実際に雇用されている障害のある

日本における障害者雇用政策の現状と課題

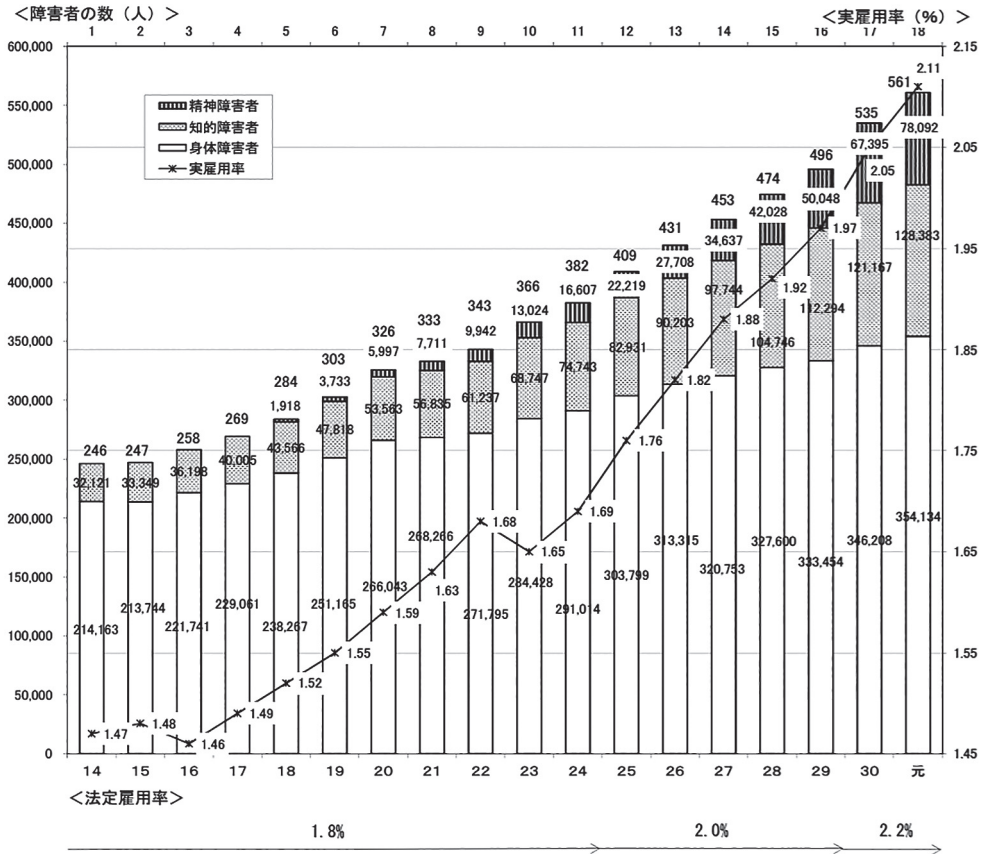


図2 民間企業における障害者の雇用状況

出典：厚生労働省「令和元年 障害者雇用状況の集計結果」

人の割合)は過去最高の2.11%(前年は2.05%)に上っているものの、法定雇用率の2.2%には達していなく、法定雇用率が導入されてから40年以上経ったいまだに法定雇用率を下回る現状が長期にわたり続いている(図2)。

次に、民間企業における実雇用率(括弧は障害者の数)を企業規模別でみると、常用労働者1000人以上の企業が2.31%(27万7962.0人)で最も高く、500~1000人未満で2.11%(6万5439.5人)、300~500人未満で1.98%(4万9399.5人)、100~300人未満で1.97%(11万1128.0人)、45.5~100人未満で1.71%(5万6679.5人)となっており、小規模企業のほど、実雇用率が低いことが分かる。法定雇用率達成企業の割合も、常用労働者1000人以上の企業が54.6%(前年は47.8%)で最も多いものの、全ての規模区分で50%前後と低い達成率を示していることを確認することができる(表2)。なお、法定雇用率未達成企業のうち、障害者を1人も雇用していない企業(0人雇用企業)が57.8%に上っているなど、障害者を雇用している企業と雇用して

表2 企業規模別の雇用状況

区分	① 企業数	② 法定雇用障害者数の算定の基礎となる労働者数	③ 障害者の数					④ 実雇用率 E÷②×100	⑤ 法定雇用率達成企業の数	⑥ 法定雇用率達成企業の割合	
			A. 重度身体障害者及び重度知的障害者	B. 重度身体障害者及び重度知的障害者である短時間労働者	C. 重度以外の身体障害者及び知的障害者並びに精神障害者(注4)	D. 重度以外の身体障害者及び知的障害者並びに精神障害者である短時間労働者(注5)	E. 計 A×2+B+C+D ×0.5				F. うち新規雇用分
規模計	101,889 (100,586)	26,585,858.0 (26,104,834.5)	121,377 (117,892)	16,845 (16,026)	278,430 (262,305)	45,159 (41,309)	560,608.5 (534,769.5)	62,015.0 (60,491.5)	2.11 (2.05)	48,898 (46,217)	48.0 (45.9)
45.5～ 100人未満	50,055 (49,370)	3,316,709.0 (3,275,003.0)	10,237 (9,985)	2,935 (2,864)	28,881 (28,006)	8,779 (8,174)	56,679.5 (54,927.0)	6,927.0 (6,838.0)	1.71 (1.68)	22,796 (21,794)	45.5 (44.1)
100～ 300人未満	36,578 (36,173)	5,646,290.5 (5,582,387.5)	21,816 (21,207)	4,811 (4,496)	56,463 (54,188)	12,444 (10,847)	111,128.0 (106,521.5)	13,627.5 (13,696.5)	1.97 (1.91)	19,041 (18,127)	52.1 (50.1)
300～ 500人未満	7,031 (6,965)	2,492,011.0 (2,469,779.5)	10,538 (10,226)	1,682 (1,538)	24,629 (23,052)	4,025 (3,670)	49,399.5 (46,877.0)	5,727.5 (5,307.5)	1.98 (1.90)	3,087 (2,795)	43.9 (40.1)
500～ 1,000人未満	4,820 (4,720)	3,099,057.0 (3,036,954.5)	14,124 (13,852)	1,927 (1,792)	32,903 (30,719)	4,723 (4,386)	65,439.5 (62,408.0)	7,675.5 (7,339.5)	2.11 (2.05)	2,115 (1,895)	43.9 (40.1)
1,000人以上	3,405 (3,358)	12,031,790.5 (11,740,710.0)	64,662 (62,622)	5,490 (5,336)	135,554 (126,340)	15,188 (14,232)	277,962.0 (264,036.0)	28,057.5 (27,310.0)	2.31 (2.25)	1,859 (1,606)	54.6 (47.8)

出典：図2と同様。

いない企業間の格差が大きいことが分かる。

一方、公的機関などにおける障害者の雇用状況では、行政や立法・司法など国の機関（法定雇用率2.5%）に在職している障害者の数は7577.0人で前年より94.2%（3674.5人）増加しており、実雇用率は2.31%と前年に比べて1.09ポイント上昇したが、法定雇用率までには達していなかった。また、市町村の機関（法定雇用率2.5%）や都道府県等の教育委員会（法定雇用率2.4%）における障害者の実雇用率も、それぞれ2.41%と1.89%で、法定雇用率未達成の状況であった。半面、都道府県の機関（法定雇用率2.5%）の実雇用率は2.61%で前年に比べ0.17ポイント上昇しており、法定雇用率を上回っている。

整理すると、障害者の雇用は、障害者雇用政策の下で着実に進展していると評価されており、実際に障害者の雇用者数や実雇用率は徐々に上昇しつつある。しかし、全体的にみて、政策の目標として掲げている雇用率（法定雇用率）までには至っていない状況が長続きしているのが現状である。

障害者雇用率制度をめぐる「数合わせ」問題

エン・ジャパン株式会社が運営する人事向け総合情報サイト『人事のミカタ』では、毎年、障害者雇用義務のある従業員数45.5名以上の企業を対象に「障害者雇用」についてアンケート調査を実施し、その結果を公表している。同調査⁷⁾によれば、「障害者を雇用している」と回答した企業に、雇用したきっかけを尋ねると、「法定雇用率を達成するため」が72%で最も多かった。また、「障害者を雇用していない」と回答した企業に、雇用していない理由を聞いたところ、「障害者に適した業種・職種ではないから」（52%）、「受け入れる施設が未整備だから」（43%）、「以

前に雇用したが、上手くいかなかったから」(42%)であることが分かる。言い換えれば、企業によっては、法定雇用率達成のため「数合わせ」をしている可能性が見て取れる。それゆえに、障害者それぞれに配慮した仕事内容や労働条件などが与えられない恐れがあると考えられる。実際に、厚生労働省の「平成25年度障害者雇用実態調査結果」によると、転職経験がある障害者の離職した個人的理由として、「賃金、労働条件に不満」(32.0%)、「職場の雰囲気・人間関係」(29.4%)、「仕事内容があわない」(24.8%)が挙げられている。

こうした中、2018年には内閣府や総務省、国土交通省など中央省庁及び地方自治体等の公的機関において、障害者手帳の交付に至らないなど障害者に該当しない者を障害者として雇用し、障害者の雇用率を水増ししていた、いわゆる「障害者雇用水増し問題」が全体の約8割にあたる27の機関で発覚した。これを受け、「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」が設置され、「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」報告書が取りまとめられた。同報告書では、「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」と指摘している。

以上の状況を踏まえると、「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」を基本理念とする障害者雇用政策の実現には程遠いのが現実である。

(2) 特例子会社制度

近年において、障害者雇用率制度の拡大に伴い障害者の雇用に特別の配慮をした「特例子会社」が徐々に増加していることは注目に値する。障害者雇用促進法では、障害者の雇用の促進及び安定を図るため、事業主が子会社を設立し、一定の要件⁸⁾を満たす場合には、特例として事業主の子会社に雇用されている労働者を親会社に雇用されているものとみなすことで、実雇用率を算定できることとしている。特例子会社の設立は、事業主にとっては、障害の特性に配慮した仕事の確保や職場環境の整備が容易であり、親会社と異なる労働条件を設定することで弾力的な雇用管理が可能となるなどのメリットがある。また、障害者にとっても、特例子会社の設立により、雇用機会の拡大することはもちろん、障害に配慮した職場環境の中で、個々人の能力を発揮する機会が確保されるなどのメリットが挙げられる（厚生労働省）。

この「特例子会社制度」は、1987年の障害者雇用促進法の改正により法制化されたが、2002

年10月から単一の親会社だけでなく、関連会社を含めたグループ全体で障害者実雇用率を算定可能とする法改正が行われた。さらに、一定の要件を満たす場合に複数の事業主で実雇用率を通算することができる制度として、従来の特例子会社制度及び企業グループ適用（関係会社特例）に加え、2009年4月より、「企業グループ算定特例」（関係子会社特例）⁹⁾と「事業協同組合等算定特例」（特定事業主特例）¹⁰⁾が創設された。

特例子会社制度の施行当初は、法定雇用率が1.6%にとどまっており、実雇用率を計算する際の対象も身体障害者に限られていたため、各企業において特例子会社は活性化されていなかった。それが、2013年に民間企業の法定雇用率（1997年1.8%）が15年ぶりに改定され2.0%となり、2018年4月から2.2%に、また2021年3月末までに2.3%に引き上げることが決定されるなど、状況が一変した。また、各企業における障害者の実雇用率を計算する際の対象も、1988年に知的障害者が、2006年には精神障害者が加われるなど、民間企業における障害者雇用の義務化が着々と拡大されるにつれて、特例子会社の数も増加傾向を示している。厚生労働省によると、2004年に153社であった特例子会社は、2012年には349社、2020年には542社まで増加している。それに伴って、特例子会社に雇用されている障害者の数も、2004年の4186人から2020年の2万8786人まで大幅に増加しているのである。

このような特例子会社制度は、障害者の一般雇用への機会を拡大する意味で、民間企業や障害当事者からの期待が集まっている。しかし一方で、いくつかの課題も提起されている。例えば、特例子会社に限らないものの、雇用形態として非正規雇用が多く、親会社と比べてはるかに劣悪な労働条件で雇用されるケースも少なくない。つまり、「障害者を排除した職場」と「障害者だけの職場」として特例子会社が活用されることへのおそれ指摘されている¹¹⁾。また、特例子会社において、雇用者の大部分を構成している身体障害者の高齢化が進んでいる中で、知的・精神障害者の雇用が急増している現状を踏まえて、高齢障害者の雇用継続、精神障害者の雇用拡大に向けた適切な対応が大きな課題になるとの指摘もある（駒村ほか2018）。

2. 韓国の取り組みと日本への示唆

(1) 韓国の障害者雇用の現状

韓国統計庁によると、登録障害者数は、2017年現在254万6000人（全国民の5.39%）に達しており、100万人程度であった2000年に比べて急速に増加している¹²⁾。また、このような障害者数の増加とともに、障害者雇用政策の推進に伴い、障害者雇用率も増加傾向を示している。雇

用労働部の「障害者¹³⁾雇用計画及び実施状況報告資料¹⁴⁾」によると、公共部門における障害者の雇用率は、2000年の1.48%から2017年2.88%に2倍近く増加しており、民間部門でも2000年0.73%から2017年2.64%まで大幅に上昇しているのである。

韓国でも日本と同様に、1990年に「障害者雇用促進等に関する法律」（現行の「障害者雇用促進および職業リハビリテーション法」）が制定され、障害者義務（法定）雇用率制度が設けられた。施行当初は300人以上の民間事業主に常用労働者の1%に相当する障害者の雇用が義務づけられ、それ以降、徐々に義務雇用率とその適用範囲を拡大させてきている。2019年現在、国や自治体、公共機関等は3.4%、常用労働者50人以上の民間企業には3.1%の障害者義務雇用率が適用されている。これを達成していない事業主には分担金（給付金）を納付させ、超えたときは奨励金を支給することで、障害者の雇用を促している。このほかにも、障害者就職支援、施設設備無償支援、雇用管理費用支援など、様々な障害者雇用政策を通して障害者の雇用を支援している。

しかしながら、障害者の雇用機会はまだ限定的なレベルにとどまっているのが現実である。前出の雇用労働部の資料によると、2019年の政府機関と民間企業における障害者雇用率は、それぞれ2.86%と2.79%であり、義務雇用率を大きく下回っていることが分かる。また、韓国障害者雇用公団の「2019年障害者経済活動実態調査」によると、2019年の現時点で、15歳以上の障害者の経済活動参加率は37.3%であり、全国民の経済活動参加率64.0%に比べてはるかに低い水準にとどまっている。このような障害者の経済活動参加率は、2005年の調査から大きく変動することなく、横ばいの状態が続けられているのが現状である。

(2) 「社会的企業育成法」と「障害者企業活動促進法」

こうした中、韓国政府では、障害当事者の要請だけでなく国際的な動きに応じて、障害者、特に重度障害者の雇用拡大のための多角的な対策が検討されてきた。そして、その対策の一つとして浮上したのが障害者の雇用を中心とする社会的企業の育成であった。社会的企業育成の構想が初めて言及されたのは、2003年のことであるとされている。当時の政府の中に設置された「貧富格差差別是正委員会」を中心に重度障害者の雇用活性化方案が模索され、その方策の一つとして取り上げられた社会的企業育成をめぐる議論が始まっていたのである（イジョンジュ・ベクハッヨン2010：5）。

それ以来、本格的な議論の過程を経て2007年に「社会的企業育成法」が制定され、この法律のもとで障害者の新しい雇用の場として社会的企業が登場することになった。当時の障害者雇用を中心とした社会的企業は、一般企業とは異なり、新規設立というよりも、職業リハビリテー

ション施設や標準事業場¹⁵⁾といった既存の障害者就労事業所から社会的企業への移行、または既存の職業リハビリテーション施設を同時に運営しているところがほとんどだった。このような流れはヨーロッパなどでも潮流となっていた一般的な現象であったといえる（韓国障害者開発院2015：3）。

一方、同時期の2005年には、社会的企業育成法の制定に先立ち、「障害者の創業と企業活動を積極的に促進し、障害者の経済的・社会的地位を向上させ、経済力の向上を図り、国民経済の発展に資することを目的」とする「障害者企業活動促進法」が制定されていた。当時の障害者政策は、生活支援や医療支援などの福祉政策が中心となり、障害者の雇用に関しては義務雇用や就労支援など消極的な雇用政策に焦点が当てられていた。それゆえに、一般企業への雇用に頼りしかたない既存の雇用政策の限界を克服し、障害者の企業活動を直接支援するという、より積極的な雇用政策の推進が求められていたのが法制化の背景にあった。

障害者企業活動促進法上に記載されている「障害者企業」の定義を見てみると、障害者企業とは、障害者（障害者福祉法上の障害登録証の交付を受けた者、または国家有功者礼遇に関する法律上の傷痍軍警を含む）が所有または経営する企業として、常用労働者の総数のうち障害者の割合が100分の30以上の企業である。ただし、中小企業基本法上の小規模企業の範疇に属する企業には障害者の割合は適用しない。

このような障害者企業は、障害者が主体となり、一般企業のように利潤を追求することを目的とする一方で、一般企業よりも多くの障害者を雇用し経済的自立を図るところに設立の主な目的がある。すなわち、製品やサービスを市場に供給する経済主体でありながら、障害者によって自主的に設立され管理・統制される組織であることが障害者企業の特徴である（韓国政策学会2012：5）。これらの特徴は、社会的企業と重なる部分が多く、大きな枠組みで言えば社会的企業のカテゴリに含まれると考えられる。しかも、社会的企業と障害者企業に対するそれぞれの法律が制定されているところに、最も大きな特徴があるといえる。

2017年現在、障害者企業は約4万個所で、2013年以降年間3.55%の増加率を示しており、これは全国事業所数の増加率(2.42%)を上回っている数値である。そのうち、登録障害者企業¹⁶⁾は約4000個所であり、他企業に比べても高成長率を示しているため、その数はさらに増加していくことが予想されている（World Bridge Leaders 2018：7-8）。障害者企業に登録されると、創業支援、資金支援、経営支援、公共機関の優先購買、税制支援など政府による各種支援策の対象となる。また、障害者義務雇用率の達成企業に支給される雇用奨励金の対象ともなり、幅広い分野で支援が受けられるところに大きなメリットがある。とくに、公共機関の優先購買（公共購買率）においては、0.45%の「勸奨事項」とどまっていたが、2016年の「障害者企業活

動促進法施行令」の一部改正により、1.0%の「義務事項」（公共義務購買率）に変更された。公共購買率が公共機関などの評価に反映されるものの、義務として指定されていない社会的企業の場合に比べても、障害者企業への支援はさらに強化しつつある。

(3) 障害者企業総合支援センターの機能と取り組み

韓国政府は、障害者企業活動促進法の規定（第13条）に基づいて、ソウルを拠点として全国16地域に障害者企業総合支援センターを設立し、地域密着型支援事業を実施している。障害者企業総合支援センターでは、障害者の創業と障害者企業の活動を促進するための情報提供、技術教育・訓練、研修、相談、調査、保証推薦など総合的な支援機能を果たしている。2018年には中小ベンチャー企業部の傘下に新規の公共機関として指定されており、政府の支援予算も約80億ウォン（約7億5000万円）水準に達している。全国で138個所の創業教育室を運営しており、毎年約1000人の創業教育生を輩出している。また、創業事業化資金として、障害者予備創業者には1000万ウォン、障害者青年予備創業者には2000万ウォン限度の資金支援と創業に必要なコンサルティングも支援する。

最近では、アラブ首長国連邦（UAE）やイギリスとの障害者企業関連政策の交流を基盤に障害者企業の海外市場への販路開拓に乗り出した。2018年9月には、ドバイとシャルジャ地域に貿易使節団を派遣し、520万ドルの商談実績と166万ドル規模の契約推進額という成果を収めた。さらに業務協約を結び、各国での障害者の経済活動を推進するための政策フォーラム、創業教育、カタログ展示会などを開いた。これらの成果は、2億4000万ウォンという小規模の予算を投入して、新規事業である「障害者企業の輸出支援事業」を成功に導いた革新事例として挙げられる。それに加え、企業経営環境の流れに合わせて4次産業革命の時代に障害者企業が積極的に対応できるように事業領域の拡大も図っている。「技術創業」と「事業化支援」は、このような時代的变化を反映した革新事業の一つである。韓国通信業の最大手であるKTとソウル大学校QoLT（Quality of Life Technology）産業技術センターとが連携して、「障害者への技術創業教育および事業化支援を通じた技術創業者の養成」に関する業務協約をはじめ、「障害学生への技術創業の活性化のための教育プログラム開発」への業務協約まで、障害者の技術創業に必要な専門機関との交流活動を大幅に強化している¹⁷⁾。

(4) 近年の動向

障害者企業活動促進法の施行以後、これまでの法改正により、障害者企業の生産品の購入促進（義務購買率の設定）、競争力強化のためのデザイン開発促進、障害者企業の実態調査に関

する根拠の整備などが推進されてきており、これらの下で障害者企業は継続的に成長しつつある。

一方、15年という施行期間を考えると、その効果はいまだに微々たるものであるとの指摘もなされている。それゆえに、政策の実効性を向上させるため、障害者企業の基準整備、支援計画や実態調査の根拠の見直し、公共機関の優先購買率の上向調整または購買誘導制度の新設、税制支援の拡大、障害者企業政策の組織整備および専門組織の必要性などが提言されている。とくに、障害者企業の基準整備に関しては、法律上の支援を受けている企業が障害者企業全体の5.3%、全体企業の0.13%にとどまっている現状は、大きな課題として指摘されている¹⁸⁾。

こうした中で、2020年6月、障害者協同組合¹⁹⁾の障害者企業への転換、障害者企業の更新有効期間の延長（現行2年から3年に）などを骨子とする「障害者企業活動促進法施行令」の改正案が国務会議で可決された。これにより、協同組合形態の障害者企業の活性化や障害者企業確認制度に係る企業負担の軽減が期待されている。これは現政府の国政課題である「社会的経済の活性化」の一環として、協同組合と他企業間の差別を解消し、様々な形態の障害者企業の活動を支援するための措置である。障害者企業に認められた協同組合は、公共機関の優先購買、政府支援事業の参加など政策的支援を受けることができるようになる²⁰⁾。

協同組合の場合、設立や登録、脱退がしやすく、組合員が企業の目的を定め、管理運営にも主体的に参加できるという共同体性を持つのが一般企業と区別される特徴である²¹⁾。これらの利点にもかかわらず、障害者協同組合の活性化は微々たる状態であった。今回の法的改正により障害者共同組合の障害者企業への転換が可能になることで、多様な形態の障害者企業の出現や障害者企業の活動領域の拡大など、障害者企業の活性化に期待が集まっている。

(5) 日本への示唆

上述のように、近年の韓国における障害者雇用政策では義務雇用率、就労支援など、既存の雇用政策の限界を克服し、新たな雇用創出を図るための社会的企業または障害者企業の活性化が重要な政策課題として浮上している。とくに、これらを推進するために、障害者雇用法とは別に早い段階でそれぞれの法的根拠を整備し、国の責任のもとで支援事業の活性化を図っている政策的取り組みは注目に値する。こうした取り組みは、障害者が社会的経済の主体として参加することで、障害者の社会的排除を克服し、さらには地域社会の共同体形成にも大きく寄与することが期待されている。

一方、日本の場合は、障害者雇用促進等に関する法律は存在するものの、別の社会的企業や障害者企業に係る法制度は存在していない状況であり、現行の障害者雇用促進法の範囲内で包

括的に支援が行われている。例えば、社会的企業や障害者雇用企業等からの物品の調達にかかる優遇制度は国や地方自治体の特例措置などで進められているものの、「障害者雇用促進法」に明文化されているわけではない。つまり、中央政府による直接的な政策的支援は行われず、いくつかの政府省庁が弾力的に社会的企業を支援しているのが現状である。そのため、社会的企業に対する財政支援も関連政府省庁や都道府県など地方自治団体によって行われ、主に税制支援と金融（資金）支援のような間接的な支援を指向している（韓国障害者開発院2015：99）。それゆえに、社会的企業という用語を積極的に使用しているところは、事業型NPO団体や社会福祉法人、任意団体等といった社会的問題の解決に取り組んでいる市民団体が中心となっている（韓国政策学会2012：62-63）。

ヨーロッパや韓国の事例からも確認されるように、社会的企業、とくに障害者企業の活性化は、障害者の雇用を事業主の能力や社会的責任に依存する従来の消極的な雇用政策の限界を克服し、障害当事者が地域経済の構成員として主体的に経済活動に参加することができるコミュニティの実現に貢献する取り組みであると考えられる。したがって、これらの取り組みは、民間分野だけではなく、政府の直接的・積極的な支援政策の下で推進される必要がある。また、そのような政府責任の下、社会的企業・障害者企業と地域との関係を構築していく中で、障害者を含めた地域構成員間の連帯とパートナーシップを強化しつつ、地域資源の連携や開発を推進していくことは、共生社会の実現に向けた地域社会の重要な課題となる。

結びにかえて

冒頭でも述べたとおり、本稿では、日本における障害者雇用政策の現状と課題を明らかにしつつ、障害者雇用政策の一環としての社会的企業（障害者企業）の可能性とその意義について考察することを目的として、外国（主に韓国）の事例を紹介し日本への示唆について論じてきた。特に一貫して注目したのは、障害者がそれぞれのニーズや希望に合わせて、経済活動に主体的に参加できる雇用の場を支援することが、国・地域社会の重要な課題であるとのことであった。ただし、新型コロナウイルスの影響で現地調査が困難であったが、より具体的な実態を確認し、その中で表われる問題要素に着目した政策課題について論じるためには現地調査が不可欠であり、今後の課題となろう。

注

- 1) 近年では、障害の「害」という漢字に対する誤解や偏見をなくするために、「障がい」のようにひらがな表記にしている場面が多くなっている。そのような傾向を認識しながらも、法令や条例等に基づく制度や公文書、専門用語では、いまだに漢字表記を使用しているため、本稿では「障害」に統一して表記している。
- 2) 民間企業（従業員45人以上）以外に国や地方公共団体等、都道府県等の教育委員会がその対象になる。
- 3) 常用労働者とは、1週間の所定労働時間が20時間以上で、1年を超えて雇用される見込みがある、または1年を超えて雇用されている労働者を言う。パートやアルバイトであっても、この要件に当てはまれば常用労働者に含まれる。
- 4) ここでいう障害者は、身体障害者手帳1～6級に該当する者、児童相談所などで知的障害者と判定された者、精神障害者保健福祉手帳の交付を受けている者を指す。
- 5) 障害者雇用率制度の施行の際には、障害者の就業が一般的に困難であると認められる業種（高等教育機関、金属鉱業、船舶運航事業などの「除外率設定業種」）について、障害者の雇用率を計算する際に除外率に相当する労働者数を控除するという「除外率制度」（障害者の雇用義務を軽減）を設けていたが、2002年の法改正により、2004年4月から廃止された（厚生労働省「除外率制度の概要」）。
- 6) 毎年6月1日現在の身体障害者、知的障害者、精神障害者の雇用状況について、障害者の雇用義務のある事業主などに報告を求め、それを集計したものである（厚生労働省）。
- 7) 「障害者雇用実態調査2020—『人事のミカタ』アンケート—」（<https://corp.en-japan.com/newsrelease/2020/24904.html>）。
- 8) 親会社の要件としては、「親会社が、当該子会社の意思決定機関（株主総会等）を支配していること。具体的には、子会社の議決権の過半数を有すること等」がその要件として明記されている。また、子会社の要件としては、「①親会社との人的関係が緊密であること。（具体的には、親会社からの役員派遣等）、②雇用される障害者が5人以上で、全従業員に占める割合が20%以上であること。また、雇用される障害者に占める重度身体障害者、知的障害者及び精神障害者の割合が30%以上であること。③障害者の雇用管理を適正に行うに足る能力を有していること。（具体的には、障害者のための施設の改善、専任の指導員の配置等）④その他、障害者の雇用の促進及び安定が確実に達成されると認められること」などが挙げられている。
- 9) 企業グループ算定特例は、一定の要件を満たす企業グループとして厚生労働大臣の認定を受けたものについては、特例子会社がない場合であっても、企業グループ全体で実雇用率の通算が可能となるものである。
- 10) 事業協同組合等算定特例は、中小企業が事業協同組合等を活用して協同事業を行い、一定の要件を満たすものとして厚生労働大臣の認定を受けたものについて、事業協同組合等(特定組合等)とその組合員である中小企業(特定事業主)で実雇用率の通算が可能となるものである。この事業協同組合等算定特例は、とくに障害者雇用を進めるのに十分な仕事量の確保が困難である中小企業において、事業協同組合等を活用し、複数の中小企業が共同して障害者の雇用機会を確保することができるというメリットがあるとされている。
- 11) 障害者雇用情報サイト【チャレンジラボ】が行った中島隆信教授（慶応義塾大学商学部）のインタビュー「障害者雇用政策のあるべき姿と企業の役割—社会全体の生産性向上のために—」（<https://challenge.persol-group.co.jp/lab/opinion/opinion009/>、最終アクセス2021年1月25日）の内容を参照。
- 12) このような傾向は、障害者登録に係る登録率の上昇と関係すると考えられる。保健福祉部の「障害者実態調査」によると、2005年の障害者登録率は79.1%（障害者推定数214万8000人に対し登録障害者数は169万9000人）になっていたが、2017年には94.1%まで上がっていることが分かる。
- 13) 韓国では、「障碍人」という表記を使用しているが、本稿では便宜上「障害者」に統一して表記している。
- 14) 韓国の「e-国家指標」（http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1498）を参照。
- 15) 障害者標準事業場とは、「障害者雇用の促進及び職業リハビリテーション法」に基づき、常用労働者のう

日本における障害者雇用政策の現状と課題

ち障害のある人が10人以上、全体労働者の50%以上であり、その障害者のうち30%以上が重度障害者である事業所を言う。

- 16) 登録障害者企業は、障害者企業の促進と維持のために2007年から実施している中小ベンチャー企業部の登録制度である。登録されると障害者企業総合支援センターから障害者企業確認書が発給され、資金、経営、開発など各種分野の支援が受けられる。小規模の企業が多い一般の障害者企業に比べて、登録障害者企業は法人格が多い。
- 17) 韓国経済新聞「障害者企業総合支援センター、障害者企業創業から海外進出まで…教育・資金・コンサルティングを密着支援」(2018.11.21記事、<https://www.hankyung.com/economy/article/2018112165371>、最終アクセス：2021年2月9日)。
- 18) 国会議員（ジョンテホ）が主催し、障害者企業総合支援センターが主管した「障害者経済活動の促進のための政策討論会」（2020年11月23日）の資料集を参照。
- 19) 障害者協同組合は、協同組合基本法に基づく一般協同組合でありながら、総組員数の過半数が障害者で、総出資口数の過半数が障害者組員によるものであり、理事長が障害者組員であるといった3つの条件を充足しなければならない。
- 20) 連合ニュース「協同組合も障害者企業に含む…障害者企業活動施行令改正」（2020.6.9記事、<https://www.yna.co.kr/view/AKR20200609039000030>、最終アクセス：2021年2月9日）。
- 21) 2020年7月29日に障害者企業総合支援センターにて開催された「障害者共同組合の育成と支援のための政策討論会」に関連するAblenews（エイブルニュース）の関連記事を参照。

参考文献

<日本語文献>

- 石川球子（2008）「社会的企業による障害者雇用の創出」独立行政法人高齢・障害者雇用支援機構障害者職業総合センター編『EU諸国における社会的企業による障害者雇用の拡大』資料シリーズNo.40、1-34
- 木村富美子・萩原清子・堀江典子・朝日ちさと（2013）「日本における社会的企業の現状と課題」『日本地域学会年報』43(3)、341-356
- 駒村康平・荒木宏子（2018）「障害者の人口構成の変化と雇用拡大への課題:特例子会社調査による実証研究」『社会保障研究』2(4)、484-497
- 藤井克徳・星川安之（2020）『障害者とともに働く』岩波ジュニア新書
- 山田篤裕・百瀬優・四方理人（2015）「障害等により手助けや見守りを要する人の貧困の実態」『貧困研究』(15)、99-121
- 山村りつ（2019）『入門障害者政策』ミネルヴァ書房

<日本語統計資料>

- 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（2018）『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』資料1—2
- 厚生労働省「企業グループ算定特例制度の概要」
- 厚生労働省「事業協同組合等算定特例の概要」
- 厚生労働省「障害者雇用納付金制度の概要」
- 厚生労働省「障害者雇用率制度の概要」
- 厚生労働省「除外率制度の概要」
- 厚生労働省「特例子会社制度の概要」

厚生労働省「平成25年度障害者雇用実態調査結果」
厚生労働省「平成30年賃金構造基本統計調査」
厚生労働省「平成30年度障害者雇用実態調査」
厚生労働省「令和元年障害者雇用状況の集計結果」
内閣府「平成25年版障害者白書」

<韓国語文献>

(株) World Bridge Leaders (2018)『障害者企業の育成のための核心戦略導出研究—最終報告書』(研究責任者:ハンジョンウォン) 障害者企業総合支援センター委託課題
イジョンジュ・ベクハッヨン(2010)「障害者雇用社会的企業の実態調査」『韓国障害者雇用公団基本課題報告書』
韓国障害者開発院 (2015)『障害者雇用の社会的企業事例研究』(研究責任者:キムスンワン) 政策15—19
韓国障害者雇用公団 (2019)『2019年障害者経済活動実態調査』調査統計2019—03
韓国政策学会 (2012)『社会的企業の育成のための公共購買及び販路開拓の拡大法案研究—最終報告書』(研究責任者:イジョンソ) 雇用労働部委託課題

【補論①】 障害者政策の日韓比較小史

周知のように、生存権について日本国憲法第25条は、下記のように定めている。

第二十五条 すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。

② 国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない。

この新憲法のもとで、障害者についての法令として、まず翌1949年に「身体障害者福祉法」が制定され、1964年の東京五輪パラリンピック¹⁾開催ののち、1970年に障害3法の1つとして「障害者の雇用の促進等に関する法律」（障害者雇用促進法）が制定されている。

そして「障害者自立支援法」（2005年制定）は、「……障害の有無にかかわらず国民が相互に人格と個性を尊重し安心して暮らすことのできる地域社会の実現」をその目的（第1条）とするが、2013年に「障害者総合支援法」への改正において、その前段の「自立した日常生活及び社会生活」が「基本的人権を享有する個人としての尊厳にふさわしい日常生活及び社会生活」へと改正された（下線は引用者）。法の文言から判断できることは限られるが、2011年の障害者基本法の改正などと連動して、多様性を認め合う共生社会を目標に据えた法令・制度改革と理解される。実際、これに前後して、「就業面と生活面の一体的な相談・支援」のための「障害者就業・生活支援センター」の設置が始まり、当初2002年の21か所から2019年には334か所へと増加している（うち大阪労働局管内は東大阪市社会福祉事業団「レピラ」を含む18か所²⁾）。

韓国はどうか。まず、「心身障害者福祉法」の制定は建国（1948年）から33年後の1981年で、その後、雇用促進のための「障害者雇用促進等に関する法律」（2000年から「障害者雇用促進及び職業リハビリテーション法」に改正）の制定は1991年と、障害者福祉のスタートは日本に比べて、20年ないし30年もの遅れをとってきた。しかし、1987年の民主化以降、韓国の福祉政策の進展は著しく、障害者に関しても日本の政策に先んずることすら少なくない。具体的には、障害者支援に関する法令が2000年代に入って10本も制定されていること、また「人間らしい生活をする権利」（韓国憲法第34条）の実践に向けて、多様な就労形態や住居、健康、文化芸術など、支援領域に広がりが見られる。以下、韓国の障害者支援の概要と背景をまとめておく。

韓国でも、近年、日本と同じく障害者の生活安定と地域共生社会を志向し、またその施策においても共通する点が多い。日本と異なる点は、本文で論じているように「脆弱階層」³⁾らに

よる「社会的企業」や「障害者協働組合」など、雇用支援を越えた多角的な就労支援などが活発になされていることと、福祉・支援策として、活動全般に加えて住居、健康さらに文化芸術分野においても個別立法が制定されていることである。こうした違いが生まれる背景として、韓国の福祉キャッチアップが、政治的には民主化の延長ないし一環であったことと、経済的にはIMF危機（1997年）後の10%を超える高失業時代になされたことがあげられる。前者は、例えば、2000年4月の国会総選挙における「落薦・落選運動」以来、議員活動への有権者の監視が日常化していることが関係している。

さかのぼって韓国の障害者福祉は、「心身障害者福祉法」の制定（1981年）に始まるが、同法は宣言的な内容しかなく、実際には、1989年の「障害者福祉法」⁴⁾への改正による生活保護受給障害者へのごくわずかな「障害者手当」⁵⁾の支給によってようやく実体を持ち始める。直前の第9次憲法改正（1987年）で、生存権条項に「身体障害者」への国家保護が明記された（表1、参照）ほか、1988年ソウル五輪パラリンピックに関連づけた（反対または活用など）障害者運動の高揚をその背景とする（ユ2019）。

表2は、日韓両国の障害者に関する法令制定の年表で、ゴシック体が雇用・就労支援に直接

表1 韓国憲法生存権規定の変遷

大韓民国制憲憲法 (1948年)	大韓民国憲法 (1963年：第5次改正) ^注	大韓民国憲法 (1987年：第9次改正)
第19条 老齢、疾病 その他勤労能力の 喪失により生活維 持の能力のない者 は、法律の定める ところにより国家 の保護を受ける。	第30条 (社会保障等)① すべて国民は人間らし い生活をする権利を有 する。 ②国家は社会保障の増進 に努力しなければならない。 ③生活能力がない国民 は、法律が定めるところ により国家の保護を 受ける。	第34条 (社会保障等)①すべて国民は人 間らしい生活をする権利を有する。 ②国家は社会保障・社会福祉の増進に 努力しなければならない。 ③国家は女子の福祉と權益の向上のため に努力しなければならない。 ④国家は老人と青少年の福祉向上のため に努力しなければならない。 ⑤身体障害者及び疾病・老齢その他の 事由により生活能力のない国民は、 法律が定めるところにより国家の保 護を受ける。 ⑥国家は災害を予防し、その危険から 国民を保護するよう努力しなければならない。

注：1980年改正で、第②項の「社会保障」のあとに「・社会福祉」が追記された。

出典：韓国国会法律情報システム (<https://likms.assembly.go.kr/law/lawsNormInqyMain1010.do?mappingId=%2FlawsNormInqyMain1010.do&genActiontypeCd=2ACT1010>)

表2 日韓の障害者関連法令史（制定年）

日本	韓国：（ ）内は施行年
1949 身体障害者福祉法	
1950 精神保健及び精神障害者福祉に関する法律	
*1964 東京五輪・パラリンピック	
1970 障害者基本法／知的障害者福祉法／ 障害者の雇用の促進等に関する法律	1981 心身障害者福祉法（1989障害者福祉法に改正） *1988 ソウル五輪・パラリンピック
1993 福祉用具の研究開発及び普及の促進に関する法律／身体障害者の利便の増進に資する通信・放送身体障害者利用円滑化事業の推進に関する法律	1991 障害者雇用促進等に関する法律(2000障害者雇用促進及び職業リハビリテーション法に改正)
1994 高齢者、身体障害者等が円滑に利用できる特定建築物の建築の促進に関する法律（ハートビル法）	
2000 高齢者、身体障害者等の公共交通機関を利用した移動の円滑化の促進に関する法律（交通バリアフリー法）	1998 障害者老人・妊産婦等の便宜増進保障に関する法律
2002 身体障害者補助犬法	
2004 発達障害者支援法	
2005 障害者自立支援法（2013年「障害者総合支援法」に改正）	2005 障害者企業活動促進法
2006 高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律（バリアフリー新法）	2007 社会的企業育成法
	2008 重症障害者生産品優先購買特別法
	2010 障害者年金法
	2011 障害者活動支援に関する法律
	2011（2012）障害児童福祉支援法
	2012 障害者・高齢者等住居弱者支援に関する法律
	2014 発達障害者権利保障及び支援に関する法律
	2015（2017）障害者健康権及び医療接近性保障に関する法律
	2016 障害者・老人等のための補助機器支援及び活用促進に関する法律
	2020 障害芸術人文化芸術活動支援に関する法律

出典：日本は、障害保健福祉研究情報システム (<https://www.dinf.ne.jp/doc/japanese/law/archives.html>)
韓国は、国会法律情報システム (<https://likms.assembly.go.kr/law/lawsNormInqyMain1010.do?mappingId=%2FlawsNormInqyMain1010.do&genActiontypeCd=2ACT1010>)

注：日韓とも、学校教育関連は除外した。ゴチック体は障害者雇用・就労に関わるもの。

関係するものである。先述したように、韓国の雇用促進法の制定は1991年と日本のそれから20年もの開きがあるが、その後、「障害者企業活動促進法」(2005年)、「社会的企業育成法」(2007年)、そして「重症障害者生産品優先購買特別法」(2008年)が制定されている。当時、これらに関連して、「社会的経済」システムの構築を推進する法令の制定が推進されたが⁶⁾、2008年から保守政権(李明博・朴槿恵)が9年間続き、またそもそも憲法の自由主義経済規定との関連から反発も強く、実現していない。

とりわけ「社会的企業育成法」は、韓国の福祉制度が経済危機・高失業の中で構築されねばならなかったことが関係する。また障害者手当だけでなく、「住居弱者」についても個別立法がなされるのは、1999年に大改正された基礎生活保障制度(公的扶助)の改革に連動する。制度が作られて運用されると、その過程で生じる新たな課題についてさらなる対応・法令が加えられる。時代の変化が続く限り、生活保障制度に完結はない。

注

- 1) パラリンピックは、1948年ロンドン大会での傷痍兵士らによるストック・マンデビル競技大会を嚆矢とし、1960年ローマ五輪でのその第9回大会が第1回パラリンピックと称され(したがって1964年東京は第2回)、1988年ソウル大会から正式名称とされた。
- 2) 大阪労働局「障害者就業・生活支援センター」(2021年2月7日最終アクセス) https://jsite.mhlw.go.jp/osaka-roudoukyoku/mokuteki_naiyou/jigyounushi/_122369.html
- 3) 韓国の「脆弱階層」は、日本の「生活困窮者」に相当するが、「社会的企業育成法」(2007年)第2条にその根拠規定があり、長期失業者、障害者と高齢者は各雇用促進法の対象者、経歴中断女性・多文化家族・脱北者など支援法の対象者、除隊者などである。(金早雪2020a、参照)
- 4) 政策上、呼称は「障害(碍)者」から「障碍人」となるが、韓国の当事者らの間では「障碍友(チャンエウ)」とするむきもある。(金早雪2016:第5章、参照)
- 5) 高齢者についても同様で、これら「手当」はその後、2010年に、生活保護の補充という性格から転じて、一種のベーシックインカム(「デモグラント」)とも言う非拠出年金制度となった。
- 6) 進歩派(革新系)の市民運動団体「参与連帯」共同代表であった故朴元淳氏がソウル市長に就き、2013年に設置した「ソウル社会的経済センター」がその中心的役割を担ってきた。(金早雪2020b)

参考文献

- 金早雪(2020a)「韓国の勤労貧困対策としての雇用・福祉連携施策」『信州大学経法論集』第8号:1-27
金早雪(2020b)「韓国の地域福祉に関するフィールド・メモ」『信州大学経法論集』第8号:29-58
金早雪(2016)『韓国・社会保障形成の政治経済学』新幹社:東京
ユ・ドンチョル(2009)『人権観点からみる障害者福祉』峨山財団研究叢書:ソウル

【補論②】 東大阪市の就労支援事業について一市営センターと労働局（障害者支援「レピラ」とハローワーク・マザーズ）の棲み分けー

2016年3月に「ソウル市福祉財団」でヒアリング調査をしたところ、低所得者の生活問題にはとりわけ自営業者らの場合、金融問題（借金）が少なくないため、金融相談センターを設置して弁護士にも相談できるようにしているとのことだった（金早雪2020a）。ソウル市のこうした取り組みが政府レベルで採用されたのが、「雇用福祉+（プラス）センター」である。図1のように、雇用と福祉が基本ワンセットとされているが、注目されるのは、福祉サービスが「福祉・金融サービス」であることと、拡張型では「文化」を併設していることである（金早雪2020b）¹⁾。これらは障害者をメインに想定したものではないので、直接の比較や参考にはできないが、当事者目線という観点では重要な示唆を含む。

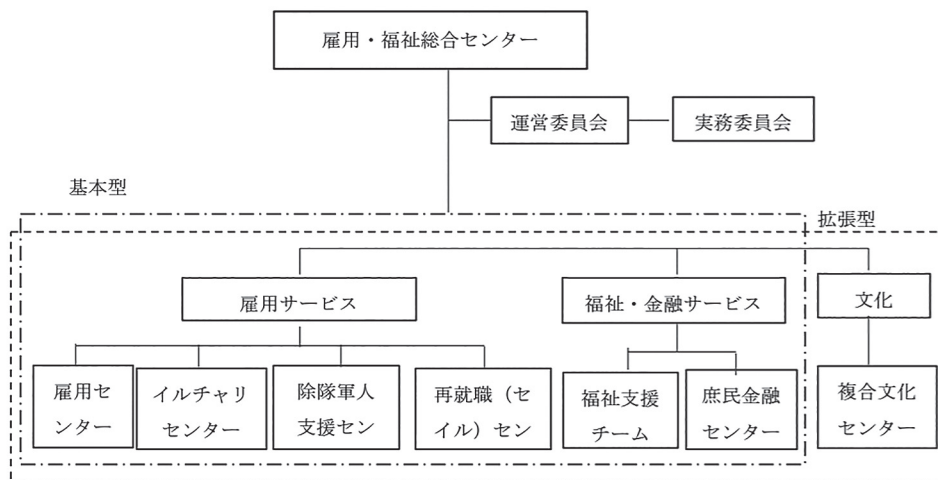


図1 雇用福祉プラスセンター（マッチュム型就労支援サービス支援）

出典：金（2020a：24，図4）、韓国の「雇用労働部・雇用福祉プラス」ホームページを参照して作成

さて、本稿の関心は、日本の地域（東大阪市）の障害者に関する就労・生活支援である。すでに言及したように、厚生労働省・労働局所管の「障害者就業・生活支援センター」が2019年現在、全国339か所にまで広がっている。東大阪で同センターの事業運営にあたっている東大阪市社会福祉財団「レピラ」によると、就業相談として情報提供はできるが、職業紹介事業はできないため、「ハローワーク」（職業安定所）に出向いてもらうことになるとのこと。情報の公平な伝達と、雇用条件などに関する規制・保護の徹底は必要であることは理解できる。しか

し、労働局所管（委託先）の339か所のセンターならそうした条件をクリアして、あっせんまでできれば、利用者への便宜が図れるのではないだろうか。

素人のこの疑問は残されたまま、しかも肝心の障害者雇用・就労からいささか脱線するが、以下、東大阪地域における就労支援の状況レポートである。

東大阪市立障害児者支援センター「レピラ」

2020年11月24日、東大阪市立障害児者支援センター「レピラ」の訪問調査を行った。「レピラ」は、東大阪市における障害児者福祉の拠点として、障害者に係る相談、通園、通所、医療など専門機能を備え、幅広く障害福祉関係機関や病院、そして地域のネットワークの中核を担っている施設である。具体的に、「レピラ」の事業は通園部門（1・2F）、診療部門（2F）、通所部門（3・4F）、相談部門（3・4・5F）の4つの部門に分けられている。

そのうち、通所部門（福祉的就労支援）と相談部門（一般雇用支援）では、障害者の就労を含めた生活全般にかかる相談支援をワンストップで提供する市域の中核的な相談機関としての役割を果たしている。そのために、障害者の通所支援

（就労移行・定着、自立訓練、生活介護）を提供しながら、就労を含めた生活全般の相談機能（基幹相談支援センター、障害者就業・生活支援センター「J-WAT」）との連携による総合的・専門的な支援が可能な態勢を整えているのが特徴的である。とくに、障害者就業・生活支援センターは、ハローワークをはじめ、行政機関、就労移行支援事業所等の福祉施設、障害者職業センター、医療機関、特別支援学校等の関係機関との連携を図りつつ、障害者への就労支援のみならず、企業への障害者雇用に関する相談や、障害への理解を促進するための啓発活動も展開している²⁾。

実際の相談状況を見てみると、基幹相談支援センターには就労に特化した相談件数は少なく、専門担当者も未配置となっている。関係者提供の資料によると、2019・2020年度の相談件数は5725件に上っている一方で、そのうち就労に関する相談内容は85件で非常に少ない。就労に関しては、障害者就業・生活支援センターが一般就労支援に特化した相談支援機関として事業を展開している。関係者は、就労相談と相談支援における「生活相談」の捉え方が異なり、互いの機能を理解し、分担というより連携して対応していると説明している。ただし、障害者就業・



図2 東大阪市立障害児者支援センター「レピラ」

出典：2020年11月24日 金早雪撮影

生活支援センターにおいても、比率でいえば、障害者の就職を直接支援するというよりは、業務内容の多くは就職した後に働き続けるための定着支援になっているという。関係者によると、その背景にはセンターの主な予算の財源が雇用保険（国の予算）になっていることもあり、中立的な立場として労働者（障害者）と雇用者（企業）への支援のバランスが求められているためであるという。

ハローワーク布施

レピラ訪問のあと、東大阪市に所在する「ハローワーク布施」を訪ねてみた（12月10日）。

大阪府下（人口約854.4万人：令和2年現在³⁾）にハローワークは16か所あり、そのうち「布施」は東大阪市（同50.2万人）と八尾市（26.8万人）が所管エリアである。八尾市については、八尾駅前に「ワークサポートセンター」が設置されているが、パソコンによる求人情報提供と紹介業務のみで雇用保険や求人業務は行っていない。

ハローワーク布施は、東大阪市・八尾市の全域から地の利のよい近鉄電車・布施駅前のショッピングビルの4階におかれている。大阪市内16か所のうち「マザーズコーナー」のある10か所の1つがここ東大阪で、担当者のお話では女性のニーズも実際に高く、同じフロアに子育て支援センターもあるように重点事業として取り組んでいることが一目でわかる。

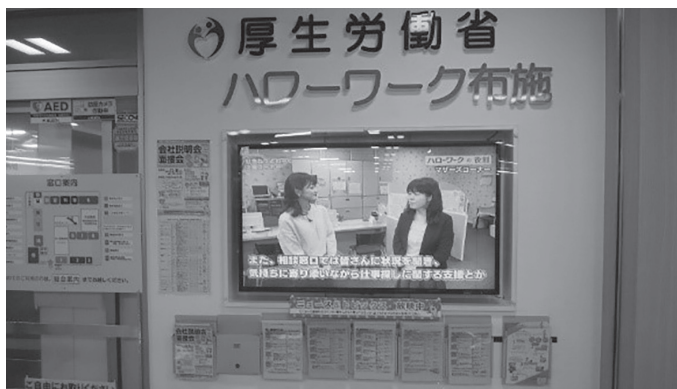
障害者窓口（16番）の横に、障害者向け求人ファイルが、「軽作業・清掃・サービス業（A型事業所を除く）」3冊、「A型事業所」3冊、「専門職」1冊、「事務職」2冊にそれぞれ色分けして公開されている（図3-（4）、参照）。

図3 ハローワーク布施

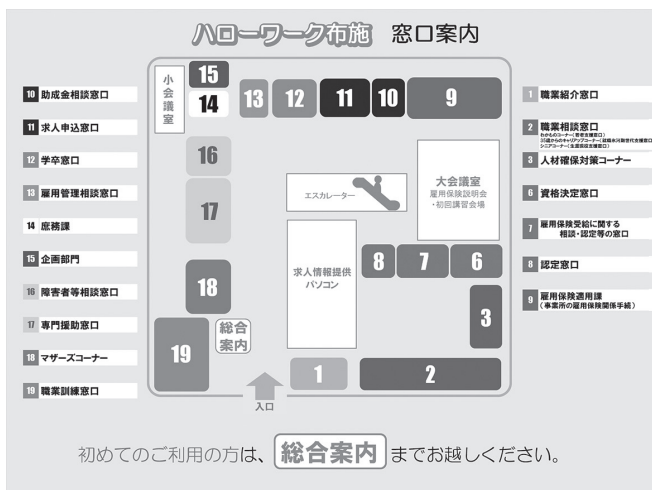
(1) 駅前ビル4階のフロア図面：東大阪市「就活ファクトリー東大阪」に隣接



(2) ハローワーク布施の入り口



(3) ハローワーク布施のフロア配置図：「障害者等相談窓口」は16番



部門名	業務内容	窓口 番号	部門 コード
雇用保険給付課	雇用保険受給手続きについて	6番	11#
	雇用保険失業認定・教育訓練給付金等について	7番	
雇用保険通用課	事業所の雇用保険各種手続き	9番	21#
事業所サービス部門	助成金の相談	10番	33#
	求人の申込み・人材リクエスト受付	11番	31#
	新規学卒者の職業相談・求人相談	12番	44#
企画部門	年金等相談コーナー申込	15番	32#
職業相談第1部門	職業紹介業務	1番	41#
	職業相談・就職活動支援・各種セミナー申込 (訓練説明会除く) わかものコーナー 35歳からのキャリアアップコーナー シニアコーナー	2番	
	福祉分野等の職業相談	3番	
職業相談第2部門	職業訓練の相談・申込・訓練説明会申込	19番	42#
	仕事と家庭の両立を希望する方に対する 職業相談・紹介	18番	45#
専門援助部門	障害者等の職業相談・紹介	16番	43#
雇用管理相談窓口	高齢者・障害者の雇用に関する指導	13番	34#

(4) ハローワーク布施の「障害者対象求人」ファイル4種（計9冊）



出典 (1) <https://shukatsu-higashiosaka.jp/access/>（2021年2月5日最終アクセス）

(2) (4) 2020年12月10日 窓口担当者の許可を得て金早雪撮影

(3) <https://jsite.mhlw.go.jp/osaka-hellowork/list/fuse/bumon.html>（2021年2月5日最終アクセス）

ところで、ハローワーク布施に赴いたとき、隣接して「就活ファクトリー東大阪」という施設があった（図3-1参照）。ハローワークつまり厚生労働省所管の機関と思い込んでいたが、これは東大阪市の直轄で、「39歳以下の若者や女性を対象に、初回登録日から3か月以内に就職決定をめざす就職支援施設」とのことである⁴⁾。リーフレットによると、就職まで3段階支援がなされるが、最後の「求人探し」欄では、赤字で、

「※就活ファクトリー東大阪では求人紹介は行っていません。」

と注意書きされている。そして「同フロアには、ハローワーク布施があります。希望すれば、キャリアカウンセラーが同行し、求人探しをサポートします。」という連携がなされている。

同様に、東大阪市の就労支援センター2か所についても、

「※就職先の紹介や斡旋はしていません。」

と注意書きがなされている⁵⁾。利用者にとって不便ではないのだろうか。利用者の不便を超えるメリットは何だろう。

他方、東大阪の特徴として、全般（青少年・壮年中心か）、高齢者、女性、障害者と、4か

所にゆるやかながら専門特化して分業されている印象を受けた。

すわなち、市の就労支援2か所のうち、意岐部センターは、市役所・新庁舎に近い「荒本人権文化センター」内に、永和センターは旧市役所に近い「東大阪市シルバー人材センター」内に設置されている。そして労働局所管になるが、ハローワーク布施には「マザーズコーナー」があり、障害者の就労支援はレピラ（若江岩田）が担当する。つまり、東大阪市では、自治体直営のセンター（全般、高齢者）、ハローワーク（全般、女性）、レピラ（障害者）といった分担・棲み分けが、なんとなく、あるいは結果的になされているのではないだろうか。

障害者に限らず、ブラック企業問題、非正規雇用、あるいは「80-50問題」（長期引きこもり）など、「職業紹介」を越えて、就労相談・支援の細分化に応じたシステムの構築が求められている。雇用における機会均等を達成するための義務雇用比率も重要かつ有効な方策である。とすれば、紹介・あっせんに関する制約は本当に必要だろうか。また、韓国の取り組み（本文を参照）に倣って、雇用先を広げるだけでなく、障害当事者らによる起業支援や政府調達（製品購入）での優遇など、多様な施策が開発される余地があるように思われる。もちろんこの感想は、就労支援、とくに障害者対象の現場でソーシャルワーカーなど専門家らが一人ひとりに誠実に寄り添った取り組みをされていることへの深い敬意を損傷するものではない。

注

- 1) ソウル市高齢者福祉センターでは、場所柄、映画関係者もいたことから館内にシアターがあり活動内容にも映画作りが取り入れられて、利用者らの作成した映画をそこで上映したりもするとのことであった（金早雪2020b）。
- 2) 東大阪市立障害児者支援センター「レピラ」のホームページ（<https://hsj.or.jp>）を参照。
- 3) 大阪府には人口10万人以上の都市が22市あり、これは全国で最多とのことである。そのうち政令指定市の大阪市（274.4万人）と堺市（82.3万人）を除くと、東大阪市が府下で1位、八尾市は7位である。東大阪市は昭和大合併で布施・河内・枚岡3市を統合して誕生した。当時の人口は26.2万人で、ベッドタウン化（ドーナツ化現象）で1970年には50万人を超え、この頃、市政目標として80万人超の政令都市を目指すとしてきたが、1985年の52.3万人をピークに以来、現在まで漸減が続いている。
- 4) <http://www.city.higashiosaka.lg.jp/0000020016.html>
- 5) <http://www.city.higashiosaka.lg.jp/0000004456.html>

参考文献

- 金早雪（2020a）「韓国の勤労貧困対策としての雇用・福祉連携施策」『信州大学経法論集』第8号：1-27
金早雪（2020b）「韓国の地域福祉に関するフィールド・メモ」『信州大学経法論集』第8号：29-58