

障害を配慮した雇用システムに関する研究

障害者の雇用率・納付金制度の国際比較

2002年3月

日本障害者雇用促進協会

障害者職業総合センター

NATIONAL INSTITUTE OF VOCATIONAL REHABILITATION

まえがき

障害者職業総合センターでは、平成3年の設立以来、「障害者の雇用の促進等に関する法律」に基づき、わが国にける職業リハビリテーション・サービス機関の中核として、職業リハビリテーションに関する調査研究をはじめとして、様々な業務に取り組んできています。

さて、本書は当センターの研究部門が実施している「障害を配慮した雇用システムに関する研究」のなかで収集した関連資料をとりまとめたものです。

本書では、ILOが刊行した『障害者の雇用率・納付金、リハビリテーション基金～政策および実施のための指針～』（1998年）の全文翻訳を中心に掲載しております。なお、「障害者の雇用率制度について」では、参考資料としてオランダ、イギリス、日本の研究者による見方や考え方を紹介してあります。

本書が、たくさんの方々の関係者の方々に読まれ、わが国における障害者の職業リハビリテーションを前進させるための一助になれば幸いです。

2002年3月

日本障害者雇用促進協会
障害者職業総合センター
研究主幹 **後藤 憲夫**

執筆担当（執筆順）

氏名	所属	担当部分
工藤 正	障害者職業総合センター 雇用開発研究部門 主任研究員	、 の付表、
香山 千加子	日本障害者雇用促進協会 国際協力課 コーディネータ	（除く付表）

本書の は、国際労働事務局本部（ジュネーブ）が下記の書名のもとに刊行した原著を、同本部の許可を得て訳出したものである。

記

Employment Quotas, Levies and National Rehabilitation Funds for Persons with Disabilities:
Pointers for policy and practice

障害者の雇用率・納付金、リハビリテーション基金～政策および実施のための指針～

Copyright ? 1998 International Labour Organization

日本語翻訳版著作権 ? 2002 障害者職業総合センター

ILO刊行物中の呼称は国際連合の慣行によるものであり、文中の紹介は、いかなる国、地域、領域、その当局者の法的状態、またはその境界の決定に関する国際労働事務局のいかなる見解をも示すものではない。

署名のある論文、研究報告及び寄稿文の見解に対する責任は原著者のみが負い、国際労働事務局による刊行は、文中の見解に対する国際労働事務局の支持を表すものではない。

企業名、商品名及び製造過程への言及は国際労働事務局の支持を意味するものではなく、また、企業、商品または製造過程への言及がなされないことは国際労働事務局の不支持を表すものではない。

目 次

研究目的および結果の概要	1
1 研究の目的・課題・方法	3
2 結果の概要	3
ソートン『障害者の雇用率・納付金、リハビリテーション基金 ～政策および実施のための指針～』ILO, 1998年(全文翻訳)	11
はじめに	13
序	15
1 「雇用率」の概念の導入	15
2 雇用率と雇用率・納付金制度の歴史	16
3 雇用率と雇用率・納付金制度の原則	18
4 雇用率制度は一連の政策のなかの1つ	19
5 納付金の再分配政策	21
6 全国リハビリテーション基金	22
7 本報告書の組み立て	22
第1部 国別およびサマリーレポート	24
国別レポート	24
1 フランスの制度	24
1.1 制度発展の歴史	24
1.2 1987年7月の法律	26
1.3 基金	27
1.4 介入プログラム	28
1.5 業績の展望	34
2 ドイツの制度	36
2.1 制度発展の歴史	37

2.2	重度障害者を職業生活に統合するドイツの制度	38
2.3	基金の分配	41
2.4	補完的な統合の方法	43
2.5	結論	43
3	ポーランドの制度	44
3.1	障害者施策：歴史的背景	44
3.2	障害者リハビリテーションのための全国基金	48
3.3	基金への支払い	48
3.4	基金の目的	50
3.5	基金の活動と資金の分配	52
3.6	助成金の主な受益者	53
3.7	優先的融資	55
3.8	全国障害者リハビリテーション基金の運営	56
3.9	結論	57
3.10	追記	58
4	日本の制度	59
4.1	法律の歴史	60
4.2	職業リハビリテーション	61
4.3	雇用率制度	62
4.4	納付金・助成金制度	63
4.5	労働省と日本障害者雇用促進協会の責務	65
	サマリーレポート	66
5	オーストリア	66
5.1	制度の歴史	66
5.2	事業主の雇用義務	67
5.3	均等化課徴金	68
5.4	基金の分配	68
5.5	基金の管理	69
6	中国	69

6.1	発展の歴史	69
6.2	雇用率	70
6.3	納付金	70
6.4	基金の分配	71
6.5	基金の管理	71
7	ハンガリー	72
7.1	制度の歴史	72
7.2	強制的リハビリテーション雇用率	72
7.3	基金の分配	73
7.4	基金の管理	74
第2部 政策の立案		75
1	環境は適切か？	75
2	雇用率・納付金制度の目的は何か？	77
3	どのような原則が雇用率・納付金政策を支えるか？	77
4	雇用率・納付金の対象となる事業主はだれか？	79
5	雇用率はどのように設定すべきか？	82
6	納付金はどのように設定すべきか？	84
7	雇用率及び納付金額はどの程度フレキシブルであるべきか？	85
8	だれが受益者となるべきか？	85
9	基金はどのような目的に使用されるか？	89
10	だれが、どのような雇用関連の目的で基金を受けるか？	92
第3部 全国基金の運営		98
1	納付金の計算と徴収	98
2	運営及び責任	100
3	運営組織	101
4	基金活動の効果に対する評価	102
5	周知・啓発	103
6	結論	104

付表	6カ国の比較対照表	105
	障害者の雇用率制度について	143
1	Waddington(1995)	145
2	Thornton & Lunt(1997)	153
3	安井(1993)	158
4	手塚(2000)	159

研究目的および結果の概要

研究目的および結果の概要

1 研究の目的・課題・方法

障害を配慮した雇用システムに関する研究」の目的・課題は、労働市場における障害を配慮した雇用制度として障害者雇用割当制度 = 障害者雇用率・納付金制度をとくにとりあげ、欧米先進諸国における障害者の雇用機会拡大の雇用システムと比較検討することである。研究の方法としては文献・情報の収集を主としたが、インターネットを通じた国際共同研究である Rutgers University の Bureau of Economic Research と WID (World Institute on Disability) による *The International Disability Exchange and Studies (IDEAS) 2000 Template Project* にも松井亮輔教授（北星学園大学）とともに参加した。その成果について、<http://www.bcm.tmc.edu/ilru/ideas/index.html> を参照されたい。本書では ILO 刊行による Thornton (1998) の全文翻訳を中心に掲載した。

2 結果の概要

ソントン, 1998, 『障害者の雇用率・納付金, リハビリテーション基金～政策および実施のための指針』(Patricia Thornton, 1998, *Employment Quotas, Levies and National Rehabilitation Funds for Persons with Disabilities: Pointers for policy and practice*, ILO) では、フランス、ドイツ、ポーランド、日本、オーストリア、中国、ハンガリーの7カ国レポートの分析の結果から政策立案および実施運営の指針を記述している。その概要は以下の通りである。

なお、障害者の雇用率・納付金制度は、ソントンのいう「西ヨーロッパ及び日本型」や「東ヨーロッパ及び中国型」などとそれぞれの国の歴史的発展をふまえて成立しており、1つの定型というものは存在していないが、ここではその制度がもつ基本的な特徴および基本原則という視点からまとめた概要を記述する。そのため、ILO 報告書で多くの部分をさいて記述されている雇用率・納付金制度の導入や運営管理にあたってのいろいろな実務上のポイントについてはとりあげていない。

1. **この報告書作成の背景** ILO (国際労働機関) 及びポーランド障害者リハビリテーション全国基金の共催により、1997年2月ポーランドのワルシャワにおいて、「全国者リハビリテーション基金の政策と運営に関する国際会議」が、情報交換を目的に開催

された。この会議の主題である「リハビリテーション基金」とは、障害者の雇用率・納付金制度のもとで事業主から徴収される納付金を収入の原資として、事業主、障害者、サービス提供者等に様々な形で還元される特別に設置運営された基金のことを指す。本書は、その会議における発表と討論およびその会議のために全国基金、政府、事業主団体、労働者団体および障害者団体の代表者によって準備・提出された雇用率・納付金制度とそれに関連するリハビリテーション基金に関する文書を、ILOからの委託でヨーク大学社会政策研究所のソントン氏がレビュー・まとめたものである。そして、このレポートの結論は、政府、事業主、労働者は、障害者の労働市場への参加を効果的に促進する共通の義務があり、雇用率・納付金制度およびこれに関連する全国リハビリテーション基金は、その義務と目標の達成を推進する効果を潜在的に有している1つの方法を提供するものとしている。ILOは、雇用率・納付金制度に対して中立的な立場をとっているが、障害者の職業リハビリテーションのすべてに関する政策と実施の基礎となる、可能な限りの情報を提供・交換することの重要性を強調している。

2. **重要な役割を担っている雇用率・納付金制度** 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、という批判が出てくる場合がある。また、能力及び生産力の低下を保護するという慈善的制度のイメージに関する反対意見もある。しかし、政府、事業主、労働者が参加し、障害者の意見を代表して適切に運営されているリハビリテーション基金は、社会において障害者が等しく生産的なメンバーとして信頼され、就業し、雇用を継続し、向上することができるようにするために、重要で責任ある役割を担っている。会議では、これらのゴールを達成するためには、継続的な経験の交換が必要であること、異なったアプローチに関する情報を提供し、雇用率・納付金制度及び国のリハビリテーション基金を設置する場合に考慮すべき問題について、広く周知することが必要であることを示した。

3. **雇用率・納付金制度の基本原則** 雇用率制度(quota system, quota scheme)は、ヨーロッパ社会で生まれ、発展し、深く根づいてきた政策のアプローチを象徴しており、障害者を雇用するのは社会の義務であるとする慣行が、長い間にわたって受容されてきたことが基盤となっている。最も単純な形式は、民間あるいは公的部門の事業主に対し、定められた率の障害者を雇うことを義務づけるものである。納付金制度(levy system)は、目標を達成できない場合、財政的貢献(納付金)を事業主が選択することを認めるという点

で、単純な雇用率制度とは異なっている。その実施方法には様々な形態があるので、雇用率・納付金制度はある特定の唯一のモデルというよりも、むしろ各国の実情と条件に合わせて運用することが可能な、広義の概念といえる。ただし、雇用率・納付金制度を長期間支え、共通にみられる原則は、障害者雇用は社会の責任・義務である、基金の分配は、事業主の連帯責任に基づく、目的は、障害者の職業的統合を促進すること、この3つである。しかし、90年代以降に導入されたいくつかの制度においては、これと反対の原則が実際に採用されてこともある。すなわち、納付金の支払いは義務であり、障害者を雇用することにより、これを回避できる、というアプローチで、納付金を障害者雇用により免除される税金であるとするは、直接に雇用することを最優先することで障害者の雇用機会を均等にすることが社会の義務であるという基本原則とは、あきらかに相容れない。また、事業主の連帯責任で経済的負担のアンバランスを調整するという原則は、日本やフランスでは雇用率の対象とならない事業主も納付金の受益者となりうるというように拡大している。さらに、障害者の職業的統合を推進するために納付金（基金）が分配される範囲が広がりすぎると、就業することを最終目的にしている人々が対象から外れてしまうという危険性もある。基金の分配範囲を広くしすぎると、直接の雇用を促進するという目的に対して、逆効果となる場合がある。

4. **雇用率制度に対する批判** 現在では通常、雇用率制度はアファーマティブ・アクション（積極的な差別撤廃措置）の一種としてとらえられており、労働市場において不利な立場にある人々のために、雇用機会を均等化することを目的としている。障害があるゆえに雇用の対象から外されがちな、資格を有する障害者にも雇用機会を与えるように事業主に勤めることにより、差別に反対するという立場である。しかし一方で、アメリカのように雇用率制度の歴史を持たない国においては、雇用を義務付けるということは、ほとんどの障害者は仕事を得るための競争ができず、有能さを認められて仕事を獲得することができないと決め付けることになる、という批判に基づいた考え方がある。この場合は、雇用率制度とは哀れみから障害者を優先的に雇用する義務であるとみなされ、時には、雇用率制度は懲罰的な法律にすぎないとみなされることもある。また一方では、雇用率・納付金制度は、罰則ではなく「奨励」であると見ることもできる。この制度は障害者の雇用機会を平等にすることは社会における義務である、という概念を具現したものであり、その目的は納付金収入を増やすことではなく、障害者の雇用機会を増大させることにある。
5. **雇用率および雇用義務の対象となる組織** 障害者の雇用率の水準は、納付金制度のない国の場合、国により1%から15%（イタリア）までと、非常に幅が大きい。雇用率に加えて納付金制度がある場合、国ごとのその雇用率の幅が比較的狭くなっている。雇用

率の対象部門として民間部門以外の公共部門を含むことは必ずしも典型的な方法ではない。公共部門が雇用率を達成して民間部門の規範となることができれば、これは明らかに利点である。西ヨーロッパ型の制度では、授産施設の運営者は、法もとの事業主とはみなされず、雇用率・納付金制度は適用されていない。また、雇用義務の対象を企業全体の大きさの基準で考えるか（最も通常の方法）あるいは事業所別（フランスの例）に適用するかを決めることは重要なことである。前者の場合は、事業主は障害を持つ従業員を1つの事業所に集中して雇用する（例えば、障害者を雇用する下請企業を設立する）ことにより、雇用率を達成することが可能になる。日本では、政府がこの方法を促進する政策をとっており、第三セクター企業は日本障害者雇用促進協会（JAED）から相当な額の助成金を受けている。雇用率・納付金制度において対象となる企業（従業員）規模の設定は、国により様々である。ドイツは16人、フランス（事業所ごと）及びハンガリーは20人、オーストリア25人、ポーランド50人、日本63人である。そして、法律で雇用率のために従業員数を計算する際に、ある職種全体（パイロット、漁師、救急隊員等）を除外することを認めることは珍しいことではない。その職種の除外が正当化されている理由の1つとして、障害者にとっての危険性、あるいは困難さがあげられる。身体障害者が雇用義務の対象である日本では、高所・地下・水上での労働等、仕事として「不適切な」業種、及び鉄道の運転手やパイロット等、公共の安全を考慮すべき職種に対して、特別の除外率が適用されている。しかし、日本で医師、教師のように高度な資格を必要とする専門性の高い職種が除外されている理由は、明確でない。このように職種を除外する考え方は、統合という目的に反しており、障害の否定的な固定観念を強めると考えられている。また、雇用率・納付金制度において、事業主の対応としてその他の選択肢・方法が用意されている場合がある。フランスでは、民間・半官半民の事業主は、障害を持つ労働者の統合を目的として、従業員組合との交渉により合意に達した協約を適用することにより、雇用義務を達成するという選択肢もある。ポーランドの制度のように、規定の雇用数を達成するかわりに、授産施設と下請契約を結ぶことを選択肢としている制度もある。これに対し、補助的な労働市場を支援することは、職業的統合といえるだろうか、という疑問も出されている。これに対してフランスは、授産施設の営業活動を支援することにより、障害を持つ労働者は通常の生産的労働者ではないという考えに反対して、社会的統合の促進を助けているのだ、と反論している。

6. **制度の対象となる障害者** 「障害とは何か」という、原則に対する基本的な問いかけが必要である。医学的に定められた条件だろうか。機能障害、けが、病気を原因とする身体機能の低下か。あるいは個人の機能的な障害と社会における障壁や物理的環境の相互作用だろうか。89年以前の中央及び東ヨーロッパ諸国において、障害の認識は、かなり

の部分労働者社会の概念に縛られたものであった。障害者（受益者）とは、けが、病気、職業病により通常環境における労働能力を部分的にあるいは完全に失った者であると定義されていた。オーストリア、ドイツ及び日本において長年実施されてきた雇用率・納付金制度においては、障害の原因、あるいは障害が生じた環境は問題とされず、障害の定義は労働能力と関連づけられていない。ドイツでは、職業能力の減少を示唆すると考えられるのを避けるために、重度障害者法における「稼働能力の減少」という言葉を、86年に「障害程度」と置き換えた。フランスでは、長年かけて雇用義務の対象者を拡大し、受益者（障害者）グループの枠を広げてきた拡大方式であるため、雇用率・納付金制度の受益者を決める唯一の方法というものはない。雇用機会を得たり、維持するのが最も困難であると考えられるより重度の障害者の統合を促進する特別の方法を持つ制度もある。重度障害をもつと分類される従業員、あるいは特別の条件下にある者を、雇用率の計算の際に複数人と数えることもできるような制度もある。雇用率・納付金制度において障害者を医学的分類のみでは十分とらえられないと考えられている。これらにかわるアプローチとしては、ILO159号条約の第1条に規定された障害者の定義（「障害者」とは、正当に認定された身体的または精神的障害の結果、適当な雇用に就き、それを継続し、かつ、それにおいて向上する見込みが相当に減退している者をいう）に基づいたものが考えられる。ここでいう「減退している」というのは、かならずしも労働能力の減退ではなく、その者の生産性が比較的低いと認められることを意味している。またこれは、周りの態度や環境が「減退」に影響を及ぼしているため、適切な措置をとることにより、医学的分類とは関係なしに障害者が労働市場に参加できることを認識したものである。

7. **納付金（リハビリテーション基金）の性格** 納付金の主な目的は、事業主が目標とされる雇用率を達成することを奨励するものであり、基金財源の増加を意図するものではない。目的は、収入を増やすことではなく、障害者雇用を増大することである。しかし、東ヨーロッパおよび中国型の近年導入した新しい雇用率・納付金制度では、ほとんどの場合、雇用率は達成するにはほど遠く、制度の目的はむしろ財源確保と捉えられている。事業主の財政的貢献（納付金）は、実際に雇用することが不可能な場合の最後の手段としてのみ認められる場合と、正規の選択肢であると考えられる場合とがある。納付金は、法的制裁とは考えられておらず、納付金を支払わない事業主は、罰則金を科せられるが、これは通常あまり適用されない。事業主から徴収した納付金は、一般的には特別リハビリテーション基金に入れられ、事業主、障害を持つ労働者、サービス提供者等に、様々な形で還元される。その基金は、公的補助金として障害者のための訓練及び雇用促進のために使われることが多い。納付金基金は、障害者のリハビリテーションや雇用等のサービスに対する国の唯一の財源とはなりえない。また、事業主からの納付金が、職業的統合のために必

要なすべての投資に適合することを期待してはいけない。納付金額の決定には、事業主の採用態度、賃金水準や障害者雇用に伴うコスト等と関係する要素が絡んでおり、複雑である。要するに、事業主の障害者採用及び雇用維持を奨励するにはどの程度が適切かを考えることが、納付金額決定の重要な基礎となる。目的は収益を最大にすることではないので、基金の財政的ニーズを優先すべきではない。雇用義務を達成した事業主に生じた余分なコストを補償するのに十分な額の収入確保が必要とされる、ということである。

8. **納付金（基金）の配分** 配分の主な受益者は、事業主、障害者、授産施設・保護企業、障害者のリハビリテーション実施機関の4つである。ほとんどの場合、事業主が主な受益者となっている。障害者の大多数が小規模企業に雇用されていることを考え、フランス、ドイツ、ポーランドの場合、基金の配分がこれらの企業に有利になるような配慮がされている。フランスでは、中小企業での障害者雇用促進を国策としている。受益者として事業主が対象となる論理的根拠としては、障害者雇用に関連するコスト（管理コスト、他からの補助が見込めない適応措置、あるいはドイツのように、重度障害者に対する通常より多い有給休暇の付与に伴うコスト等）の補償、あるいは、低い生産性に対する補助、があげられる。助成金あるいは補助金は、事業主が差別する可能性がある者を雇用すること、あるいは助成がなければ考慮しなかったかもしれない適応措置をとるようすすめるための奨励策ともなる。事業主は、特定の障害をもつ労働者の雇用、雇用の維持、仕事の創出を支援し、あるいは障害をもつ労働者一般の現在・将来の利益のために、基金を受け取ることができる。どんな場合も障害者が基金配分の最終受益者であるのは当然であるが、かならずしも、障害者自身が基金を受け取る必要はない（日本では認められていない）。通常、直接障害者自身を支援するために基金が使われるケースは、仕事に必要な機器の購入あるいは整備に対する助成金、仕事及び職場のアクセスの改善、通勤手段に対する助成金あるいは融資（車の購入・改良等含む）、訓練及び技能開発プログラムに参加する費用の補助、自営の開始に対する助成金あるいは融資、である。フランスでは、採用報奨金があり、一時金が事業主に支払われ、非常に評判がよい。オーストリア、フランス、ドイツの場合は、授産施設・保護企業は一般企業が対象となる法律とは別の対象で、雇用率の対象とはならない場合が多いが、作業所の設立や、フランスのように一般雇用環境への移行促進のためだけに、納付金基金の配分を受けることができる場合がある。一方、ポーランドなどEU以外の諸国において保護企業や障害者の雇用を支援する各種団体（任意団体、事業主団体等を含む）は、新たな雇用率・納付金制度において、基金の最大の受益者となっている。納付金（基金）は職業上の利益のために、リハビリテーション、訓練・再訓練、職業評価・指導、職探し・職業斡旋・フォローアップ、通勤手段/事業主や職場における啓発活動のために、組織が助成を受けることもできる。研究や開発を支

援する基金配分もある。たとえば、ドイツの基金は、職場復帰に資する支援機器に関する膨大な情報データベースを持っている REHADAT にも配分・支援をしている。

納付金を原資とする基金は、障害者が一般労働市場に参入する、あるいはとどまるのを支援するための資金源として重要な役割を果たしてきた。その利用法には2つのタイプがあり、西ヨーロッパおよび日本型では、納付金基金を主に労働市場における統合を促進するために使う。これに対して、東ヨーロッパおよび中国型、とくに東ヨーロッパで顕著なのは、障害者の労働市場への統合を促進する以外の目的に基金を充当している。後者は、雇用以外の利益を追求するグループの目的に合わせており基金の本質がゆがめられ、障害者の雇用促進という国の戦略からこの制度を分離する可能性を生じさせる。最悪の場合、障害者雇用の推進を阻止しかねない。一般に、既存の基金においては雇用以外の目的に対する助成の割合は減らしていくべきであると考えられている。特に労働組合員は、障害者団体や財団の援助には国の予算を使うべきであると主張する。国によっては、基金の援助により作業所の仕事やリハビリテーション活動を提供している財団や協会に、障害者が依存しすぎていることも知られている。

目標とした雇用が達成されれば納付金基金はなくなるわけであるから、こうした財源はその定義上、一時的なものである。従って、国の歳入に代わるものでもなければ、障害を持つ国民の権利を守るために、国が法的義務として提供するプログラムの代わりともなりえない。事業主に対するこの特別税（雇用率の遵守により変動する暫定的なもの）は、障害者の雇用及び再雇用の準備を確実にし、障害をもつ労働者に対する平等な取り扱いと均等な機会の権利を保障する、継続性のある制度を作るといふ政府の責任に代わることはできない。

9. **全国リハビリテーション基金の組織管理** 雇用率・納付金制度を実施するには、納付金を徴収し、雇用記録を綿密に調べ、基金を分配し、基金の利用を監視し、その結果を発表する力を持つ組織が必要となる。同時に、基金組織自体も管理され、調査され、監査される必要がある。事業主からの納付金規模は大きく、その徴収と分配を管理する法的機関の設立が必要となり、ドイツや中国のように既存の組織（多くは労働省、社会省、保健省）にこの責任を付加するか、フランスのように、この目的のために特別の組織を設立することになる。ほとんどの制度（オーストリア、フランス、ドイツ、日本等）において、事業主からの納付金が「全国リハビリテーション基金」の唯一の収入となっている。これらの基金のほとんどは、国の障害者雇用政策を成功させるために、戦略的に極めて重要なものである。設立後長期間を経ている西ヨーロッパおよび日本型の基金の場合は、事業主の納付金は、主に障害者雇用を促進するために使われている。全国リハビリテーション基金は、国に代わって責任を担う役割を果たしているが、管理運用に関しては、比較的自由

度が高い。基金が一般社会の信頼と、障害者雇用の促進に対する事業主の関与を維持するためには、会計に関する責任の所在と透明性、適切に定義された基金の使用法、基金の徴収と分配のための首尾一貫した戦略、および明確に提示できる結果が重要な鍵となる。全国リハビリテーション基金の運営は、基金の政策の影響を受ける部門のすべてあるいは一部の代表により構成される理事会が行うのが典型的な形式である。フランスの基金の理事会は、事業主団体、労働組合、全国障害者協会の代表者を含む。基金活動の効果、つまり、雇用率・納付金制度の効果を評価するための一定の評価基準を作るとは、詳細な研究と徹底的な議論を必要とするが重要なことである。制度の効果は、各国それぞれの方法で評価しなければならない。すべての結果を数量的に評価できるわけではない。質的な面から、事業主と障害者の両方の経験を評価する方法を見つけることも重要である。初期の段階における政策の周知及び効果の評価には、適切な統計的基盤が必要である。基金活動の社会・経済的效果を調査する際には、大学等、独立の研究機関のノウハウも利用すべきである。また、雇用率・納付金制度の成功のかがみは、周知・啓発である。企業レベルだけでなく、社会のすべての部門に対し、障害者を雇用の場へ統合することの重要性について、熱意を持たせなければならない。

- 10 . **現状の総合評価と展望** 長期間を経て、雇用率のアプローチは、リハビリテーション、雇用準備および就職サービス、ジョブコーチ等の就職後の支援、事業主および労働者に対する財政的奨励策、補助機器類及び職務や職場の改善に対する補助金、事業主の態度の改善や自主的活動、病気や障害を理由とした差別を禁止する法律等、一般市場における障害者雇用の促進を目指す一連の政策中の1つでしかなくなった。これらの政策の中で、雇用率制度は突出した中心的制度ではなく、他の施策により補完される場合にのみ有効である、と考えられることが多くなった。雇用率に意味をもたせるために、政策上他の施策と組み合わせることが必要となる。これらの方策は、しばしば雇用率の政策そのものより重要となる。ヨーロッパにおいて、雇用率というアプローチは現在でも国の政策の1つの選択肢ではあるが、関心の対象は差別撤廃のアプローチ（障害者がなぜ雇用市場において不利な状態にあるかを理解し、障壁を克服していくアプローチ）に傾きつつあり、これまで雇用率を採用したことがない国々、アメリカ、オーストラリア、カナダが注目されている。その重要な一歩は、ヨーロッパ障害者機会均等連絡委員会(European Commission on Equality of Opportunity for People with Disabilities)の「障害に対する、権利に基づいた機会均等アプローチに向う新たな原動力(a renewed impetus towards the rights-based equal opportunities approach to disability)」であった。

ソートン『障害者の雇用率・納付金、リハビリテーション基金 ～政策および実施のための指針～』ILO

1998年（全文翻訳）

訳者註：

このレポートは、1997年2月に開催された「全国リハビリテーション基金の政策と運営に関する国際会議」に基づいて作成されたもので、紹介されている雇用率、対象従業員規模等は国際会議当時のものである。

したがって、日本の場合、レポートでは雇用率1.6%、適用対象企業の従業員規模は63人以上となっているが、その後の法改正によって、それぞれ1.8%、56人以上となっている。

また、ドイツの場合も、レポートでは雇用率6%、適用対象企業の従業員規模は16人以上となっているが、2000年10月の法改正により、雇用率5%（ただし、2002年10月に再度見直すこととなっている）、従業員規模20人以上と変更になり、課徴金の額も一律200マルク（月額）だったところ、実雇用率に応じて200、300、500マルクと3段階になったので、あわせて留意されたい。

ソートン『障害者の雇用率・納付金、リハビリテーション基金 ~ 政策および実施のための指針 ~』ILO

1998年(全文翻訳)

はじめに

ILOは、障害を持つ労働者が、障害を持たない労働者と等しく、質の高い職業を自由に選択する権利を享受すべきであると信じている。この考えは、加盟国に対して障害者の訓練及び雇用を重視する国の政策を策定し、実施し、定期的に見直しを行うことを求めた、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(第159号)に反映されている。障害者が雇用に対する準備を整え、また、障害を持つ労働者のために職場を改善するためには、特別の施策が必要となる場合が多い。障害者が確実に雇用機会を得ることができるようにするために、特別の方策が必要となることもある。このような方策の1つに、雇用率・納付金制度及び国のリハビリテーション基金がある。

ILOは、アフリカ、アジア、ラテンアメリカの途上国に加え、中央及び東ヨーロッパ諸国において、障害者の雇用機会を促進するための効果的な方策を見出そうとする動きが高まっていることに注目してきた。これは、制度を検討し、あるいは国の障害関連施策や法律を制定しようとしている諸国から、ILOに対して雇用率制度やリハビリテーション基金に関する情報がほしいという依頼が多数寄せられていることに反映されている。これらの制度や基金の運営に関して多くの経験を有している国もある。また、制度の設立を検討しており、リハビリテーション基金の経験を持つフランス、ドイツ、日本、及びポーランド等の国々から学びたいと考えている国もある。

上記の理由から、ILO理事会はこの問題を取り上げた、地域間の政労使三者構成による会議の開催を承認した。1997年2月27日から3月1日まで、ワルシャワで開催されたこの会議は、フランスのリハビリテーション基金 AGEFIPH 及びドイツ労働社会省の協力により、ポーランド障害者リハビリテーション全国基金及びILOが共同で組織した。これら諸機関が協力し、1年にわたって準備したものが、第1回全国リハビリテーション基金の政策と運営に関する国際会議である。ILOの要請を受けた11ヶ国が同会議に出席し、オブザーバーとして7カ国の代表者が参加した。国の基金、政府、事業主団体、労働者団体、障害者団体及びリハビリテーションやサービス提供機関の代表者総勢75名が、2日半にわたる会議に臨んだ。

同会議の目的は、障害者の労働市場への効果的な参加を促進するために、政府、事業主及び労働者が共有する義務を推進する1つの方法としての雇用率・納付金制度と、これに関連する全国リハビリテーション基金の利点と欠点に関し、情報交換をすることであった。会議のプログラムは、雇用率・納付金制度及び関連するリハビリテーション基金がすでに確立している国々の代表者による発表と、これらの制度を最近採用した国々、及び採用を検討している国々からの意見や質問により構成された。また、雇用率・納付金制度とは関連を持たないリハビリテーション基金を持つ国々の意見は、基金の管理及び分配に関する議論を、いっそう有意義なものとした。

全体会議での発表、パネルディスカッション、及び分科会において、特別な基金の機能と必要な補足的政策の基盤となる原則を改めて検討し、国の基金の強制力や成果を比較し、基金徴収及び分配の管理について考え、事業主団体、労働者団体、及び障害者団体の指導・調整に関する責任を検討した。

ILOは雇用率・納付金制度に対して中立的な立場をとっているが、障害者の職業リハビリテーションすべてに関する政策と実施の基礎となる、可能な限りの情報を提供することの重要性を強調するものである。よってILOは、既存の雇用率・納付金制度及び国の基金に関する情報の集約、及びこのような制度を策定する際に考えるべき原則と問題点の指針の作成を、ヨーク大学社会政策研究所に委託した。この出版物は、会議における議論、及び招待された国の基金、政府、事業主団体、労働者団体、及び障害者団体の代表者が提出した論文をまとめたものである。

また、社会政策研究所が会議準備グループとの協力により実施した調査票に対する、6か国からの回答にもふれている。会議準備グループ及び調査票を完成した方々の多大な努力に感謝したい。

ILOは、ポーランド全国障害者リハビリテーション基金に対し、会議の開催、専門的な運営、優れた通訳及び翻訳の手配、事務局及び技術的支援の提供に加え、ポーランド流のすばらしい歓待に対し心から感謝するとともに、会議の会場となったコンスタンチン・リハビリテーションセンターの職員及び障害を持つ若者たちに、お礼のこぼれをささげたい。

序

1 「雇用率」の概念の導入

西欧諸国において、障害を持つ労働者の「雇用率」という概念は長い歴史を持つ。雇用率制度は、ヨーロッパ社会で生まれ、発展し、深く根づいてきた政策のアプローチを象徴しており、障害者を雇用するのは社会の義務であるとする慣行が、長い間にわたって受容されてきたことが基盤となっている。

一定比率で障害を持つ労働者を雇用する義務が任意である場合もあるが、通常は法的に規定されている。最も単純な形式は、一定数以上の労働者を雇用する民間部門及び（あるいは）公的部門の事業主に対し、定められた率の労働者が障害者であることを義務付けるものである。雇用率の対象となる障害を持つ労働者の定義は、広義であっても狭義であってもよい。通常、法の対象となる全ての事業主に、国の定める一定の目標（対象となる従業員の4%あるいは6%等）の達成が義務づけられるが、企業の規模や産業別により、異なった雇用率が設定される場合もある。全てではないが、多くの雇用率制度において、目標とされる雇用率を達成しない事業主は、法律に違反した事により罰金を科せられる。

多くの場合、雇用率制度の実施方法は上述の方法より複雑で、形態も様々であり、しばしば論議をよぶ。例えば、特定の者（若年者、重度障害者等）を雇用する場合は2人（ダブルカウント）あるいは3人（トリプルカウント）と数えられること。あるいは、業種によって（建設業、鉱業、船員等）は、障害者に適さないと考えて、総従業員を算定する際に除外すること。また、雇用という直接的行為ではなく、授産施設（sheltered workshops）との契約、あるいは障害者の統合を推進するような企業ベースの契約等の行為が雇用率の対象と見なされる場合もある。

納付金制度（levy system）は、目標とする率の障害者雇用を実現するために設けられた特別基金に対する財政的貢献（納付金）を事業主が選択することを認めるという点で、単純な雇用率制度とは異なっている。このような貢献は、実際に雇用することが不可能な場合の最後の手段としてのみ認められる場合と、正規の選択肢であると考えられる場合がある。納付金は法的制裁とは考えられていない。納付金を支払わない事業主は、罰則金を科せられるが、これは通常あまり適用されていない。事業主から徴収した納付金は、一般的には特別リハビリテーション基金に入れられ、雇用主、障害を持つ労働者、サービス提供者等に、様々な形で還元される。リハビリテーション基金は、公的補助金として障害者のための訓練及び雇用促進のために使われることが多い。

この様に、実施方法には様々な形態があるので、雇用率・納付金制度はある特定の制度というよりは、むしろ各国の実情と条件に合わせて運用することが可能な、広義の概念である。

ただし、雇用率・納付金政策というアプローチに共通する明確な主題がある。この政策が、障害者の雇用機会を平等にすることはその国の社会における義務である、という概念を具現している点である。雇用率は、事業主が達成すべき基準を具体的に示すものである。国は、義務の達成を奨励し、支援するが、仕事を提供するのは事業主であるので、責任は最終的に事業主にある。納付金の主な目的は、事業主が目標とされる雇用率を達成する事を奨励するものであり、財源の増加を意図するものではない。

2 雇用率と雇用率・納付金制度の歴史

雇用率政策のアプローチは日本でも 1960 年から採用されてはいるが、歴史的にみると、その性格上ヨーロッパの施策であることがわかる（註1）。

雇用率の設置は第1次世界大戦にさかのぼり、ドイツとオーストリアにおける、傷痍軍人の社会復帰を促進するための規則及び法律が発端である。雇用率制度の下に障害をもつ退役軍人のために仕事を留保するという提案が、1920年に連合軍会議において最初に国際的に議論され、「各国政府は、公共機関及び民間企業の事業主に障害を持つ退役軍人の雇用を義務づける法律を採択すべきである」という勧告が出された。ILOの後援により1923年に開催された専門家委員会は、障害を持つ退役軍人の雇用を促進する法的義務の採用を支持し、一定数の従業員を雇用する事業主はこの法律の対象となるが、雇用することが困難である場合は除外する事を提案した。この除外対象となる事業主、及び目標とされた雇用率を達成しなかった事業主は、納付金あるいは罰則金を支払う事が義務づけられた。

雇用率を達成しない場合の罰則金あるいは納付金を含め、一定規模以上の企業の事業主に対する法的義務の原則は、1920年代初期のポーランド等（註2）数カ国において採用され、これはオーストリア、フランス、ドイツ、イタリアにおいて、長期にわたって採用されてきた法律の基礎となった。

長い年月を経て、雇用率制度は戦争により障害者となった一般市民、労災の犠牲者、最終的には保険未加入の障害者にまで徐々に、対象が広げられてきた。第2次世界大戦の終結までには、

障害を持つ労働者の雇用機会の質を保証するために事業主を啓発し、必要な場合には相応な率の障害者を雇用することを強要するべきであるとするILO会議(1944年フィラデルフィアで開催)の勧告により、雇用率の原則は強化された。雇用を義務とする制度をとっている大多数の国では、大戦後、義務の範囲を広げた。また、英国やオランダ等が、初めて雇用率を法制化した(しかし、この両国はすでにこの義務的雇用制度を廃止している)。こうした初期の制度は、完全雇用の状態で機能するような設定であった。

その後、ギリシャ、ルクセンブルグ、スペインが採用し、アイルランドとベルギーは、公共部門のみに導入した。1986年のEC勧告により、EU諸国でこの原則は一層強化された。現在、EU諸国の2/3の国々で何らかの形態による割り当て雇用が採用されている一方で、ある種の制度は制限付きあるいは非効果的な方法で実施されているという事実を認識しておかなければならない(註3)。

EU諸国以外では、第2次世界大戦後の中央及び東ヨーロッパ諸国で雇用率が広く普及してきたが、これは労働者が職に配置される統制経済制度においてのことであった。1990年代になると、これらの国のうち白ロシア、リトアニア、ウクライナを含む数カ国は、民間部門を対象とした法定雇用率を持つようになった。

日本の雇用率制度は、1960年(納付金制度は1976年に導入された)にさかのぼる。エジプト、トルコ、マレーシアでは、民間部門も含めた雇用率制度を持つ(註4)。割り当て雇用の条項はアンゴラ、モーリシャス、フィリピン、タンザニア等、様々な発展途上国の法律にも含まれている(註5)。

(註1) ヨーロッパにおける雇用率制度の歴史については、Lisa Waddington(1994)“Legislating to employ people with disabilities: The European and American way”, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 1, 4, 367-95を参照。

(註2) Madhav R. Kulkarni(刊行年不明)*Quota System and Employment of the Handicapped: Experiences in Three Countries*, Michigan State University.

(註3) EC諸国における雇用率制度運用の詳細については、Patricia Thornton & Neil Lunt(1997)*Employment Policies for Disabled People in Eighteen Countries: A Review*, York: Social Policy Research Unitを参照。

(註4) Suresh C. Ahuja(ed)(1992) *Social Security and Other Benefits for the Blind*, Paris: World Blind Union.

(註 5) Willi Momm & Masaaki Iuchi(1998) “International labour standards and national employment legislation in favour of disabled persons”, 17.14 - 17.18 in J.M. Stellman(ed) *Encyclopaedia of Occupational Health and Safety*, 4th edition, Vol. I, Geneva: International Labour Office.

雇用率と雇用率・納付金制度の発展

現在 EU 諸国においては、雇用率・納付金制度を持つ国は少数派である。障害者を雇用する義務を果たさない事業主に対する納付金という概念は、オーストリアでは1920年、ドイツでは第2次世界大戦直後にさかのぼる。フランスにおいては、直接に雇用する代替としての納付金の支払いは、1987年の制度改革の折に導入された。

1989年以後、「社会制度の移行期にある」いくつかの国々が、新たな市場経済という背景の中で、雇用率・納付金制度を法制化した。チェコ共和国、ハンガリー、ポーランド、ルーマニア、ロシア、スロバキア共和国等である。中国でも、現在雇用率・納付金制度が採用されている。アフリカやアジアでこの制度（多くの場合、強制ではない）を採用しているのは、モロッコ、チュニジア、アゼルバイジャン、パキスタン、タイ、ベトナム等である（註）。

このように、それぞれ独自の状況において、雇用率・納付金制度の新たな流れが生まれている。

(註) ILO 提供の情報による。

3 雇用率と雇用率・納付金制度の原則

雇用率制度はヨーロッパにおいて大きな発展をとげ、その根底にある原則は様々に解釈されるようになった。雇用率制度の受益者が、障害を持つ退役軍人あるいは労災の犠牲者からもっと広いグループに拡大されるにつれて、倫理的義務あるいは責任という当初の原則は、次第に弱まってきた。

現在では、通常雇用率はアファーマティブ・アクション（差別是正のための優先的取り扱い）の一種としてとらえられており、労働市場において不利な立場にある人々のために、雇用を均等化することを目的としている。障害があるゆえに雇用の対象から外されがちな、資格を有する障

害者にも雇用機会を与えるように事業主に勧めることにより、差別に反対するという立場である。しかし一方で、アメリカのように雇用率の歴史を持たない国においては、雇用を義務付けるということは、ほとんどの障害者は仕事を得るための競争ができず、有能さを認められて仕事を獲得する事などできないと決め付けることになる、という批判に基づいた考え方がある。この場合は、雇用率とは哀れみから障害者を優先的に雇用する義務であるとみなされ、時には、雇用率は懲罰的な法律にすぎないとみなされることもある。また一方では、雇用率・納付金制度は、罰則ではなく、「奨励」であると見ることもできる。

納付金制度を支える原則には、広い範囲において近似である。基本的には、ある規模以上の企業の事業主は障害を持つ労働者の雇用に貢献しなければならず、実際に障害者を雇用することが理想であるが、不可能な場合は財政的貢献をすることになる。目的は、収入を増やすのではなく、雇用を増大する事である。ドイツにおいては、納付金の支払いにより障害者雇用の義務を免れる事は出来ない。日本の場合も同様で、事業主は納付金を支払っても、身体障害者を雇用する義務を免れたことにはならない。フランスでは、法に定められた義務（障害者の雇用、保護雇用部門との下請け契約、統合プログラムの実施）を達成する可能性がない場合のみ、自発的な納付金の支払いが期待されている。

納付金の原則には大差ないが、機能の詳細は様々である。ドイツでは、リハビリテーションの資金を得るためでもなければ、強制するための方策でもない。むしろ機会均等のための制度である。必要な数の障害者を雇用していない事業主により支払われた納付金は、障害者雇用により生じる余分なコストを補うために、障害者を雇用している事業主に分配される。日本においては、共同責任を促進するという原則により、身体障害者を雇用している事業主のコストを補うために、納付金を分配する。フランスでは、企業の経済的制約を認め、障害者を雇用あるいは訓練することにより直接障害者雇用の促進に貢献できない事業主は、障害者の企業への統合を支援する基金に貢献することで、義務が免除される。

4 雇用率制度は一連の政策のなかの1つ

長期間を経て、雇用率のアプローチは、リハビリテーション、雇用準備及び就職サービス、ジョブコーチ等の就職後の支援、事業主及び労働者に対する財政的奨励策、補助機器類及び職務や職場の改善に対する補助金、事業主の態度の改善や自主的活動、病気や障害を理由とした差別を禁止する法律等、一般市場における障害者雇用の促進を目指す一連の政策中のひとつでしかなくなった。これらの政策の中で、雇用率制度は突出した中心的制度ではなく、他の施策により補完

される場合にのみ有効である、と考えられることが多くなった。實際上、雇用義務の限定的範囲、行政力の限界、不適切な罰則は、雇用率政策というアプローチの影響を制限し、信頼性を減じている。

従って、雇用率に意味をもたせるために、政策上他の施策と組み合わせることが必要となる。これらの方策は、しばしば雇用率政策そのものより重要となる。事業主は雇用率に反対することが多いが、労働組合は、雇用率が事業主に対して、障害を持つ労働者に対する社会的義務を守らせるための圧力を与える唯一の手段であると見なすことが多い。しかし、多くの条件がそろわない限り（特に、適切かつ可能な仕事があり、訓練を受けて、与えられる職務を期待通りにこなせる能力を持つ障害者がそろっていること）障害者雇用の義務を規定する理由付けにはならない。政府は、障害者の労働市場への統合を実現させようとするなら、これらの条件が満たされている事を確認する義務がある。資格、職業能力、職務遂行能力の極めて劣った障害者を雇用することを事業主に科すために、雇用率のような規定を利用するのは、道理にかなっていない。

中央及び東ヨーロッパ諸国においては、現在、雇用率（正確には雇用率・納付金制度）が障害者の直面する雇用問題に対処するための標準的な政策のようである。特に、経済の移行期にある国においては、雇用率・納付金制度は多くの場合、新たな市場経済の中で障害者の一般雇用を促進するために新しく制定された政策の中核をなしている。前述したように 1991 年以降、これらの国々の多くは雇用率・納付金制度を法制化（まだ実施されていない場合もある）している。なお、中国では、もうすでに導入されている。

雇用率・納付金制度を設置する場合、これらの国々は既成の制度を手本とし、自国の状況に合わせて実施方法の詳細を定めている。ある文化的経済的環境から他の環境へ概念を移行する場合、障害者雇用義務の基本的な原則が薄れる場合もあるだろう。特に、制度がまだ適切な技能を持つ障害者やアクセスの良い職場環境を提供できるまでに至っていない場合は、その可能性が高くなる。1974年に西ドイツで雇用率・納付金制度が法制化された時、6%の雇用率達成は極めて高い目標であったが、1982年の平均達成率は5.9%であった。これとは対照的に、新しい雇用率・納付金制度では、ほとんどの場合雇用率は達成するにはほど遠く、制度の目的はむしろ財源確保と捉えられている。

ヨーロッパにおいて、雇用率というアプローチは現在でも国の政策の1選択肢ではあるが、興味の対象は差別撤廃のアプローチ（障害者がなぜ雇用市場において不利な状態にあるかを理解し、障壁を克服していくアプローチ）に傾きつつあり、これまで雇用率を採用したことがない国々、アメリカ、オーストラリア、カナダが注目されている。英国は1995年に50年間効果のあがらな

かった雇用率制度から、差別撤廃政策に転換した。アイルランドは、雇用における差別に反対する権利を導入する方策を模索している。スウェーデンでは、雇用の場で、障害を理由とした差別を撤廃する法律を準備している。ドイツでは憲法が改正され、フランスとフィンランドでは健康状態あるいは障害を理由とした差別を違法とし、罰則規定を改正した。ヨーロッパでは、政策策定レベルでの焦点が移行しつつある。重要な第一歩は、「障害に対する、権利に基づいた機会均等アプローチに向う新たな原動力（註）」を与える事を目的とした、ヨーロッパ障害者機会均等連絡委員会であった。

（註）COM（96）406 最終パラグラフ 7

5 納付金の再分配政策

雇用率・納付金制度は、障害者が一般労働市場に参入する、あるいはとどまるのを支援するための重要な資金源として機能してきた。

納付金基金の主な利用法には、2種の型がある。

西ヨーロッパ及び日本型：納付金基金を、主に労働市場における障害者の作業効率を高めるため、及び、事業主が障害者を雇用する、あるいは雇用を維持することでこむる、あるいはこむっていると感じる不利益を除去するための様々な施策に投資する。東ヨーロッパ及び中国型：主に事業主に対し、就労が困難な労働者を雇用させるための財政的奨励策として納付金基金を使う。すなわち、生産能力の劣る労働者を雇用するのを補完する形態である。

これに加え東ヨーロッパで顕著なのは、障害関連の他の活動に対する資金としてこの基金を使うべきだという大きな公的圧力にこたえるために、障害者の労働市場への統合を促進する以外の目的に基金を充当することである。この様な傾向は、他の利益を追求するグループの目的に合わせて基金の本質がゆがめられ、障害者の雇用促進という国の戦略からこの制度を分離する可能性を生じる。最悪の場合、障害者雇用の推進を阻止しかねない。

ある国々にとっては、国の基金ができた事は、障害者のための雇用政策を実施していく上で重要なことである。しかし、目標とした雇用が達成されれば納付金基金はなくなるわけであるから、こうした財源はその定義上、一時的なものである。従って、国の歳入にかわるものでもなければ、障害を持つ国民の権利を守るために、国が法的義務として提供するプログラムの代わりともなり

えない。事業主に対するこの特別税（雇用率の遵守により変動する暫定的なもの）は、障害者の雇用及び再雇用の準備を確実にし、障害を持つ労働者に対する平等な取り扱いと均等な機会の権利を保障する、継続性のある制度を作るという政府の責任に代わる事はできない。

6 全国リハビリテーション基金

しかし現実問題として、集められた基金は大きく、納付金の徴収と分配を管理する法的機関の設立が必要となり、ドイツや中国のように既存の組織にこの責任を付加するか、フランスのように、この目的のために特別の組織を設立することになる。両アプローチをここでは「全国リハビリテーション基金」と呼ぶ。ベルギーのように、全国リハビリテーション基金が税金あるいは保険からの歳入により設立された国もある。また、宝くじの収入でまかなわれる場合もあり、かつてスペインでは、非政府系全国組織がこうした収入によるリハビリテーション基金を管理していたことがある。事業主の納付金も含めた、国あるいは民間の自由意志による一連の資金が、職業リハビリテーションだけではなく、一般的なりハビリテーションのための基金となっている国もある。

これらの基金のほとんどは、国の障害者雇用政策を成功させるために、戦略的に極めて重要なものである。特に、障害者のための労働市場政策を支援するために国家予算を割り当てる伝統を持たない国々においては、こうした基金は依然として、雇用政策を推進するために重要な役割を果たしている。しかし長期的に見れば、基金は唯一の方策というよりは、支援的、補助的役割を担うものであると考えられることが多い。

全国リハビリテーション基金は、国に代わって責任を担う役割を果たしているが、管理運用に関しては、比較的自由度が高い。基金が一般社会の信頼を得て、障害者雇用の促進に対する事業主の関与を維持するためには、会計に関する責任の所在と透明性、適切に定義された基金の使用法、基金の徴収と分配のための首尾一貫した戦略、及び明確に提示できる結果が重要な鍵となる。

7 本報告書の組み立て

本報告書は、3部からなる。第1部は、フランス、ドイツ、ポーランド、日本における雇用率・納付金制度、基金の分配政策及び管理方法の紹介に加えて、オーストリア、中国、ハンガリーにおける制度の簡単な説明。

第2部は、雇用率・納付金制度の方法と実施形態を考察する際の議論である。政策目標の設定：この制度は、誰のために何を目標とするのか？ 制度の目標は国の障害者雇用政策とどのように関連付けるのか？ 事業主に対する納付金を支えている原則は何か？ 等々。その政策目標の実行：目標を達成するために助成する場合、最も適切な方法は何か？ 貢献者と受益者を定義する際にどのような基準を採用すべきか？ 貢献の度合いはどのように設定すべきか？ 等々。

第3部は、全国リハビリテーション基金の管理運営の考察である。意思決定のプロセスはいかなるもので、誰がそれを査察するのか？ 基金の制度と管理はいかにすべきか？ 納付金の徴収と再分配の制度はどのように実施するか？ 貢献者と受益者に周知する最良の方法、成功させるための方法、確証を得る方法、等々についてである。

第 1 部 国別およびサマリーレポート

国別レポート

1 フランスの制度（註）

障害者の職業的統合は、1987 年法（7 月 10 日）により定義されている。この法の特徴は、かつて効果のあがらなかった法律と対照的に、結果をあげることが義務付けられていることである。この法律の結果、どのような改革がなされたかを評価するには、まず以前の法律の主な特徴を知る必要がある。

（註）全国リハビリテーション基金の政策と運営に関する国際会議において、AGEFIPH 会長 Gerard Bollee が発表した、「フランスにおける障害者の職業統合のための法的枠組み」("Legal Framework in France for the Vocational Integration of Disabled People") に基づく。

1 . 1 制度発展の歴史

フランスでは、第 1 次世界大戦後、多数の戦傷者を社会復帰させるために最初の規則ができた。1924 年法（4 月 26 日）は、身体的能力に影響を受けた労働者が直面する困難を考慮するもので、戦傷者とそれに準じる者だけを対象としていた。このグループの人々は雇用を保障され、事業主は従業員の 10% をこのグループから雇用することが義務付けられた。

1957 年法（11 月 23 日）により、障害を持つ労働者の雇用に関する包括的な規則が採用され、「障害を持つ労働者（disabled worker）」という語が初めて使われた。法の第 1 条によると「知的あるいは身体的能力が劣っている、あるいは減少していることにより、雇用あるいは雇用を維持する可能性が少ない者」が、障害を持つ労働者と考えられた。障害を持つ労働者であるという確認は、地方レベルの政府機関内の特別委員会が行った。

障害者基本法（1975年6月30日）の成立とともに、より意欲的な制度が生まれた。この法律は障害者の権利に関する真の憲章ともいえるもので、広い範囲の合意に基づいている。特に、「援護」という考えをやめ、「連帯責任」と置き換えた。そして、「障害の防止と認定、知的あるいは身体障害を持つ未成年者および成人のためのケア、教育、技能訓練と指導、雇用、最低賃金、社会への統合とスポーツや余暇活動へのアクセスは、国の義務である」とした。

法の策定者は、県の労働長官を長とする県の管理委員会 COTOREP（職業指導・職業再配置専門委員会）に委託し、障害を持つ労働者の状態を協議し、障害程度を3段階で認定し、解決法を提案し、財政的支援を行った。COTOREPは、統合を支援するための特別施策の恩恵を障害者が受けるための、最初の入り口である。障害を持つ労働者の技能あるいは能力にあわせて、訓練、一般雇用、あるいは保護的環境へと導くのが、この機関である。

一般雇用への統合に関する主な改革は、EPSR（再雇用準備・フォローアップチーム）の設立であった。EPSRは、ANPE（全国雇用機関）とともにリハビリテーションの全過程において障害者を支援し、再雇用を助ける役割を担った。EPSRは障害者を雇用できる企業を探し、必要な職務についてアドバイスし、就職後も定期的に職業的統合の条件を調査する。従って、主な任務は長期にわたる雇用を探す事である。法は、4名のスタッフから構成されるEPSR（公・民いずれでもよい）を各県に設置することと定めている。

しかしこの1975年法では、事業主の雇用義務に関してプロセスだけを重んじる要件は変更されなかった。労働法は、一定比率の職務を15日間、障害を持つ労働者のために留保するよう事業主に義務付け、この間はANPEが紹介する候補者を優先的に考慮すること、とされた。民間企業の事業主は、定められた雇用率に従うために、職務を選別しなければならなかった。

この方式の実施結果は期待通りではなかった。この制度の効果的な実施が、企業に対する候補者の推薦を早急に行うという就職制度に依存しているからである。1975年から1987年までの間、フランスにおける全労働力への需要が急激に減少し、失業者は80万人から270万人に増加、全労働力の10%にも上った。この傾向は、ANPEとEPSRに課せられた目標の達成を非常に困難なものにした。

成功はしなかったが、この段階のことを語るのは重要である。初めて法により、障害者に適するとみなされる職務の選別が企業の責任であること、また、法律制定者の期待通り、その選別にあたっては、選ばれた従業員の代表と企業医師（labour doctor）が相談にのることが定められたのである。この制度の欠陥は、就職候補者の障害の種類と技能が事前に決められていたという事

実にあった。

1.2 1987年7月の法律

法(1987年7月10日)は「事業主の経済的な制約を考慮し、彼らを政策に完全に参加させるとともに、障害を持つ労働者がアクセスできる雇用を創出する機運を高める」という法律制定者の意欲をあらわしている。

この法律を貫く哲学は、ビジネスに関し、プロセスの義務から、結果重視の義務への移行である。1987年法に導入された改革は、障害者雇用率の設定、割り当て雇用の受益者の定義、事業主が雇用義務を果たすための4つの方法、という3項目に沿って実施された。

第1に、雇用率の設定。公的部門、民間部門ともに、これ以後、従業員の6%は障害を持つ労働者を雇用するという義務が科せられた。20人以上の従業員を持つ企業は全てこの法の対象となり、複数の事業所を持つ企業には、全ての事業所に個別に適用される。障害者1人を雇用すると、障害の種類、年齢、状態の基準により、1単位(unit)、1.5単位、2単位、それ以上、とカウントされる。

第2に、法は雇用義務により誰が受益者となるかに関し、複数の規則を統合した。以下に法的義務の受益者を示す。

- ・ COTOREP等に登録されている、障害を持つ労働者(企業に雇用される障害者として最多数を占めるグループ)
- ・ 労災事故、職業病の犠牲者で、回復不能な、能力の部分的欠損(10%以上)がある者
- ・ 障害年金の受給者で、障害により労働能力が減少しており、所得が2/3に減少した者
- ・ 軍人年金を受給している戦傷者等

第3に、法は、雇用義務の一部あるいはその全てを単一の方法ではなく、様々な方法により果たすことを企業に許していること。障害を持つ労働者を雇用する、授産施設と下請け契約を結ぶ(実際の雇用に換算して、雇用率の3%までとする)、障害を持つ労働者を雇用するための1年あるいは多年にわたるプログラムを実施する、及び、新しい試みとして、AGEFIPH(障害者職業統合基金)に納付金(拠出金)を支払うこと。この最後の方法は、前述した方法で法的義務が果

たせない場合にのみ適用される。

法律により、基金に対する年間の支払いは、未達成の1職務につき、1時間あたりの最低賃金の300、400、あるいは500倍(企業の規模により決定)と設定された。これは未達成の1単位につき年間13,000フランから18,000フランとなる。

1.3 基金

障害者職業統合基金(AGEFIPH)は1987年7月に設立され、1989年から業務を開始した。その使命は「障害者が一般雇用の場で就職し、あるいは雇用を維持するための財政的支援」と、法に定められており、以下の3つの規則に従って活動している。

第1に、AGEFIPHは国に代わるものではない。その活動は新たなもので、既存の支援に付加されるものである。実際、AGEFIPHは国の支援を補完し、他機関と共同で資金援助を実施することが多い。

第2に、基金の利用に関して、1987年法は以下の3項目を優先分野と定めた。

- ・ 訓練活動に要する特別費用(障害者のための訓練指導員、訓練前の活動等)
- ・ 企業革新および研究活動(職場環境に適応)
- ・ 障害を持つ労働者を職業・職務へ統合するための、フォローアップに必要な全ての方策(EPSRの発展、企業に対する障害者雇用の報奨金等)

第3に、AGEFIPHは民間企業、及び私法律の規定により、政府が運営する機関のみを対象とする。基金に貢献しない(納付金の支払い義務のない)国および地方政府機関は、AGEFIPHの活動対象から除外される。ただし、雇用義務を課せられない企業(従業員20人未満の企業)に対して資金援助することは可能である。

基金は国の私法律に規定された協会(この目的で設立された)に管理され、協会の定款は労働省の認可を受けている。協会は労働組合、事業主団体、全国障害者協会(NGO)の各代表者に加え、この3団体と国によって任命される有資格者の4分野で構成される理事会を持つ。

従って、国はAGEFIPHの法的会員ではないが、協会は公的機関の監督下にある。実施するプログラム、年間の活動予算及び前年度の会計報告は労働省の認可を受ける。1991年9月に、国

を代表して会計監査を行う監査官が任命された。

設立当初から、基金の方針を監督・決定する権利と責任は理事会が有していた。会長は理事会の決定を実行し、協会の運営を指揮する。

AGEFIPH は各地域に支部を増やし、現在全国に 16 支部ある。1995 年 1 月以降、援助の 90%は地域レベルで、残りの 10%は国のレベルで決められている。

AGEFIPH は、会長の下、3 部門に分かれて運営される。地域調整開発局は、理事会が決定し、国が認可した政策を実施すると共に、支部のネットワークの管理、活動・開発の分析を担当する。財務・総務局は、財務、人事、コンピュータ関連等の責任を持つ。総監督局は、内部処理事項が支部に行き渡っているか、および AGEFIPH が支援するプロジェクトが規則に合致したものであるかの確認をする。外部の会計検査部と内部の監査部から構成されている。

1.4 介入プログラム

AGEFIPH は、様々なパートナー団体および障害者のための具体的な解決策を提供する、4 種の介入プログラムを策定した。プログラムの変更は、介入の内容を改善しようという意欲を反映したものである。「障害者雇用のための 17 の方策（表 1）」に焦点を合わせた現在のプログラムは、1994 年 6 月から実施されている。これは、以前からある 3 プログラムおよび他のプロジェクト（特に国のプロジェクト）と共に、補完し合いながら発展する事を目指している。これらのプログラムは、以下に示す 4 目標の達成を狙ったものである。

- ・ 職業技能の向上
- ・ 産業界（事業主、労働組合）の啓発
- ・ 統合への道を拡大
- ・ 障害者の直面する技術的障壁への対応

これらの目標は別個に考えるものではなく、同時に、あるいは順次に採用することもできる。

表 1： AGEFIPH による障害者雇用のための 17 の方策

方 策	補助金の受益者			
	企業	障害者	保護的環境	仲介機関 (統合・再就職のための 訓練及び報告機関)
産業界の啓発				
- 情報・啓発	○			○
- 企業に対するカウンセリング	○			
障害者の準備				
- 職業評価	○			○
- 見習契約	○	○		○
- 職場訓練契約	○	○		○
- 治療上の訓練、機能訓練				○
- 職業訓練	○	○		○
就職と雇用の維持				
- 障害者の雇用の維持と再就職	○			
- 活動創設	○	○		
- 障害者への職業紹介			○	○
- 採用報奨金	○	○		
職場での支援				
- 職場適応	○			
- 職場のアクセス改善	○			
- 統合への支援とフォローアップ	○	○		○
保護的環境と職場の改善				
- 企業への転職	○	○		
- 保護雇用部門と一般雇用 部門の格差是正	○	○		
- 職場改善のための助成金	○			○

第1の目標：雇用に向けた準備

雇用の準備とは、雇用の成功に必要な技能を習得するための全ての活動である、と捉えられるべきである。これには、将来のキャリアを決めるための職業指導と評価、治療上の訓練、専門技能の習得等が含まれる。職業訓練により、訓練センターにおける職場訓練計画や、企業と若年障害者間の伝統的な契約関係である見習制度の内容が変更される場合が多くある。

1987年法が成立した時、報告書は若年障害者の訓練制度の弱点を強調した。1975年の基本法では、若年労働者を出来る限り一般教育の場に統合するよう定められたが、訓練校の数は不十分で、種類も少なく、全国に配置されていない上に、重度障害者には対応していなかった。特に職業訓練は、障害者のための特別部門に依存していた。職業リハビリテーションセンターが75カ所、一般の職業訓練センターが10カ所あると、年間6,000~8,000人の入所者を迎えて、計1万人の訓練生を受け入れることができる。こうして、公共機関の提供する訓練が増加し、統合政策が開始されることとなった。AGEFIPHは設立当初からこの二つを目標として運営され、その活動は、国の活動を補完してきた。

第1に、AGEFIPHは多くの統合訓練、特別訓練、長期失業者に対する国の訓練コース等の増設を援助した。資金援助は、もともと障害関連の特別費用にあてるという指定があったが、後には訓練の増設にも適用された。

たとえば、AGEFIPHが全国雇用機関(ANPE)と共同で援助することにより、1990年から5年間で1万人以上の障害者が訓練及び職業統合コースを受けた。同様に、1992年に成人職業訓練協会と契約したことで、1995年には1,000人近くに一般雇用への道を、2,000~4,000人の訓練生に訓練を提供することができた。

第2に、一般職業訓練及び見習プログラムを設置して、地方における訓練の拡大を目指した。これは、AGEFIPHが1992年2月に策定した「障害者訓練のための地方プログラム」の目的であった。このプログラムは地方協議会と、場合によっては国との契約によるもので、主に失業者、及び賃金収入のある者を対象とした訓練・再訓練計画である。1995年の場合、465の訓練機関(215の見習訓練センターを含む)において2,800人の受け入れが可能で、1,400人以上が訓練を開始したが、このうち400人が見習い生であった。このプログラムは現在8地方で実施されており、今後段階的に8地方が追加される予定である。

AGEFIPHの平均資金援助額(採用報奨金を除く)の1/3にあたる12億9600万フランが1990年から1996年の雇用準備活動に使われた。AGEFIPHの受益者グループによる1996年の評価

結果は、障害者が訓練に対する資金援助を、低かった資格レベルを上げ、長期的に見ると雇用の成功という結果につながるとして非常に高く評価していることを示している。キャリア形成と技術の発展に追いつくことを目的とする、「継続的教育」も重要な役割を果たしているが、これについては後に雇用の維持の項で述べる。

第2の目標：企業及び組合の協力

一般雇用への統合を果たすためには、ビジネス界の全面的な協力が必要であるが、失業者の増加する不況時は特にこれが重要となる。管理者、従業員、専門機関の従業員代表者、労働組合等、経済界につながる全ての関係者が結集しなければならない。

この意味で、AGEFIPH は「情報・啓発」及び「診断・カウンセリング」のキャンペーンを、以下の3つの方法で実施している。

- ・ 長期的活動：管理者の意識と受容度を高めるための活動。これらの活動は、多くの場合事業主団体（経営者協会、通商協会、商工会議所等）や関連のネットワーク（障害者の雇用促進のための地域団体や OHE-PROMETHEE）に委託される。情報・啓発キャンペーンにおいては、企業訪問、訓練コース、会合、コミュニケーションキャンペーン等の活動に対して資金援助する。
- ・ 情報普及・啓発活動：1990年に全国労働組合と契約を結び、労働組合の主導により意識啓発のための会合や、数日間の訓練コース等を実施している。これらは企業の保健・安全・労働条件を担当する委員会の代表者、組合代表者あるいは地方・県レベルの組合の指導者を対象としている。
- ・ 直接サービス：統合あるいは雇用の維持に関する特別のニーズを持つ企業に、直接サービスを提供する。診断・カウンセリング計画により、障害者を職場に統合する、あるいは雇用を維持するための方策を企業に提供する。

以上に述べた活動のほかに、AGEFIPH は大企業と契約する方策を開発し、これらの実施を支援している。1992年から、St. Gobain、Thomas and Accor 等の大企業、プラスチック及び清掃会社協会、建築組合連盟等と複数年にわたる活動プログラムの契約を結んだ。これは新しい発展であり、今後強化される予定である。

8年間の努力の結果、ビジネス界は障害者雇用が必要であることを認識した。しかし、AGEFIPH の評価によれば、消極的な会社もある。全ての関係者の協力を得ることは、引き続き優先事項である。

第3の目標：就職及び雇用の維持

AGEFIPHの全ての活動は、最大の目標である「障害者の就職と雇用の維持」に対して、直接的あるいは間接的に貢献している。

就職に対する直接的支援が、資金援助の大きな部分を占めている。公共の援助に付加して、AGEFIPHが事業主に採用報奨金を支払うことで、障害者の雇用に容易にする計画を1990年に策定した。その後採用報奨金は、受益者、労働契約の内容、金額等の面で変更されてきた。現在では、常用労働者として、あるいは12ヶ月以上の期間で障害者を雇用する契約を結んだ場合に、採用報奨金が支払われる。

この計画は所期の目的を達成した。報奨金が支払われる仕事は、ほとんどが常用であり、契約期間の限定もついていない場合が多い。2/3は、雇用義務のない、従業員20人未満の企業に採用されている。また、1/4の事業主が、この報奨金がなければ障害者を雇用しなかつたろうと答えている。報奨金はまた、統合にも役立っており、雇用された障害者のうち55%が、採用4年後もまだ同じ職についている。

また、障害者が積極的に職を探すことを奨励するために、求職活動をする障害者に一定額の奨励一時金が支払われる。

直接的な支援に加え、一般労働市場での就職を支援する団体に対する資金援助が増加している。1989年以来、AGEFIPHは新設のOIP(統合と就職のための機関)の発展に貢献し、EPSRの再設置に対する資金援助を行った。これら機関が同じ基準で業務を行い、地理的な配置を改善し、より効果的に活動を調整できるように、1994年、国とAGEFIPHはEPSR及びOIPに関連した契約を結んだ。目標は、調和の取れた就職斡旋サービスの提供である。この関連で、1996年は1億4千万フランの援助が行われた。全ての県にESPRあるいはOIPが設置され、1997年までには両機関に必要な職員が配置される。

保護雇用部門に関しては、1987年法において、下請け契約を奨励することにより、企業と授産施設の協力を旨とした。1994年の17項目のプログラムにより、AGEFIPHは保護雇用から一般雇用への移行に重点をおいた。「授産施設から一般企業への転職計画」に加え、企業と授産施設(保護工場)双方に「保護部門と一般部門の格差を是正するための方策」を提供した。目標は、下請けの技術を開発し、生産の質を高め、授産施設で働く労働者の資格を高めることである。

優先項目の1つに、障害者の雇用の維持があげられる。第二次産業における雇用機会が減少し

ている時は、解雇の可能性に対して、即座に調停できる方法を用意することが重要である。1994年に試験的に作られた「雇用維持」策は、このためのもので、障害者となってから、解決策を見つけるまでの期間の資金援助が可能である。適用が柔軟で、援助額が一定であることから、企業は雇用の維持に対する個別の解決法を作り、実施することができる。結果は良好で、この方策の恩恵を受けた障害を持つ労働者の94%が雇用を維持しており、事業主の60%近くが、この資金援助がなければ、その労働者を解雇したであろうと回答している。

雇用維持策の実施は、企業における障害者の受け入れにも貢献しており、健常者とは別の視点で見られがちな障害者を敬遠する企業の態度を改善するのに役立っている。

起業は、職業において直接統合を果たしたいと願う多くの障害者にとって、実現可能な解決策である。AGEFIPHの支援は、事業を自分で起こしたい、あるいは事業を引き継ぎたいと思っている障害者に対する、物的・技術的支援という形式をとる。上限5万フランの助成金は、プロジェクトに対する重要な補助収入となる。「事業創出」策は、原則として失業中の障害者を対象にしており、年間2,000あまりの事業を創出している。

第4の目標：障害者が直面する障壁の克服

公共の資金援助を補完するとともに、事業と訓練に対する独自の支援として、AGEFIPHはしばしば障害の克服に対する特別な支援を提供している。この目的は、障害を持つ労働者の自立への支援、あるいは企業に対して障害者の対処法を提供することにより、職業への統合を容易にすることである。

障害者が労働環境で自立するために個別に提供される資金援助には、以下のようなものがある。

- ・ 求職者、学生、見習工、訓練生のための、音声合成装置、映像拡大装置、点字判読装置、触覚による識別装置等の特別な支援機器購入に対する援助。国、社会保障、その他の公共機関からの資金援助を補完するもので、上限は5万フラン。
- ・ 求職者、個別訓練を受けている者及び16歳以上の学生のための、手話通訳や秘書等の臨時的専門職場介助者への報酬。
- ・ 雇用されている、あるいは失業中の障害者が仕事をするために必要となる引越し費用、車の購入費あるいは改造費、交通費の部分的援助。

資金援助は、建物や職場を改修するために企業に支払われる。

職場へのアクセスは、1991年の基本法(7月13日)の主題であり、20人以上の従業員を持つ

企業に対して、アクセスの要件を職場及び事務所の建物にまで拡大した。AGEFEPH は、法律に定められた最低条件を超えた部分で必要とされる、建物及び設備の改修を取り扱う。具体的には、助成金は建物の改修、建物内部の廊下やトイレのアクセスを確保するための改修、及び若年労働者向け宿舎の室内の改修に使われてきた。

職場の改善は、主な活動のひとつである。方針を積極的に推進するために、1992 年に、一般雇用部門における職場改善に対する援助を、国から AGEFEPH へ移管することを提案した。また、採用、雇用の維持、OJT、起業に対する支援も提供している。1996 年には、2,800 人の障害者が、職場改善による恩恵を受けており、総額は 9,400 万フランに上る。なお、このうち 70% は雇用の維持に関するものであった。

1.5 業績の展望

創立以来の AGEFEPH の活動に対する分析を、1991 年から 1996 年を中心に行いたい。

まずは過去 6 年間の社会経済環境を背景にして、活動を考える必要がある。雇用、事業活動に関して、フランスは非常に困難な時期を迎えている。1991 年から 1993 年後半にかけて、農業以外の職（総計 1380 万）のうち、65 万が失われた。その後 2 年間、所得を伴う職はわずかに増加したが、1996 年には所得のある就労者数（総数 1330 万人）は、0.1%減少した。多数の、長期にわたる失業は、特定の求職者、特に障害者に大きな影響を与えている。

資金源

資金に関しては、1987 年法が段階的に実施されてきていることを忘れてはならない。雇用率 3%から、1991 年以降は 6%が義務化されている。

1992 年以降、雇用義務がある 8 万 6200 企業のうち、半分が納付金を支払った。

法の対象となる企業における、雇用率に満たない障害者数に大きな変化はないが、1992 年以降減少しており、1995 年は 11 万 8000 人であった。基金の収入は安定しており、1992 年以降毎年 16 億フラン程度を保っている。

障害者の雇用義務がある企業の実雇用率は、1995 年（最新の数字）において 4.05%であり、

1991年の3.76%からみると向上している。

障害者雇用率の一般的傾向は、以前のデータから考えると良好である。障害者を雇用する義務のない、従業員20人未満の企業における障害者雇用は、この数年間高い数字を示している。過去3年間でAGEFIPHが援助した採用報奨金により、6万5000人の障害者が恩恵を受けた。

資金援助

AGEFIPHの介入件数は非常に多くなっている。過去6年間で39万件、総額で127億フランの援助申し込みがあった。職員による審査を経て35万件が採用され、総額930万フランが援助された。

援助の増加傾向は、各計画により様々である。採用報奨金に対応する採用奨励策は、1991年から1995年にかけて非常に増加した。AGEFIPH理事会はこの計画の継続については審議せずに、1995年10月に新たな統合報奨金制度を設定し、75%以上の件数においてCIEの公共援助から助成を受け、1996年現在も奨励策として実施されている。

統合関連の政策に対する資金援助は、1991年から1995年まで定期的に増加しており、1996年は7億6000万フランであった。対象分野は、ビジネス界における啓発活動、障害者への職業紹介（1996年2億1500万フラン）、就職後の支援、保護的仕事及び職場改善への助成金等である。

この時期の援助は、以下の3分野に対して支払われた。

- ・ 40%：事業主、事業主団体等ビジネス界への援助
- ・ 35%：障害者への援助
- ・ 26%：企業及び障害者が雇用の維持、再訓練、新しい技能の習得、職場適応等に必要ステップを取れるよう支援する、支援団体への援助

AGEFIPHの受益者である障害者

6年間で50万人の障害者がAGEFIPHの活動による恩恵を受けた。彼らは1あるいは複数のAGEFIPHによる活動の受益者である。このうち15万6000人が統合報奨金の助けにより再就職、8万5000人が再訓練を受け、12万3000人がAGEFIPHの共同援助により訓練を受け、13万5000人がその他の支援を受けた。

この業績を評価するには、雇用義務のある企業に雇用されている障害者数が1995年で26万

6000人であること、1996年末において、11万1000人の求職者が障害を持ち、COTOREPが審理中の件数を加えると13万人近くになる、という事実を知る必要がある。

もちろん、これら全ての業績を AGEFIPH 単独であげたわけではない。国が承認した AGEFIPH の戦略は、1987 年法を実施するために、公共機関、事業主団体、労働組合の協力により推進されてきた。この意味で、各県において統合に関わる全ての部門の協力を推進する PDI（県統合プログラム）が非常に重要な役割を果たしている。国及び AGEFIPH は、今後この協力政策が強化されることを願っている。

2 ドイツの制度（註）

ここでは、ドイツの制度において最も重要かつ基本的な原則について述べる。制度の詳細については、この会議の資料中にある雇用率・課徴金（compensatory levy）関連の6カ国の比較対照表（付表）及びドイツの調査票の別添（訳者註：本書の138～141頁を参照）に記してある。

ドイツでは、社会の全ての部門が、障害者を社会の進歩から取り残してはいけないという点で合意している。目標は統合、すなわち、経済・職業生活への可能な限りの完全参加をも含め、社会生活への参加を目標としている。

社会が障害者をどのように扱うかは、その社会の道徳的な概念を示している。最良の社会への統合は仕事・職業への統合であることから、ドイツ連邦政府にとって、障害者及び重度障害者の職業生活（企業、政府機関）への統合は、これまで同様、現在でも重要な課題である。仕事は生活の糧というだけでなく、積極的な参加のための機会である。経済的に困難な時代にあっても、この問題が労働市場及び連邦政府の社会政策における中心課題であるのは、このためである。

重度障害者のために仕事を創出・維持するための重要な要素は、雇用率・課徴金制度である。ドイツにおいてこの制度は、重度障害者のために適切な仕事及び訓練の機会を創出・維持するための方法というだけでなく、他の重要な方策を補完し、相乗効果をもたらすものである。

ドイツの制度は、一文で表される：事業主は、仕事及び訓練機会の一部を重度障害者に割り当

てる義務があり、この義務を果さない場合は課徴金（調整納付金）を支払うこととする。

（註）全国リハビリテーション基金の政策と運営に関する国際会議における、連邦労働社会問題省長官 Wilhelm Hecker の発表論文「ドイツの雇用率・課徴金制度（"The German system of Employment Quotas and Compensatory Levies"）」に基づく。

2.1 制度発展の歴史

重度障害者を雇用する法的義務は、第1次世界大戦にさかのぼる。戦争の長期化に伴って戦争の犠牲者数も増加し、財政的援助のみでは十分でないとの認識が高まり、むしろ、できる限り職業生活へ復帰させることが必要であるとされた。1917年夏、議会は従業員が一定数以上の企業に対し、50人につき1人の戦傷者雇用を義務とする事を決定した。

戦争後復員が始まり、重度の負傷者を採用する法的義務がはじめて導入された。この規則に従い、事業主は1%の仕事戦傷者、労災による被害者等、公共の年金や補償金の受給資格者である重度負傷者に割り当てなければならなかった。数年後、雇用率は2%に引き上げられ、第2次世界大戦終了時まで続いた。

民間企業の事業主には、重度負傷者の雇用義務を全部あるいは一部除外される特別のケースもあり、この場合は、代替として一定金額を支払わなければならなかった。第2次世界大戦後、雇用率を達成できない場合に支払う「事業主救済措置」が、各州が定める規則により初めて法的に規定された。戦傷者数が極めて多いことから、障害者雇用率が10%に引き上げられたため、これは特に重要な意味を持つ。この課徴金が初めて連邦全体で統一的に規定されたのは、1953年の重度負傷者法によってであった。雇用率未達成の事業主が支払うべき課徴金の額は、すでに当時から論議をよび、月額25マルクから平均賃金まで様々な提案があったが、1953年、月額50マルクで決着した。

重要な次の段階は、20年後の1974年、重度障害者法の制定から始まった。対象となる障害者の範囲が、障害の程度及び原因を問わず、全ての障害者に拡大され、同時に、重度障害者の雇用義務と課徴金の支払いを規定した制度が改定された。

この法により、16以上のポスト（職位）を有する事業主は、重度障害者の仕事・職業・社会への統合に貢献することが義務付けられた。この目的を達成するために、6%のポスト及び訓練

機会を重度障害者に割り当てるという方法が最優先される。この雇用率を達成できない事業主は、月額 100 マルクの課徴金を支払わなければならないが、課徴金を支払うことにより、事業主が重度障害者雇用の義務を免れるわけではないことが明示されている。公共部門の場合も、雇用率を達成しなければ、課徴金を支払わねばならない。

1974 年法は、社会政策分野における大きな前進であった。特に、これ以後、法の対象となる障害者の範囲が特定のグループ（戦争の犠牲者等）に制限されず、全ての重度障害者に拡大されたことは大きな意味を持つ。法は、「重度障害者」とは、障害の程度が 50%以上で、ドイツに住むあるいはドイツで働いている全ての者、障害の種類・原因は問わない、と定めている。すなわち、先天的障害を持つ者、疾病・交通事故・家庭内あるいは余暇時の事故を原因とする障害を持つ者、その年齢として変則的とみなされる健康上の特別な機能障害を持つ者全てが法の対象者に含まれる。なお、この法的保護は、障害の程度が 30%以上で、その障害により労働市場あるいは訓練の場で特別に困難が生じる者にまで拡大される場合もある。

こうした雇用率・課徴金制度の主な特徴は、基本的には変更されていないが、課徴金のレベルは 1990 年に調整され、現在では月額 200 マルクとなっている。

2.2 重度障害者を職業生活に統合するドイツの制度

ドイツの制度における 2 本の柱は、雇用率と課徴金である。

事業主の雇用義務

現行制度の最も重要な柱は、ドイツの事業主に課せられた雇用義務である。前述したように、ドイツ国内で 16 以上のポストを有する事業主は、6%以上のポストを重度障害者に割り当てることが義務付けられている。この「ポスト」は、労働者や給与所得者だけでなく、役人、判事、訓練生、職業訓練の目的で採用される者を含む。除外されるポストもあり、例えば週 18 時間未満のパートタイム職、仕事の性質上あるいは契約による、8 週間以内の仕事等は除外される。

雇用率は根拠なく 6%と決められたわけではなく、以下に基づいている。ドイツでは、労働年齢にある重度障害者の総数は約 110 万人であるが、そのうち就労しているのは 92 万 5000 人程度で、19 万人が失業者である。重度障害者の就職は困難であるため、適用ポストにできる限りマージンを加えようという考えから、必要なポストの総数を 130 万ポストとした。民間及び公共機関全てのポストにおける雇用率 6%というのは、この数字に対応している。

雇用率は、ドイツ国内全ての行政機関、産業界、企業形態のいかんに関わらず、民間、公共ともに、全ての事業主に適用される。個別に雇用率を減じる可能性はない。この法は、民間部門と公共部門、行政機関と産業界、企業形態の違いにより、雇用機会に差はあるとしても、16人以上の従業員を雇用する全ての事業主は、少なくとも定められた雇用率6%を達成できる立場にある、という考えに基づいている。

事業主に課せられた雇用義務は、重度障害者の雇用の権利に対応するものではない。従って、重度障害者は、政府あるいはその他の事業主から雇用・採用を強要されるわけではない。

事業主が重度障害者雇用の義務を果すためには、常勤の仕事を提供する以外に、重度障害者及びそれに準ずる者に、週 18 時間未満のパートタイム勤務を提供してもよい。また、障害者に対して在宅作業を提供してもよい。職場の改善が必要な場合や、障害者が訓練の目的で雇用された場合は、複数人とカウントできる。

失業障害者 19 万人という数字は、約 17%の失業率ということになる。全ての事業主が雇用義務を達成すれば、重度障害者が失業に陥ることはない。しかし、雇用義務のある全ての事業主の実雇用率は法定の6%には届いておらず4%であり、民間の事業主だけみると、実雇用率は3.6%以下である。

重度障害者の失業の原因は複雑である。まず、彼らの特殊な状況を知っておかねばならない。失業中の重度障害者の約 63%は 50 歳以上であるが、失業者全体でみると、50 歳以上は 25%にすぎない。さらに、失業中の重度障害者で 2 年以上職のない者は 25%であるが、失業者全体でみると 10%である。

雇用率未達成の理由は、提供しようとする職位に適した障害者がかならずしも見つかるわけではない、と事業主は反論する。斡旋を受ける際に、計画的に行わず、急に特別の資格を持つ求職者の紹介を依頼した場合、障害を持つ適格な求職者がすぐに見つからなくても不思議ではない。しかし、長期的な人事計画を立てれば、このような状況は回避できる。

多くの事業主が、障害者の採用に積極的なわけではない。しかし、障害を持つ労働者にとって適切な職場を作るために必要とされる調整は、多くの場合ほんの少しでよい。障害を持つ労働者は作業能力が劣っている、あるいはかならず企業や行政の費用で職場の改善をしなければならぬのだ、という誤解をしたり、障害者雇用は余分な費用やその他の不都合をもたらす、と恐れて

いる事業主もいる。これらは根拠のない恐れである。一方、受けることのできる支援（基金の分配の項で述べる）は多種ある。ただ、多くの場合障害者を雇用できないのは資金不足のためではなく、むしろ想像力の欠如によるもので、障害者が仕事をすることを想像できないためである。情報不足と先入観が、重度障害者の採用にはリスクが伴う（費用的制約が増大し、激しさを増す競争の時代に、多くの事業主は対処できない）、という考えを生んできた。

連邦労働社会省は、事業主が障害者に対する法的義務を誠実に果すよう、常に呼びかけている。事業主は、困難な運命に挑戦しなければならない人々に対する義務を認識し、解決策を積極的に見いだす努力をすべきである。もちろん、実例が示されれば説得力はより高まる。連邦労働社会省では、現在職員の10%が重度障害者である。

課徴金

ドイツの制度における2番目の柱は、課徴金である。前述したように、定められた雇用義務未達成の事業主は、未達成の1ポストにつき月額200マルクの課徴金を支払う法的義務がある。

この義務は、事業主が障害者を雇用する意志がないのか、あるいは雇用することが出来ないのか、を問うものではない。要求されている数の障害者が雇用されていないという「事実」のみで判断される。障害を持つ適格な求職者がいない場合や、事業主が厳しい資格要件を適用して、候補者が職務に適していないと判断した場合でも、課徴金は支払うことになる。

すべての事業主は、少なくとも定められた6%の重度障害者は雇用できるような状態に、職場、設備、機械、用具等を整備し、維持することを義務付けられていることも述べておく必要がある。このために、課徴金基金から財政援助が受けられる。

制度の完全な理解のために、課徴金の目的を理解しなければならない。課徴金は、職業リハビリテーション、あるいは一般のリハビリテーションを目的とした基金集めではないし、強制手段でもない。課徴金には、2つの目的がある。障害者を全く、あるいは法定雇用率以下しか雇用していない事業主の、コスト的優位性を減じるためであり、均等化する機能を果している。規定数の障害者を雇用している事業主には、障害者に許されている通常より多い有給休暇、あるいは障害による欠勤のために生じる余分なコストがかかっている。課徴金は、財政負担がすべての事業主に均等になることを保証するものである。一方で、事業主に対し、雇用義務を果すよう説得するためのものでもある。したがって、懲罰的な機能も果している。

この点で、ドイツの法律により雇用義務を課せられている事業主は、重度障害者を雇用するか、

課徴金を支払うかの選択が許されているわけではない。課徴金の支払いは、雇用義務の代替法として認められているわけではないし、課徴金を支払ったからといって、雇用義務が停止される、あるいは免除されるわけでもない。課徴金の支払いにより、雇用義務を「まぬがれる」ことはできない。

事業主が重度障害を雇用しないこと、あるいは必要数を雇用していないことにより罰せられるべきケースにおいて、課徴金よりかなり高い罰金が課せられる場合もあるが、これまでに適用されたことはほとんどない。

2.3 基金の分配

課徴金収入は、雇用義務の達成度を反映するもので、支払われる額が少ないということは、法の遵守率が高いということである。したがって、1995年に支払われた課徴金が100万マルクを上回っていたということは、感心すべきことではない。この資金が利用できるという事実だけが、唯一の利点である。

基金は連邦政府と地方政府とでほぼ均等に分けられる。約半分が連邦政府に入り、複数の地方にまたがる、あるいは中央政府による、重度障害者を職業へ統合するための事業に使われる。残りの半分は地方政府により、地方レベルの事業や、事業主と重度障害者を対象とした個別のサービスに使われる。

課徴金収入は、重度障害者を、所得を伴う雇用へ統合するという目的のみに使用されなければならない。医療リハビリテーションのためのプログラム、一般的な社会統合プログラム、重度以外の障害者を対象とするプログラム等、その他のグループを対象とするプログラムには、別の資金を充当しなければならない。

所管の機関が管理、手続きをする上で必要な人件費及び資料等の経費に対しても、課徴金を充当することはできない。

また、課徴金基金は、助成あるいは補完としてのみに使用される、ということも重要な点である。すなわち、まずは雇用サービスやその他の社会給付機関による資金援助の可能性を考えなければならない。事業主によって支払われる課徴金は、所管の公共機関の基金を援助したり、不足額を補うために使用されてはならない。

課徴金から支払われる給付金を受けるのは、事業主、障害者、特別のプログラムや設備を提供する施設である。

事業主に対する助成金

事業主に支払われる給付金としては、まず賃金補助があげられる。重度障害者の統合が特に困難な場合、これを助けるために通常は最長で3年間、費用の80%を上限として支払われる。また、重度障害者の雇用や訓練機会の創出に対し、事業主に貸付金、あるいは報奨金の形での投資助成金が支払われることもある。

事業主に対して、その他以下の項目に助成金が支払われることがある。

- ・ 障害者のニーズに合わせた生産設備、機械、用具等の職場改善及び維持
- ・ 重度障害者に対する、パートタイム雇用の創出
- ・ 職場及び訓練の場に、必要な支援機器の設置
- ・ 適切な職務の雇用（可能なら常用雇用）を可能にする、容易にする、あるいは保障するための、その他の方策

最後に、特定障害分野の障害者を雇用することで、特別の努力をしている事業主に対する助成金がある。視覚障害をもつ労働者の読み取り支援機器の費用等がこれに含まれる。

重度障害者に対する助成金

必要に応じて、重度障害を持つ当事者にも様々な助成金が支給される。主なものは以下のとおり。

- ・ 就労支援機器の購入、メンテナンス、修理に対する援助
- ・ 通勤費補助：障害に合わせて改造した車の購入に対する特別助成金も含まれる
- ・ 経済的自立のための援助：自分の事業をおこすための助成金
- ・ 障害に合わせた住居の購入、改修、メンテナンスに対する助成金
- ・ 職業資格、技能を取得し、向上させるためのプログラムへの参加（職業紹介機関等の資金援助を受けていない場合）に対する助成金

施設に対する助成金

特定のプログラム及び設備を提供する施設に対して、以下の助成金がある。

- ・ 「精神・社会」サービス費用の支払いのための助成金：このサービスは、公的なものではないが、公的機関の依頼による場合もあり、職業・仕事関連の支援及びカウン

セリングを、特に精神障害者に対して提供するものである

- ・ 情報、訓練、教育の提供及び情報誌、情報提供のための行事に対する資金援助
- ・ 障害者を職業生活に統合することを目的とした施設の設立、増築、設備設置、改善（特に障害者の作業所及び宿泊施設等）に対する助成金。1995年には、この目的のために、課徴金収入の連邦政府分から1億4000万マルクが当てられた

2.4 補完的な統合の方法

雇用義務と課徴金を組み合わせたドイツの制度について述べてきたが、これが障害者を職業生活に統合する唯一の手段というわけではない。以下に述べるような他の方法と連携して、はじめて効果をあげるものである。

- ・ 障害者のための専門的なキャリアガイダンス及び職業相談。
- ・ 公共の資金による障害者のための総合教育プログラム。市場経済においては、技能訓練が障害者を統合するための最も重要な要素であるため、必要に応じて、専門の職業リハビリテーション施設で提供する。
- ・ 障害者の職業への統合に必要な場合は、公共の基金からの援助。
- ・ 採用後6ヶ月を経過した重度障害者の解雇に対する特別の保護。
- ・ 特別に選出された代表者による、企業あるいは政府機関における重度障害者の利益代表制度。
- ・ 障害者は、能力とニーズに適した仕事が提供されれば、健常者と同様に有能に働くことを認識させるための、情報提供と啓発活動。

この最後の項目に関して、ドイツの経験を紹介した2種類の出版物がある。連邦雇用サービスによる出版物と、統合の成功例2000以上の記録を集めて記載しているREHADATである。両方とも、英語版も出版されている。

2.5 結論

近年におけるドイツの障害者政策は、前向きに推進されている。

1995年末において、ドイツでは650万人が重度障害者と認定されており、これは人口の約8%である。このうち110万人は一般労働市場で働くことが可能な者で、一般雇用を得ているのは92

万 5000 人である。ドイツにおける重度障害者雇用のレベルはかなり高く、雇用と職業生活へさらなる統合を進めるための現存の方法は成功しているといえる。

この成功には、ドイツの雇用率・課徴金制度が特に寄与している、と広く認められている。この制度がなければ、かなり多くの重度障害者が失業状態に陥るであろう。制度における特定の要素（雇用率の数字、課徴金の額等）が、しばしば政治的な論議の対象となることはあっても、ドイツでは現在この制度に代わる現実的な制度を見つけれない理由はここにある。

しかし、一般社会全体が認識しようとしめない限り、この党派を超えた共通認識も、障害者施策を推進することはできない。障害者の置かれた状況を改善するためには、健常者の認識を改めなければならない。政府や政策には、機会均等化に向けた枠組みを作ることしかできない。決定的な要素は、人々が日常生活において、実際に障害者とどのように接するか、である。障害者とともに暮らすことは、障害者から学ぶことである。仕事への統合は、実現への重要な一歩であり、連帯責任とヒューマニティーにおいて不可欠な要素である。ドイツ連邦のワイツゼッカー前大統領はこのように述べた。「私たちが学ぶべきことは決して容易ではないが、しかし、単純で、しかも明確である。違っていることは正常なのだ」。

3 ポーランドの制度

3.1 障害者施策：歴史的背景（註）

ポーランドにおける職業リハビリテーションは、第2次世界大戦後、傷痍軍人及び一般戦傷者のための職業訓練センターにおける短期コース、一般の企業における雇用及び新たに設立された障害者のための協同組合と共に発展した。

1950年から、地域レベルの職業リハビリテーション指導員が、職業準備における重要な役割を果たすようになった。1954年からは、2~3人の医師及び社会保障機関の代表者1人により構成される地域及び県レベルの「障害者及び雇用のための医療委員会」が、障害年金の受給、職業リハビリテーションの受講、及びリハビリテーション助成金の受給基準を決定する目的で、障害の認定証を発行している。

(註) 全国リハビリテーション基金の政策と運営に関する国際会議における、労働社会政策省長官、障害者全権大使である Adam Gwara の発表論文「障害者の法律及び歴史的背景(Legislation, laws on the disabled and their historical background)」に基づく。

障害者のための協同組合

一般的には、障害者のために特別に設立された協同組合での就労が、最も優れた解決策であると認識されていた。障害者の経済力を高め、雇用の率を高める目的で、1949年に障害者中央協同組合が設立された。1954年までに、計338カ所の協同組合で7万3000人の障害者が雇用された。1988年には、422カ所の協同組合が19万人の障害者を雇用した。協同組合における障害者従業員の比率は様々である。1970年代に定められた規定によれば、協同組合は県知事が定める雇用基準指数に適合していなければならないとされ、協同組合毎のばらつきはあってもよいが、県内におけるすべての協同組合の平均は70%であった。

設立当初から、リハビリテーション目的と経済的目標を合わせた障害者の協同組合という形が、ポーランド型リハビリテーションの特徴であった。リハビリテーション部と外来患者用クリニックにおいて、外科医、臨床心理医、ソーシャルアシスタント、訓練員、職業評価専門家、手話通訳者等が雇われた。療養所、リハビリテーションセンター、余暇センターの経営や、独自の科学的研究プロジェクトは、リハビリテーションの理論的基礎を築く一助となった。協同組合は、知的障害、精神障害、視覚障害、重度の運動障害を持つ人々の雇用に対して、中心的役割を果たした。

1960年、職業リハビリテーションの責任は、労働省から、名称変更した保健社会保護省へと移管された。協同組合のモデルには、基本的な変更はなかった。協同組合は、就労者に対して医療及びリハビリテーションを提供することが義務づけられていた。特定の製品を独占的に製造する権利、税の免除、その他の義務の免除等を含む、経済的支援措置があった。年を経るにつれ(1967年、1973年、1985年)、協同組合の任務は増加し、特別の労働条件を必要とする障害者の保護工場の設立、職業講習(特に若年者向け)の実施等も加わった。

障害者協同組合連合(1980年以降は中央障害者協同組合連合及び中央視覚障害者協同組合連合)が、運営原則、基準、任務、諸手続き(広範囲のリハビリテーションを提供し、中央リハビリテーション基金を分配する等)を決定することとなった。ポーランド障害者連盟(聴覚障害者連合、老齢者・障害年金受給者・障害者連合、傷痍軍人連合、視覚障害軍人連合及び障害防止協会)も、協同組合を支援すると共に、独自の製造工場を運営し、障害者のためのキャンペーンを

実施して、保護制度に大きな影響を与えた。

一般雇用

1967年5月の重要な法律は、障害者雇用計画に関する大臣協議会令である。これは、障害者の健康を損ねずに平均的作業能率を上げられるようなポストに障害者を雇用し、作業ワークショップを実施する一般企業の義務を定めた(しかし、基準となる雇用率は規定されなかった)。この目的を達成するために、従業員500人以上の事業主に対し、障害を持つ労働者のための雇用・リハビリテーション委員会を企業内に設置することが義務付けられた。

1980年代後半には、一般企業で雇用されている障害をもつ従業員は60万人程度であったと推定されている。しかし、通常事業主は作業能力の高い者を雇用しようとし、重度障害者の雇用を避ける傾向にあったため、より重度の障害者は分離され、協同組合での就労に集中する結果となった。

社会的背景

過去を振り返ると、分離制度で満足していたことで、障害者を社会から隔絶する結果を生んでいたことがわかる。障害者は協同組合の中で問題の解決をはかろうとし、社会は障害者の存在を認識しなくなっていた。

1989年まで、障害者に関するその他の問題に気づいていなかったという事実が、状況をいっそう悪くしていた。街並、家屋、公共の建物は、移動障害のある者のニーズをまったく考慮せずにつくられたため、教育・文化施設、オフィス、商店等ほとんどの施設はアクセスが悪いという状況が生じた。教育施設や学校のアクセスが悪い状態が長年続いた結果、ほとんどの障害者の教育レベルは低く、職業技能は単純作業ができる程度でしかなかった。障害者のニーズにあわないアパート、バリアの多い道路、アクセスの悪い公共交通等が、障害者をいっそう隔絶に追いやっていた。障害は社会主義時代のプロパガンダには不向きであり、関係当局はそんな状況を利用して、障害者問題について議論されることはなく、メディアはこの問題を注意深く避けていた。

リハビリテーションの理論的基礎は、逆にこの時代に大きな発展をとげた。Wiktor Dega 教授、Marian Weiss 教授、Aleksander Hulek 教授等数人の著名な人々により、ポーランド国内よりむしろ国際的に知られている「ポーランド型」制度は、この時期に生まれた。

1989年以降の変化

1989年12月、雇用法のもとに、職業リハビリテーションの責任の一部(職業指導及び職業紹

介)が、労働社会政策省に移管された。1990年、中央障害者協同組合連合、中央視覚障害者協同組合連合を含む全ての協同組合本部が解散され、1991年には高齢・傷痍軍人・障害者連合(1982年に、国連障害者年に合わせ、議会決議の実施を監査する機関として設立されたもの)が解散された。

経済制度の変革により、多くの企業が倒産し、一般の企業における雇用は減少した。多くの障害者が職を失い、あるいは早期引退を強制され、障害年金あるいは老齢年金の受給者となった。自由市場経済における新たな経済条件での経営に対する準備がまったく整っていなかったため、協同組合は特に大きな打撃を受けた。これら全ての変化に伴い、法に規定されていた職業及び社会リハビリテーション関連の制度はすべて廃止された。

より一貫性のある、先進的なリハビリテーションと統合へのアプローチにむけての法的ステップを以下に示す。

- ・ 1991年5月9日の障害者雇用・職業リハビリテーション法は、労働市場における雇用機会の平等を目的とし、障害者問題の解決における中心的役割を障害者全権大使、国務大臣、労働省にゆだね、職業、医療及び社会リハビリテーション関連活動を支援する基金を集める、全国障害者リハビリテーション基金の設立を定めている。
- ・ 1991年9月7日法は、障害児、若年障害者のための特殊学校及び教育センター制度を定めている。
- ・ 1994年8月19日法は、精神障害者の権利保護に関する法である。
- ・ 1994年7月7日法は、障害者のために建物・施設のアクセス規則を定めている。
- ・ 1990年11月29日に改定された社会支援に関する法は、困難な生活環境に対して支払われる各種の補助金の可能性について定めている。

障害者全権大使の主な責務は、雇用、リハビリテーション、就労条件に関する国の政策の立案、障害者の社会・雇用状況の分析・公表、プログラムの開発、雇用・リハビリテーション・生活水準基準の規範を定める法のレビュー、障害者施設・機関で働く職員の研修プログラムの開発、地域雇用リハビリテーションセンターの仕事内容の監督、及び全国障害者リハビリテーション基金を管理する管理委員会会長の任務である。

1996年に法制度が再検討され、障害者のニーズにどこまで対応するかが評価され、新たな法律が現在(この会議中)草案されている(註)これにより、障害者の機会均等(特に職業活動及び労働市場における地位)のための制度は維持され、強化されることとなった。

現在ポーランドには 450 万人の障害者がおり（総人口の 14%以上）中央統計局は 2010 年までには 600 万人に増加すると予測している。障害の原因は変化し、複雑化している。しかし、現代文明のもたらす疾病の脅威、保健・医療ケア推進の遅れ、労働条件の厳しさ、交通事故、保健知識の低さ、健康の重要性に対する関心の低さ等は徐々に改善されつつあるので、今後は障害者数の増加は押えられるであろう。

（註）障害者職業・社会リハビリテーション法は、1997 年 8 月 27 日、ポーランド議会で採択された。
3.10 追記参照。

3.2 障害者リハビリテーションのための全国基金（註）

1991 年の障害者雇用・職業リハビリテーション法

1991 年 5 月 9 日の障害者雇用・職業リハビリテーション法は、事業主の障害者雇用に関する義務と権利を規定し、職業紹介、障害者全権大使の設置、全国障害者リハビリテーション基金の設立を定めた。

この法における規則は、フランス及びドイツの制度を参考にしており、全ての事業主は 6%以上の障害者を雇用すべきであるという前提に基づいている。

（註）全国リハビリテーション基金の政策と運営に関する国際会議における、全国障害者リハビリテーション基金理事長 Roman Sroczyński の発表論文「ポーランドにおける基金の活動のレビュー (Review of the Fund's Activities in Poland)」に基づく。

3.3 基金への支払い

義務付けられている 6%の障害者雇用を達成していない対象事業主は、必要とされる雇用数（常用雇用ポスト）と実際に雇用している数の差について、全国障害者リハビリテーション基金に毎月定められた額を納付しなければならない（註 1）。1996 年 11 月に事業主が支払った金額は 189US\$、12 月は 200US\$であった。

保護就労企業の場合も、免税額の 10%を基金へ納付する。税の減免措置は、40%以上の従業員が障害者であり、適切な労働条件及び医療・リハビリテーション措置が提供されるような保護就労企業の設立を奨励するために実施されてきた。保護就労企業は、おもに、障害のために一般労働

働市場での雇用が不可能な人々のためにある。

従業員総数が 50 人以下の企業（註 2）及び国あるいは地方政府が暫定的に出資している機関は、基金への支払いが免除される。1996 年、1 万 4000 人以上の事業主及び約 1500 の保護就労企業に対し、支払い義務が適用された。

基金への支払いは、納税条項により規定されており、国庫金会計監査事務所が納付を管理し、全国障害者リハビリテーション基金等の特別基金への支払いを監査する。事業主の事業に対する監査結果は、基金に送られる。

支払い義務を怠った、あるいは滞納した事業主に対しては、行政訴訟手続令により、基金が支払い義務立証の手続をとる。基金には訴状発行の権利があり、債務者に追徴金の支払い通告をせずに、税務署に収税吏を送るよう指示できる。これをもとに、収税吏は債務者の銀行口座及び不動産を差し押さえる。執行吏の助けにより、不動産の差し押さえも可能である。このように、基金は裁判所の判決なしに納付金を集めることができ、効果をあげている。

6%の障害者雇用を達成しなかった場合、事業主には 2 種の選択肢が与えられている。第 1 に、複数にカウントされる、より重度の障害（てんかん、言語障害、視覚障害、聴覚・言語障害、精神障害）を持つ者を雇用すること。第 2 に、保護就労企業の生産する製品やサービスを購入すること。ポーランドの市場において、これらの製品やサービスは品質、価格両面において競争力をつけてきているため、事業主はこの保護就労企業への協力という形式に、非常に興味を持ってきている。この結果、この部分の基金収入は減少しており、1995 年は 1 億 260 万 7 千 US\$であったが、1996 年は 1 億 200 万 2 千 US\$であった。

一方、全従業員の 6%以上障害者を雇用している事業主は、実雇用率と同率の税を免除される。50%以上であれば、事業主は所得税が免除される。税の減免による資金の半分は企業が保有し、残りの半分は基金に入る。

その他、国庫予算からの補助金、寄付金、経済活動による収入等がある。しかし、現在までのところ事業主からの納付金収入が基金の 90%近くを占めており、約 10%が自前の収入（主に使用目的のない現金の運用）である。

（註 1）納付義務が生じた場合は、事業主は翌月の 20 日までに基金に支払い、金額を記載した書類に銀行振込確認証のコピーを添付する。これはコンピュータに入力され、納付金額及び支払

いの記録が追跡できるようになっている。

(註2) 1997年8月27日の障害者職業・社会リハビリテーション及び雇用法により、25人以下となった。

3.4 基金の目的

法の規定により、基金の財源は障害者の職業・社会・医療リハビリテーションに分配されるが、主な目的は以下の通り。

- ・ 障害者のための新たな仕事の創出及び既存の仕事への適応
- ・ 訓練及び再訓練
- ・ リハビリテーション施設の建設及び改修
- ・ 活動療法ワークショップの設立及び運営
- ・ リハビリテーション及び社会制度の整備
- ・ 保護就労企業の銀行ローンの利子に対する助成
- ・ 障害者への交通保険割引に対する補償

「主な」分配目的としたのは、他の目的にも使用可能であることを意味している。設立当初から、基金は法に定められた項目以外にも多くの目的に資金援助してきた。

基金が助成している他の項目は以下の通り。

- ・ 公共施設の建築上の障壁除去
- ・ 障害者の交通機関やアパートの改善
- ・ リハビリテーションを目的とした一定期間の滞在（医療・社会リハビリテーションを兼ねた積極的な休養）
- ・ 障害者のニーズに合わせた公共交通機関、地域の交通機関

公表されているプロジェクトのもとに、職業活動の助けとなるもの（乗用車、コンピュータ、アパートの改修等）の購入費に対して、基金は障害者にローンを提供する。また、地方や小都市における新たな仕事の創出を奨励し、資金援助すること、障害者に対する補装具や医療補助具を無料提供している保健省の不足分を援助することに加えて、非営利の臨時雇用機関のネットワークを通して、障害者に支援機器やリハビリテーション機器を提供する制度を支援している。

基金運営の最初の1年半は、基金集めの期間であったといえる。この時期、支出は収入の約25%

であった。基金の利用率が非常に少なかったのは、事業主が障害者の仕事創出に対して十分な理解を持っていなかったためである。もう1つの重要な理由は、法を実施するために設立された基金やその他の機関が実際に組織されたのが、法の施行後であったためである。

必要な準備期間を経ずに法が施行されたという事実が、事業開始後5年以上もの間、基金をより効果的に利用し、管理するために諸機関の規則・手続が変更され続けた理由を示している。全ての分配目的が規則や手続の中に含まれ、基金の受益者にも理解されたのは最近であることを認めざるを得ない。

法に規定された基金の「主な」分配目的のリストに加え、基金の余剰金はローンの拡大、企業との関係強化、社債の購入、廃止の恐れがある障害者の職務の維持、及び青少年の職業・社会・医療リハビリテーションのために使用してもよいという条項がある。最後の2項目は、1995年8月の議会で法に加えられたが、これは前年に基金が実施したことの法的確認である。

基金からの助成を申請できるのは、以下の者である。

事業主：障害者に仕事を提供しようとする者であれば、地位や活動の範囲は問わない。失業中の障害者に新たな仕事を作るために要するコスト、あるいは既存の仕事の整備に要する費用がその職務の平均賃金の30倍を上限とする補償を必要とする場合。現在、これは約1万2000US\$である。これに加え、事業主は18ヶ月間、職業紹介所から紹介された障害者の賃金補償（約400US\$の国民平均賃金を上限とする）及び社会保険掛け金の補償を受ける資格がある。なお、事業主は、障害者をこのポストに3年以上雇用する義務がある。

保護就労企業、政府及び地方政府機関、NGO：障害者のための業務を行っている場合は、以下の助成金を受けることができる。

- a. 職業・医療・社会リハビリテーションに要する設備の建設及び改善
- b. 活動治療ワークショップの設立及び運営
- c. リハビリテーション及び社会のインフラ整備
- d. 公共施設、障害者の居住する建物、道路の障壁の除去

障害者：基金の出資による訓練や再訓練コース、事業開始のためのローン、一定期間の休養・リハビリテーションのための滞在（大部分を基金が援助する）、アパートの障壁除去、職業の推進を支援する特定プロジェクトにおけるローン。

保護就労企業：上述した目的のほかに、障害者の雇用を維持するために、(a)銀行ローンの利子

に対する補助、及び(b)知的障害、精神障害を持つ従業員の賃金に対する助成金を申請できる。基金の余剰資金（主として投資プロジェクト）からの優遇利子によるローンや、廃止の恐れがある障害を持つ従業員の職務を維持するための援助も申請できる。

障害を持つ従業員の作業能力が低いことと、医療・社会リハビリテーションを提供するという要件があることから、経済活動コストが通常より高くなる、という保護就労企業の運営に関わる特殊な状況を理解した法の策定者は、これらの企業に対して、所得税及び給与税を国庫に納める義務を免除した。保護就労企業は、免税金額の90%をリハビリテーション資金にまわし、残りの10%を全国障害者リハビリテーション基金に移管する。この他、保護就労企業は財務省が定める、より有利な付加価値税関連の規則の対象となっている。1996年以降、保護就労企業から基金に支払われた付加価値税の余剰金は、これらの事業主に対する助成に使われている。

3.5 基金の活動と資金の分配

基金から資金援助を受けている障害者のための数多くの活動が、すでに多くの目に見える結果を生んでいる。

1991～1996年において、基金の裁量で動かせる資金の総額は15億2000万US\$であった。この期間、基金は法に規定された多くの活動に必要なコストに対する援助として、約12億US\$を支出した。基金の資金は以下のように使われる。

仕事の創出：1992年から1996年において、事業主が障害者のために提供した新しい仕事は7万1600件（1996年は1万7800件）で、障害を持つ従業員の賃金及び社会保険料支払いに対する補助金（一般雇用及び保護雇用）として支出した額は4億5600万US\$にのぼる。

訓練・再訓練：1992年から1996年において、1万1300人の障害者に提供（1996年の訓練コース修了者は1000人）、総計200万US\$（1996年は20万US\$）であった。

活動療法作業所：就労に適さない障害者のための活動療法作業所を利用した障害者の数は約7000人であった。1992年以降、作業所の設立及び運営に対する資金援助（1996年で50カ所）として基金が支出した額は4950万US\$（1996年は2320万US\$）であった。現在、新たに12の作業所（入所者数計350人以上）が設立中である。

建物の障壁除去：公共の建物及び障害者のアパートにおける障壁除去のために、基金は 1993 年から 1996 年までで 1 億 820 万 US\$ (1996 年で 2440 万 US\$) を割り当てたが、この部門の需要は非常に大きい。

1991 年法 (5 月 9 日) に規定された業務を実施するために設立された、地域障害者雇用リハビリテーションセンターの業務遂行のために、基金は一定の金額を割り当てている。センターの運営は、地方労働局 (特別行政機関) の組織内の業務となる。

法に規定されたその他の業務については、基金本部が直接財務管理を行う。

3.6 助成金の主な受益者

保護就労企業

基金は保護就労企業に対し、以下の助成金を提供する。

- ・ 知的及び精神障害を持つ従業員の賃金補助：1992 年から 1996 年における助成金総額は 5800 万 US\$ (1996 年は 1 万 4500 人、1550 万 US\$) であった。従業員 1 人あたり 1 カ月の助成金額は、国の最低賃金に当人の社会保険料の 75% を加えた額である。例えば、1996 年 12 月における常勤職 1 件に対する助成金は、102US\$ である。
- ・ 銀行ローンの利子の 50%：1992 年から 1996 年の総額は約 4900US\$ にのぼった (1996 年は 1950 万 US\$)。
- ・ 廃止の恐れがある職の維持：89 人に対して 1600 万 US\$。
- ・ 医療・余暇施設整備及びリハビリテーション・医療機器の追加購入：1994 年から 1996 年だけで、助成金総額は 1100 万 US\$。
- ・ 障害者の低い作業能率に起因する生産性及び定期サービスの減少による収益不足の補償、資金投入に対する部分的補償、資金の流動性を維持するためのつなぎ融資、及び銀行ローンと基金が提供したローンの返済に対する助成金：1996 年に保護就労企業から基金に支払われた付加価値税の余剰金を使った助成総額は 4040 万 US\$ にのぼる。

保護就労企業に対する国の財政政策及に加えて、基金からも財政援助が得られることから、保護就労事業に興味を示す事業主が増大した。1992 年には、560 事業所、障害を持つ従業員数 8 万 700 人であったが、1995 年には 1360 事業所、10 万 5000 人となった。1997 年 2 月 15 日現在、1800 人の事業主が約 14 万人の障害を持つ従業員を雇用している。

ヘルスケア施設

サービスの向上及び活動範囲（特にリハビリテーションサービス）の拡大のために、基金はヘルスケア施設に総額 5000 万 US\$ の財政援助を行った。このうち、

- ・ 2500 万 US\$ 以上を、ヘルスケア施設のプロジェクト拡大・向上及びリハビリテーション・医療機器提供のためと指定した。
- ・ 約 2500 万 US\$ を、障害者のための義肢装具、リハビリテーション機器、医療用補助具提供を促進するためと指定した。

職業及び社会リハビリテーション提供施設

中央機関、地方行政機関及び文化・教育施設は、過去 3 年間で障害者の職業及び社会リハビリテーションのために、基金から 1700 万 US\$ 以上の交付を受けた。

NGO

障害者のための広範な活動（医療ケア、教育）及び指定基金等の責任を担う中央及び地方行政機関に加え、ポーランドでは多くの NGO が障害者と施設の仲介役を果たしている。約 4500 の協会、連合、基金が、特定の障害グループを支援する活動を行っている。ポーランド視覚障害者連合、ポーランド聴覚障害者連合、ポーランド知的障害者協会、障害防止協会等である。これら団体の多くは数十年の歴史を持ち、国際的にも活躍している。

多くの場合、これら団体の活動に対する自己資金は少なく、中央及び地方行政機関からの資金は不十分なことが多いため、基金は可能な限りの支援を行っている。1994 年から 1996 年に基金が NGO に対して提供した助成金総額は、3600 万 US\$ 以上である。

障害者に対する短期リハビリテーション滞在

基金は 1993 年以降、一定期間のリハビリテーション・休養滞在費用の一部を援助しているが、障害者は基金が対応できる範囲以上に、この形式のリハビリテーションに興味を示している。現在までに基金は 4100 万 US\$ を支出し、33 万人（1996 年は 14 万 1000 人）の障害者及び介助者が 2 週間の滞在に参加するのを支援した。

1995 年 8 月、1991 年法（5 月 9 日）に補足条項が追加され、基金の指定余剰金は児童及び若年者のための職業・医療・社会リハビリテーションを対象とできるようになった。1996 年の助成金は 630 万 US\$ にのぼったが、この分野のニーズはこれよりずっと大きい。

交通プロジェクト

ポーランドにおける基本的な問題は、公共交通が障害者にとって不親切なことである。医療・リハビリテーションセンターや職場への通勤が不可能なために、就労が妨げられていることが多い。この点を改善するために、基金は低床バス等アクセスの良い都市の公共交通機関の購入及び保護就労企業や障害者施設で通勤に使用したり、リハビリテーションセンターや活動療法作業所が使用するミニバスの購入資金を援助している。過去5年間で600台以上の低床都市バス及び700台のミニバス購入の資金援助、受注、つなぎ融資を行った。1995年及び1996年に基金が交通プロジェクトに対して支出した金額は、2530万US\$である。

「政府の行動計画」における省庁及び中央機関

障害者のための「政府の行動計画」において規定されている省庁及び中央機関の任務に対して、基金はつなぎ融資を行っている。この行動計画は3年以上実施されてきたが、省庁及び中央機関が計画を実現するのを支援するために、基金は現在までに1540万US\$を支出した。

3.7 優先的融資

コスト補償及び助成金に加え、基金の集めた資金は優先的融資にも使われる。

保護就労企業は1991年から1996年までに943件(1996年：81件)の融資を受け(主な対象は投資プロジェクト)、総額1億7000万US\$(1996年：2970万US\$)であった。

地域の雇用サービスは、1992年から1996年までに6000件以上の**障害者による起業**に対して総額2870US\$(1996年：1500件、930万US\$)の融資をおこなった。

基金が発表し、実施した指定プログラムのもとで、1万6200人が総額6560万US\$の融資を受けた。これらは**特定個人を対象とした、職業活動及び教育課程を支援するプログラム**である。融資の対象者は、自家用車やコンピュータの購入、教育・外国語学習の学費支払い、居住場所の改修あるいは転居をした者である。これらのプログラムの人気は非常に高く、基金の支援範囲を超えている。

特に失業率の高い3地方の**小さな町や村に住む者**のために、1995年に特別の指定プログラムが開始された。障害を持つ労働者のために仕事を創出した事業主、あるいは起業した障害者は、優先的に融資が受けられる。1996年末までに、このプログラムのもとに106件、総額130万US\$の

融資が行われ、その結果180の仕事が創出された。最近このプログラムは拡大され、新たに9地方が追加された。

3.8 全国障害者リハビリテーション基金の運営

基金の組織は、管理委員会及び理事会から成る。

管理委員会の会長は障害者全権大使が務め、6名の委員の任命・解任は労働社会政策省が行う。

管理委員会の責任は以下の通り。

- a. 基金の事業計画及び財務計画案の採択
- b. 基金の資金援助を受ける事業の基準を決定
- c. 理事会の融資申請の承認
- d. 理事会活動の管理と評価
- e. 理事会が提出する年次活動報告の承認

理事会は理事長と2名の副理事長から成り、理事長の任命・解任は障害者全権大使の提案に従って、労働社会政策省が行う。

理事会の責任は以下の通り。

- a. 基金の事業計画及び財務計画案の作成
- b. 資金援助対象事業の選択
- c. 管理委員会の予算以外の財務管理
- d. 基金の資金による融資の利用内容の監視
- e. 活動報告を管理委員会に提出
- f. 基金の職員の採用及び仕事内容、給与条件の決定

毎年基金は財務計画を策定し、これは国家予算の付則として添付される。財務計画及び実施報告書は、議会の社会財務政策委員会の監査を受ける。

また、全国障害者リハビリテーション基金は指定基金の運営機関として、毎年国の上級監査機関の監査を受ける。

基金の主な組織として、ワルシャワの本部及び地方支部がある。本部は組織関係の業務及び基金の活動の調整をおこない、直接業務及び支部の業務の管理を行う。基金の運営コストは収入で

まかなうことになっており、1996 年末で 3470 万 US\$、総収入の 2.3%であった。

理事会のメンバーは局を担当する。

- a. 理事長直轄局
- b. 経済・財務局（副理事長担当）
- c. 運営・地方業務局（副理事長担当）

各局には、部長、課長、係長が置かれる。本部には独立ポストである顧問及び個別の問題ごとに会長代理を置くことができる。

現在本部に 417 人、地方支部に 157 人（総計 574 人）の職員がいるが、うち 8.5%が障害者である。本部の職員数は据え置き、支部の職員数を増やす計画である。

支部は、管轄地域内の団体が基金を正しく利用しているかを監視し、障害者の雇用やリハビリテーションサービス及び地方政府や障害者団体に協力する上で、仕事の創出と障害者の専門的活動に特に力を入れている。支部の職員は、雇用サービスを通して全国障害者リハビリテーション基金から受けた資金が正しく利用されているかを監査し、障害者のニーズの把握に努め、関係 NGO との接触をはかる。

基金の資金援助を申請する団体は、財務手続きに従って、まず支部に申請する。1996 年 7 月、財務の決定権を分散化する第一段階として、基金の理事会は、厳密に規定された範囲内での財務の決定権を支部に与えた。申請は支部で完成され、審査された後、本部の担当部に送られ、ここで法律に規定された正式な手続きを経てから理事会に提出され、決定される。申請を審査する際には、申請者が既に基金の資金を利用したことがあるか、その場合には規定どおりに利用し、期間内に決済したかについて、特に注意しなければならない。

保護就労企業に対する財政援助のより効果的な形態を探すために、基金は 1996 年に、一般市場より有利な条件で設備や機器類をリースする会社を設立した。これは、リースサービスが増えれば、基金の保護就労企業に対する投資ローンに取って代わるだろうという考えによる。

3.9 結論

障害者の社会における機会均等を目的とした様々な活動の効果は、既に明白である。しかし、

ポーランドが障害者の 10 年のメッセージ内容を成し遂げるには、まだすべきことは多くある。

過去 5 年間に於いてポーランドが経験した利点と欠点は、現在障害者のための方策を実施している国々、あるいは制度開発中の国々にとって役立つであろう。新たな社会経済環境において国内の制度を構築しつつある中央・東ヨーロッパ諸国には、特に役に立つはずである。同様に、より多くの経験と長い伝統をもつ国々の制度は、ポーランドにおける障害者の職業リハビリテーションと雇用制度をより完成したものにする過程において、有意義である。

3.10 追記

1997 年 8 月 27 日、ポーランド議会は障害者の職業・社会リハビリテーション及び雇用法を制定した。新しい法律は、1991 年 5 月 9 日の障害者雇用・職業リハビリテーション法により採用された方策の継続と発展を規定している。以下は、特に重要な改正点である。

1. 障害者リハビリテーション基金の受給資格となる活動範囲の拡大。新たな法によると、基金の年間収入の 65%以上が障害者の雇用と職業リハビリテーションに充当され、5~10%は、児童及び若年者の医療・社会・職業リハビリテーションに当てられる。
2. 雇用率制度の拡大：25 人以上の常用労働ポスト（以前は 50 人以上）を持つ企業に対し、6%以上の障害を持つ従業員を雇用する義務を課す。
3. 保護就労企業として必要な資格要件を、障害を持つ従業員 20 人以上から 40 人以上に増やした。その他の要件は従来通り。
4. 最重度障害者の新たな雇用形態として、職業活動作業所の設置に法的・財政的基盤を与えた。これらは、地方政府あるいは障害者の職業・社会リハビリテーションを業務とする基金、協会、社会機関による設立が可能である。
5. リハビリテーション・訓練センターを新設することにより、障害者により多くの訓練施設を提供する。
6. 障害者の政策決定への参加を増大するために、国立障害者諮問委員会の設立に対する法的枠組みを作る。

障害者の地位の向上を推進したもうひとつの法律は、1997年8月1日に議会在採択した障害者権利憲章である。ここでは、障害者は自立し、活動的な生活を送る権利を有し、差別を受けてはならない、と述べられている。

4 日本の制度（註）

厚生省が1991年に実施した調査によると、日本の身体障害者数（年齢18歳以上、病院、施設等の入所者を除く）は272万人と推定されている。知的障害者（18歳以上）の推定数は25万4000人である。

日本政府は、障害者プランに重点を置いている。健康、教育、所得、雇用、住宅、アクセス、安全等に関する施策やプロジェクトにより構成される障害者プランは総理府の主導のもとに組織され、展開されている。障害者プランにかかわる機関のうち、労働省は雇用関連部分の責任を負っている。1993年の労働省による調査によると、身体障害者34万4000人、知的障害者3万人が、民間部門（農業及び漁業を除く5人以上の労働者を雇用している事業所）に常用労働者として雇用されている。

これらの数字を見るとかなり成果があがっているように思えるが、障害者雇用の実態は必ずしも満足できるものではない。第1に、非常に多くの障害者が雇用を求めているが、その多くが就職できていない。統計によれば、年間約6~7万人が就職サービスを求めて公共職業安定所を訪れるが、このうち就職できたのは3万人以下である。従って、職業安定所に登録し、積極的に求職活動を行っている障害者が7万人程度も滞留する結果となっている。

第2に、多くの事業主が規定の雇用率を達成するために、もっと障害者を雇用しなければならない状態にある。1976年以後、事業主には法定雇用率（1996年現在1.6%）が課せられている。最新の労働省報告によると、1996年における、民間企業の総労働者数に占める障害者の割合は1.47%であり、これは法定雇用率を0.13%下回っている。同報告によれば、雇用率を達成していない企業の割合は、一人以上の障害者を雇用する義務のある企業の49.5%に上っている。供給とニーズに対し、改善の余地があることは明白である。

(註1) 全国リハビリテーション基金の政策と運営に関する国際会議において、日本障害者雇用促進協会(日障協)八島靖男常務理事が発表した「障害者の雇用開発及び促進」に基づく。追加資料として、労働省、都道府県及び日障協による「障害者の雇用促進のために：事業主と障害者のための雇用ガイド(1996年版)」及び「障害者の雇用の促進等に関する法律」を使用した。
(訳註) 本論文中、著者の解釈の誤りと思われる記載が数か所あるが、ここでは原文通り訳してある。

4.1 法律の歴史

労働省の雇用プログラムは、「障害者の雇用の促進等に関する法律」を基盤として展開されてきた。

法律が最初に制定されたのは1960年であり、それ以前は、公共職業安定所が求職障害者の登録及び特別就職サービスを実施していた。当時すでにいくつかの国では法律が制定されており、1955年にはILOの「身体障害者の職業リハビリテーションに関する勧告」第99号が採択されたこともあって、障害者の雇用をより効果的に促進するための法律の必要性が強く認識されるようになった。

当初は「身体障害者雇用促進法」という名称で、身体障害者の雇用のみを対象とし、知的障害者及び精神障害者は法の対象範囲外であった。この法律により、初めて雇用率が制度化されたが、雇用率は事業主に対する努力義務でしかなかった。しかし、障害者を対象とした雇用政策分野において、これは注目に値する重要な進展であった。この結果、労働省の一連の調査によれば、民間部門で就労する労働者のうち身体障害者の占める割合は年々増加した。

これ以後、数次の法律改正、行政上の変更等を経て、現在の制度が形作られた。これらのうち最も画期的なものは、1976年の法改正である。これにより雇用率は強制的な義務となり、同時に納付金制度が導入された。

1987年の法改正も注目に値する。この改正により、知的障害者及び精神障害者が雇用プログラムの法的枠組みに統合された。ただし、事業主に対する雇用義務の対象からは、はずされた。また、「身体障害者雇用促進法」という名称は、現在の「障害者の雇用の促進等に関する法律」に改められた。

この改正により、日本政府が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」第159号を批准することが可能となったことも、特記すべきである。同条約は1992年に批准された。

雇用率制度が導入された1960年以後、障害者の雇用は改善され、一般労働市場に参入する障害者が増加し、多くの者が就労するようになった。労働省の統計によれば、民間部門で就労する障害者の割合は着実に増加してきた。1977年1.09%、1982年1.22%、1987年1.25%、1992年1.36%、1996年は1.47%となっている。この観点から、日本の雇用率等の施策は、障害者雇用の発展に寄与しているといえる。

現在、政府は雇用率制度に関し、1つの課題に直面している。知的障害者の雇用を新たに義務化しようとするもので、労働省に任命された特別審議会がこれを審議してきた。審議会は1997年1月に知的障害者を雇用する義務を採用すべきであるという勧告を出し、労働省はこの勧告に沿って、「障害者の雇用の促進等に関する法律」（以下「法」という）の改正に向けて準備を開始したところである。知的障害者の雇用が義務化された場合は、雇用率は現在の1.6%から0.2%ないし0.3%引き上げられると報告されている。

4.2 職業リハビリテーション

法は、雇用率・納付金制度に加え、職業リハビリテーションについても規定している。

職業リハビリテーションには、就職サービスも含まれる。地方における労働省の下部組織である公共職業安定所（以下、「安定所」という）が、職業指導、適性検査、就職後のフォローアップを含む就職サービスの責任を担っている。

安定所は障害者に就職を斡旋する前に、「適応訓練」とよばれている特別コースを受講することを勧めることがある。これは障害者の就職を年頭において選ばれた企業において実施される、一種のOJTである。訓練生には、政府から訓練手当が支給される。

「障害者職業センター（以下、「職業センター」という）」とよばれる特別組織網が提供するサービスもある。これらは国の施設であるが、日本障害者雇用促進協会（日障協）に運営されており、全国に約50カ所ある。これら職業センターの役割は、職業評価、職業指導、職業準備訓練（労働習慣の習得を目的とする）、職業講習に加え、事業主に対する助言等のサービスを実施する

ことである。職員は、職業リハビリテーションを専門とし、研修を受けた専門家である。

各職業センターとその地域の安定所との協力関係が、非常に重要であるとされている。安定所は職業センターの持つ専門知識（職業評価、職業指導等）を必要としており、職業センターは、就職サービスを提供する安定所の能力を必要としている。

障害者の職業訓練は、職業訓練校（職業能力開発校）で行われる。職業訓練の分野においても、統合をめざすのが政府の政策である。しかし、障害があるために特別の準備を必要とする障害者を受け入れる、障害者のための職業訓練校も数多くある。

4.3 雇用率制度

事業主は法のもとで、社会連帯の理念に基づき、適当な雇用の場を与える社会的責務があり、進んで身体障害者の雇入れに努めなければならない。

原則として、法はすべての事業主（国、地方公共団体、民間）を雇用率の対象としている（註1）。すべての民間部門の事業主は、1.6%の身体障害者雇用率によって計算される法定雇用数以上の身体障害者を、常用労働者として雇用しなければならない。従って、企業が63人以上の常用労働者（すべての事業所をまとめた数）を雇用している場合、事業主は1人の障害者を雇用する義務がある。特定の産業・事業部門においては、業種ごとに異なる「除外率」を設定する制度により、雇用率を適用するには不適切と考えられる業種に、割引を適用する。完全に除外される唯一の業種は、船舶運行事業である（註2）。現在雇用率は身体障害を持つ労働者と求職者の数をもとに計算されている。

雇用率達成の義務は身体障害者を雇用することであるが、知的障害者を雇用した場合は、雇用率において身体障害者を雇用したものとみなされる。重度身体障害あるいは重度知的障害を持つ従業員は、雇用率の計算において、2人とみなされる。これらの従業員は、短時間労働の職に雇用されてもよいが、この場合は雇用率では1人と計算される。

身体障害者は、身体的な機能の障害、あるいは失われた機能を詳細に示した法の別表により定義される（完全あるいは部分的な視力、聴力あるいは音声・言語・そしゃく機能の損失、肢体・指の損失、肢体、指あるいは体幹の機能損失、心臓・腎臓・呼吸器の機能の減退、その他定められた身体の機能障害で、日常生活が著しく制限されるもの）。身体障害者、知的障害者共に、証明

書が発行される。

雇用率を達成していない事業主は、雇用率まで障害者数を増やすよう、身体障害者の雇入れに関する計画を作成することを命じられる場合がある。

(註1) Terence Ison は「障害者雇用率：日本の経験」(1992年) Kobe University Law Review 26号の中で、公共部門における雇用率は、非現業 2%、現業 1.9%、ある種の公共団体の場合は 1.9% (政令により規定) と報告している。

(註2) 同掲書

4.4 納付金・助成金制度

国、地方公共団体、及び法に規定された法人は、納付金・助成金制度の対象とならない。身体障害者雇用納付金・助成金制度は、障害者雇用の全般的レベルを上げるために、雇用率未達成の企業から納付金を徴収し、多数の身体障害者を雇用している企業に助成金を給付するものである。身体障害者や知的障害者を雇用するには、作業施設や設備の改善、特別な雇用管理等の費用が必要となり、経済的負担を伴うことから、雇用義務を守っている事業主と、そうでない者との間にアンバランスが生じる。納付金・助成金制度は、この経済的負担のアンバランスを調整し、事業主の社会連帯責任を実現することを目的としている。従って、納付金は罰金ではない。事業主は、納付金を支払ったからといって、法に規定された率の障害者雇用義務を免除されるわけではない。

現在は常用雇用労働者数 300 人以下の事業主は、納付金の支払いを免除されている。

原則として、事業主は法定雇用障害者数に応じて納付金を支払うこととされているが、雇用率を達成した事業主は、納付金の支払いを免除される。

規定数に達しない従業員一人につき月額 US\$400 (5 万円) という納付金の標準額は、規定数の障害者を雇用するために必要な経費一人あたりの平均額を考慮して、労働省が決定する。

分配

徴収された納付金は、納付金基金の分配を行う日障協の収入となる。国、地方公共団体、法に

規定された法人は、基金の分配を受けない。

法により、納付金は障害者の雇用促進を目的とする、と規定されている。基金の約80%は事業主に対して支払われ、約20%が障害者の職業教育や技能訓練を実施する団体及び研究・教育・情報サービス等を通じて障害者雇用を促進する事業主団体に分配される。

このうち、障害者を雇用する事業主の経済的負担の調整を目的とする「調整金」と「報奨金」の2種類がまず優先される。3番目の「助成金」は、障害者を雇用する事業主、及び障害者の雇用促進サービスを実施する機関を支援するための補助金である。プログラムの運営は、納付金から支払われる（1995年総支出額39億1500万円）。

調整金は、雇用率を超えて障害者を雇用している事業主に支払われる。調整金の額は、その超えて雇用している障害者の1人につき月額2万5000円（US\$200）である。（1995年総支出額50億5800万円）

報奨金は、納付金の支払いを免除されている雇用主（従業員300人以下）が、5人あるいは全従業員の3%を超えて障害者を雇用している場合に支払われる。支払い額は、規定数を超えた1人につき月額1万7000円（US\$136）である。これは、小さな企業のほうが障害者に雇用機会を多く提供しているという事実を考慮し、報奨金により、雇用がますます奨励されるという認識のもとに採用された（1995年総支出額58億5400万円）。

助成金は、一般の事業主及び機関を対象とする（1995年総支出額184億2300万円）。助成金の対象は9種類ある。

- ・ 障害者の作業施設や設備の設置
- ・ 重度障害者の職場適応
- ・ 障害者作業設備の更新
- ・ 障害者処遇改善のための施設設置や整備
- ・ 障害者の福祉を増進するための施設設置や整備
- ・ 重度障害者に対する特別雇用管理（通勤対策、住宅対策、介助者等）
- ・ 重度障害者多数雇用事業所の施設設置、改善、設備の更新
- ・ 障害者能力開発訓練のための施設又は整備の設置、運営費及び受講費
- ・ 障害者雇用支援センターの設置及び運営費

4.5 労働省と日本障害者雇用促進協会の責務

障害者の雇用促進については、労働省と日障協で役割を分担している。

労働省は、特に政策策定の責務を担い、就職斡旋（日本では、就職斡旋は政府の独占事業である）と雇用率達成の執行が中心任務である。日障協の責務は、以下の通り。

- ・ リハビリテーションサービスのうち、高度に専門的、技術的な側面
- ・ 納付金の徴収
- ・ 納付金基金の分配
- ・ 雇用に関する相談、教育、情報サービス
- ・ 職業リハビリテーション等、障害者雇用問題に関する調査・研究

日障協は、1977年に設立された。その設立及び運営は、障害者の雇用の促進等に関する法律（以下「法」とする）に規定されている。まず事業主団体が集まって協会の設立を提案し、会員の参加のもとに協会を設立、労働省は法律の規定に基づいているかを確認した上で協会の設立を認可する、という手続きを経る。労働大臣が認可できるのは唯一の団体で、これが日障協である。

日障協は、事業主団体、経済団体、工業団体等を会員として構成されている。大多数を占めるのは事業主団体のグループ、すなわち各都道府県の障害者雇用促進協会のグループである。實際上、日障協の設立以前から、各都道府県には障害者雇用促進協会があり、これらの団体は民法のもとに設立された、自主組織であった。

労働大臣は、法の規定に基づいて、日障協にその業務の一部を行わせることができる。これらの業務は以下の通り。

- ・ 障害者職業センターの運営
- ・ 国立障害者職業訓練校の運営
- ・ 納付金の徴収
- ・ 納付金基金の分配

日障協が職業センター及び職業訓練校を運営するための財源は、政府から交付される。毎年徴収される納付金は日障協の収入となり、報奨金及び助成金の支払いに使われる。

日障協の職員数は600人以上で、このうち半数は職業リハビリテーションの専門家であり、労働省の認定した職業リハビリテーションカウンセラーとしての資格を持つ者である。これらカウ

ンセラーの大部分は、各地の職業センターに配属されている。

日障協の本部は東京にあり、職業センターのほかに、7カ所の駐在事務所がある。東京近郊にある障害者職業総合センターは、本部の一部であり、多種の活発な研究部門を持つほか、地方の職業センターや職業訓練校のコントロールセンターとしての役目を担っている。

労働省と日障協の協力関係は、障害者雇用を促進するための中心的な役割を果たしてきた。政府の着実な政策と、日障協の専門的サービスが、多くの障害者を雇用しようと努力する事業主にとって、非常に役立っている。

サマリーレポート

5 オーストリア（註）

5.1 制度の歴史

雇用率及び課徴金（compensatory levies）の歴史は1920年、オーストリア共和国における傷痍軍人のための最初の法律制定にさかのぼる。すべての民間企業は、従業員20人に対し1人、それ以上は25人につき1人の傷痍軍人を雇用しなければならず、達成できない場合は課徴金の支払いが義務付けられた。これは課徴金基金に集められ、傷痍軍人のために使われた。

数度の改正はあったが、現在の雇用率・課徴金制度の基礎を作ったのは1946年法である。1953年法により定められた、事業主は従業員15人につき1人、これを超える20人毎に1人の障害者を雇用するという義務は、1989年に、20人につき1人、これを超える25人毎に1人、と緩和された。法の対象となる障害の種類は拡大され、1973年には、障害の原因にかかわらず、平等にすべての障害が対象となった。1975年、雇用率制度の対象はすべての事業主に拡大され、公共部門と民間部門に対する別規則の適用は廃止された。課徴金の額

は数回変更されたが、もっとも大幅な変更は、1979年の月額600オーストリアシリングへの引き上げ、及び1985年の月額1500オーストリアシリングへの引き上げである。1996年現在の課徴金は、未達成の1名につき月額1960オーストリアシリングである。

雇用率にカウントされるのは、少なくとも障害程度が50%以上であると評価された者でなければならない。障害程度は、個々の機能障害あるいは疾患に対するポイント数を特定する医療専門家により決められる。

多くの改正を重ねてはいるが、雇用率・課徴金制度の本質は、導入当初から基本的には変わっていない。

5.2 事業主の雇用義務

25人以上の従業員を雇用する全ての事業主は、民間、公共を問わず、雇用率を達成する義務が課せられている。従業員25人につき1人以上の対象者を雇用する義務があるので、25人～49人の従業員を雇用する事業主は1人、50人～74人の場合は2人の障害者を雇用しなければならないということになる。これは雇用率4%にあたる。しかし、公共部門においては、従業員総数を計算する際に、20%を除外することになっている。

法は、雇用すべき人数の変更を認めている。障害者の職が不足している場合には、単位となる従業員数を20人に減らすことができる。また、技術的理由から規定数の達成が不可能な部門の場合は、単位を最高50人まで増やすことができる。たとえば、林業(40人)、炭坑(45人)、航空輸送(35人)等であるが、現在までにこれが適用された部門はごくわずかしかない。数字が変更されたのは、100例程度である。技術の発展により、障害者をごく少数しか雇用できない、あるいは全く雇用できない部門はほとんどないと信じられている。

雇用率の達成度を計算する際に、特定の障害を持つ者をダブルカウントすることになっている。これらは、視覚障害者、19歳以下の者、見習い生、50歳以上で70%以上の障害を持つ者、55歳以上の者、及び車椅子使用者である。この目的は、若年重度障害者、訓練中の者、及び高齢者の雇用を重点的に奨励するためである。訓練中の対象障害者を雇っている事業主には、その1人毎に課徴金と同額の報奨金が支給される。

1994年、対象となる事業主の約19%が雇用率を達成した。雇用率以上に障害者を雇って

いる事業主には、規定数を超える1人毎に980オーストリアシリングの報奨金が支給される。

5.3 均等化課徴金

事業主が雇用義務を果たさない場合、あるいは部分的にしか果たしていない場合、規定数に満たない1人毎に、均等化課徴金（equalisation levy）を支払わねばならない。課徴金額は、事業主の収益、取引高、財務状況等には関係なく一定で、行政は納付の免除は一切行わない。課徴金額（1996年で1960オーストリアシリング）は政令により定められており、定められた計算式により継続的に調整されている。

5.4 基金の分配

すべての方策は、障害者の職業リハビリテーションを目的としている。障害者雇用法は、対象障害者及び/あるいはその事業主に対する多岐にわたる助成について定めている。

- ・ 個別の支給：賃金コストの補助、車購入援助、交通費手当、車椅子使用者用住宅のアクセス改善助成金、訓練手当、職場支援機器、及び起業のための助成金
- ・ 特別プログラム及び協会に対する助成金
- ・ 授産施設に対する助成金
- ・ 雇用率を超えて障害者を雇っている事業主、授産施設と仕事の契約をしている事業主に対する報奨金

事業主への賃金補助と報奨金で、基金の総支出の約半分を占めている。しかし、異なったタイプの助成が互いに補完するよう意図されているため、支出項目を個々に取り上げることは、誤解を招く恐れがある。

賃金コストと採用に対する助成は、雇用義務の達成の程度には関係なく、事業主に対して支給される。連邦政府及び地方政府は、賃金補助の対象とならない。

支給の対象となるためには、その従業員が対象グループに属する障害者でなければならない。障害者雇用法の目的が障害者を職業生活へ統合することであるため、学生、職業訓練生、引退年齢の者は対象者とはならない。助成の提供は、個別のニーズに基づいており、収入及び購入価格の上限が定められている。補助率の上限は50%である。

基金は、この法律の下で助成を提供することができる唯一の機関であり、地方政府等の機関は、社会保険及び雇用サービスの提供機関である。すべての関係機関がチームを組んで、個別に他機関の支援提供機能を評価することになっている。

5.5 基金の管理

均等化課徴金基金は、顧問委員会と協議の上、連邦労働社会問題省大臣が管理する。顧問委員会は、退役軍人団体、障害者団体、地方政府、労働者、事業主、財務省の代表者により構成される。顧問委員会による管理に加え、基金の財務は、通常の内外部監査及び監査総局による外部監査を受ける。連邦の社会問題事務所による基金の分配は、連邦省により中央政府の監視及び管理を受ける。

(註) 全国リハビリテーション基金の政策と運営に関する国際会議の参加国から選択して実施したアンケート調査に対する、オーストリア国の回答に基づく。

6 中国 (註1)

6.1 発展の歴史

中国で障害者雇用率政策が開始され、雇用率を達成していない事業主から納付金を徴収するようになったのは、1990年代の初めである。中国語では納付金を「就業保障基金」といい、基金が障害者の雇用を保障するために使用されることを表している。政策は他国の経験を参考に、労働法及び1990年の障害者保護法に基づいている。

中国の改革及び外国に対する開放政策開始以降、特に計画経済から市場経済制度への移行期において、伝統的な障害者雇用の形式である授産施設は危機に陥った。ほとんどの授産施設の設備は単純で整備されておらず、技術は旧式で、管理面においても競争力がなかった。したがって、市場経済が発展するにつれ、障害者のための雇用機会を提供する新たな方法が必要となってきた。

中国の障害者数は、約 6000 万人である。

1990 年の 29 地方、12 都市における 1439 社・機関（重・軽工業、機械・電気産業、通信・商業分野）を対象とした調査によると、障害者の実雇用率は、全従業員の 0.93%であった。障害者に適切な職を提供することはさほど困難ではないし、彼らは仕事をこなす能力がある、という証左である。したがって、雇用率政策は適切だといえる。雇用率制度の利点には、以下が含まれる。

- ・ 一般の居住地の近くで就労できる利便性がある。
- ・ 障害者の職の選択肢がより多い。
- ・ 相互援助及び相互理解を促進し、障害者と健常者の統合がはかれる。
- ・ すべての事業主には障害者に仕事の場を与える連帯義務がある、という原則に適合している。

中国障害者連合会の下にある、省あるいはそれ以上のレベルの雇用サービス機関が、その地方における障害者雇用の調査及び障害者の雇用・失業の情報収集を実施するとともに、職業能力・適性の評価、職業訓練・講習の提供、及び訓練を修了した者を事業主に紹介する責任も持つ。この機関のもう 1 つの機能が、納付金の管理である。

6.2 雇用率

1990 年の障害者保護法は以下のように定めている：

国の機関、非政府組織、企業、団体、都市及び地方の共同組合組織は、一定の比率の障害者を適切な仕事、職位に雇用しなければならない。雇用率は、地方、自治区及び中央政府直轄地の政府が、実際の条件に沿って決定する（30 条）。

6.3 納付金

財務省が 1995 年に発布した障害者雇用促進納付金運用規則によれば、その組織で働いている障害者数が雇用率以下の場合、組織は定められた金額を支払う。この場合、年間の納付金額は、規定の数と実際の雇用数（雇用率を満たしていない）の差に、前年におけるその地方の職員・労働者の平均年間賃金を乗じた数である。たとえば、都市のある企業が、雇用率により 5 人の障

害者を雇用すべきところ、3人しか雇用していない場合（2人足りない）その都市の職員・労働者の平均年間賃金が5000元（603US\$）であれば、その企業は1万元（1205US\$）を支払うことになる。

組織の資金が不足している場合、あるいは、企業に政策上認められている損失がある場合、納付金の減額あるいは免除を申請できる。申請が認められなかった場合、あるいは支払いを滞納している場合は、一日につき滞納金額の5/1000の罰則金を支払わなければならない。

6.4 基金の分配

その地方の障害者雇用のニーズにしたがって、省あるいはそれ以上のレベルの雇用サービス機関は基金分配の年間計画を立てる。予算は財務局に提出され、検討・承認される。

納付金は、以下の目的にのみ分配される。

- ・ 障害者の職業訓練費用（基金の50%を占める）
- ・ 法に規定された数以上の障害者を雇用している事業主に対する報奨金（20%）
- ・ 障害者が共同所有する企業（授産施設）及び民間企業の、障害を持つ従業員に対する賃金補助、ただし、実施報告及び予算の確認・承認に基づく場合のみ（20%）
- ・ 財務局の承認の下に、雇用サービス機関の諸経費に対する支給、あるいは障害者雇用のための事業に直接使われる費用（10%）

6.5 基金の管理

事業主から徴収された納付金は、特別予算基金に属する。納付金は銀行に預金され、利子は基金に積み立てられる。納付金は予算及び支給計画の確認及び承認を行う財務局により運営される。監査局は、基金の監査及び監督をおこなう。

全国労働組合連合は、この制度を積極的に奨励し、発展させるべきであると表明している。制度が実施されることにより、障害者を仕事の場に統合するという企業の積極的な取り組みを保護するだけでなく、求職障害者の経済的困窮を補助し、より多くの障害者の求職活動を支援することになる。当面は、納付金の徴収をスムーズに行い、基金の利用を促進するために、管理・審査制度も含め、行政によるきめ細かな施策を策定して基金の管理を明確にし、納付金の効果をいっ

そう高めることが必要である（註2）。

（註1）全国リハビリテーション基金の政策と運営に関する国際会議に出席した中国代表団が、会議における討議のために用意し、発表したものに基づく。

（註2）同会議のために全国労働組合連合社会保障部の Zhang Zhilin が用意した国別レポートから引用

7 ハンガリー（註）

7.1 制度の歴史

雇用率制度の法的基盤は 1983 年法令 8 号がもととなっており、以後何度か改正された。この後、1993 年 XVIII リハビリテーション基金法が 1995 年末に廃止され、1996 年 1 月 1 日以降、労働省により管理される労働市場基金がリハビリテーション基金を法的に継承した。

7.2 強制的リハビリテーション雇用率

リハビリテーション雇用率（rehabilitation employment quota）はその年の平均職員数の 5%と規定されている。雇用率制度の対象者は、障害を持つ労働者が健康状態の悪化により労働能力が減じたために、これまでの職で永続的に業務の遂行が十分にできない場合、とされ、障害程度は 40%以上でなければならない。

ほとんどの事業主は、5%の障害者雇用率を達成していない。従業員 20 人以上の営利団体が未達成の場合は、労働市場基金リハビリテーション部にリハビリテーション納付金を支払うことが義務付けられている。経済団体、法律事務所、民間企業にこの義務が課せられる。住宅協同組合、社会団体、協会、基金、公益企業、非営利団体は雇用義務を免除される。

雇用率を達成している営利団体は 6%である。事業主の 15%は障害者を雇用してはいるが、規定数にまで達していないため、リハビリテーション納付金も支払っている。79%は障害者を雇用

せずに、納付金を支払っている。雇用率達成を奨励するには、リハビリテーション納付金の額が不十分であるといわれている。納付金額は、未達成の1人につき年間8000 フォリント（46US\$）である。この額は、国家予算法により、毎年定められる。

支払い義務のある営利団体は、納付金額を計算し、国の税・財務監査事務所が管理するリハビリテーション納付金口座に直接支払い、監査事務所はこれを毎月労働省に振り込むことになっている。

雇用率を超えて障害者を雇用している企業は、国庫予算から支払われる助成金を申請することができる。一定の基準により財務省が指定する対象企業（基本的には総従業員数の60%以上が障害者であること）及び社会雇用機関（地方自治体が所有し、障害者や失業者等を雇用する機関）が雇用率以上の障害者を雇用している場合にも、助成金を申請できる。これらの機関は、95%が雇用義務を達成している。

7.3 基金の分配

リハビリテーション基金の年間収入は約6億～7億フォリント（3万4000～4万US\$）であるが、助成金の年間申請額は60億～70億フォリントである。基金の分配は、募集に対して申請がなされた場合のみ行われる。募集が行われた時点で応募すると、目的、参加条件、資金援助方法等に関する情報が得られる。

仕事を創出、あるいは維持した事業主がその対象となる。政府の省庁及び国レベルの政府機関を除く、障害者を雇用する全ての組織が対象である。雇用されている障害者は、障害程度が40%以上であるか、聴覚障害者、全盲あるいは視覚障害者であり、医療証明書あるいは国立医療専門家機関の発行する証明書を所有していなければならない。

基金の約70%が障害者を雇用する団体に、5%が就労準備中の障害者へ、20%が授産施設、5%がサービス及びその提供機関に分配される。基金は仕事の創出と維持及びプロジェクトの推進に焦点をあわせている。リハビリテーション基金は、プロジェクトタイプの支出に対する資金援助を行い、資材や賃金等の運営費に対する援助は行わない。すべての申請に対して、現場の調査と直接情報を重視した評価が行われる。

開発費の20%は自己資金であること、3年間は雇用を維持する義務、国の労働センターとの協

力等が資金援助の条件となっている。

意思決定のプロセスには、事業主、従業員、地方自治体、各局連絡委員会及びハンガリー労働市場委員会の代表者により構成される労働委員会が関与する。雇用法に基づき、公共福祉省及び労働省がこの決定を承認し、支援する。

7.4 基金の管理

リハビリテーション基金は労働市場基金の一部であり、基金管理を主管する労働省が職員を雇っている。基金の管理は本部の主な任務であり、基金の継続的な活用を確実なものにする任務は各地方にまかされている。基金の財務は、財務省、国の会計監査事務所、及び政府調整事務所に管理されている。基金は投資されず、未使用の基金は年度末に国庫に組み入れられる。

助成金の申請時を除くと、メディアがリハビリテーション及び雇用の問題を取り上げることは、非常にまれである。

(註) 全国リハビリテーション基金の政策と運営に関する国際会議の参加国から選択して実施したアンケート調査に対する、ハンガリー国の回答に基づく。

第2部 政策の立案

各国の制度が示しているように、雇用率・納付金制度の1つの定型というものは存在しない。雇用率制度を設置しようと考えている国は、自国の歴史的発展をふまえ、現状に適した制度を策定することになる。雇用率及び納付金の義務の対象となる事業主はだれか、納付金額をどのように設定するか、受益者となる障害者はだれか、納付金基金をどのように使うか等、雇用率・納付金制度の目的と原則に関する、相互に関連した決定がなされなければならない。しかし、このような問題を提起する前に、国の政策策定者はまず自国の現状を考え、雇用率・納付金制度が適しているかを考えたいと思うだろう。

1 環境は適切か？

雇用率・納付金制度の採用に、時期及び国の状況が適しているかどうかを決めるためには、多くの点を考慮する必要がある。

社会・医療ケアのインフラ整備

雇用率・納付金制度の採用を考えている国の多くは、障害者の就労を可能にする医療や補装具が十分に提供されていない状況にあるかもしれない。医療的ケアが十分に整備されていないために慢性的に健康状態が悪いということは、身体的損傷と同様に大きな問題である。「社会病」の発生（エイズ、HIV、ストレス等）に対する対策も必要となる。紛争を経験した国では、身体の損傷や精神的トラウマの対策に対するニーズが増大するだろう。同様に、障害者が就労するためには最低限の資金が必要となるが、収入維持のための適切な制度が整っていないかもしれない。最低限の社会的・医療的ケアのインフラは、雇用率・納付金制度の前提条件である。

経済・労働市場環境

現在の失業率及び予測される傾向、労働力に対する需要、仕事創出のニーズは、雇用率制度の実施可能性に影響を与える。初期の制度は、完全雇用という条件下での実施を想定して作られた。失業率が高くなるほど、障害者雇用の特別な義務について一般社会（特に事業主）

を説得させるのが困難になる。

隔離の伝統

一般と切り離れた教育施設や職場及び特別ケアの歴史があり、これに起因して社会の主流における機会が不足していると、障害者のエンプロイアビリティ（雇用される可能性）に対する社会の態度を変革するのに、多大な投資が必要となる。事業主及び職場の同僚に、障害者は社会の主流において雇用される権利があると説得する必要がある。これまでは一般就労の可能性があると考えられていなかったグループの人々（特に精神障害を持つ者等）の統合を果たすことは、特に難しい課題である。

障害者雇用に対する既存の制度

一般雇用を目標とする雇用率・納付金制度は、これまで多くの障害労働者を就労させてきた既存の授産施設あるいは保護雇用機関の運営を経済的に脅かす可能性がある。これらの機関が障害者の統合を推進するか否かについても議論の余地があり、保護労働に対する雇用率・納付金制度の役割は、国家レベルの難しい判断である。

国の補助金資金の必要性

雇用率・納付金制度の目的は、障害者の雇用を最大限に増やすことであるため、究極的に制度の成功が証明されるのは、この制度の必要性がなくなったときである。この政策が効果をあげるにつれ、納付金基金に蓄積される資金は減じていく。この点だけを考えても、納付金基金は、リハビリテーションや雇用等のサービスに対する国の唯一の財源とはなりえないことがわかる。また、事業主からの納付金が、職業的統合のために必要なすべての投資に適合することを期待してはいけいない。障害者が一般雇用の場を得ることを確実にするためには、医療費や補助具、リハビリテーションや訓練を実施しながら収入を維持すること、職業準備サービスの提供者への資金援助、適切な宿泊施設、通勤のための交通機関等のために、その他の資金源も必要となる。

実施能力

雇用率・納付金制度を実施するには、納付金を徴収し、雇用記録を綿密に調べ、基金を分配し、基金の利用を監視し、その結果を発表する力を持つ組織が必要となる。同時に、このような組織自体も管理され、調査され、監査される必要がある。これらは明白だと思われるが、規定を実施する際に必要な規則を持たない法律、実行力を持たない全国リハビリテーション基金、といった実例が存在している。法律には強制力があっても、基金に制度を実施する運営資金が不足していることもある。法律の制定と、運営体制の確立の間に時間的余裕が

ない場合には、特別の問題が生じる。制度を実施する能力は、必須の前提条件である。

2 雇用率・納付金制度の目的は何か？

雇用率・納付金制度は、障害者の雇用機会を均等にするための仕組みである。就職したり、就労を維持するという点において、不利な状況にある一定のグループを特別に支援する積極的な行動形態である。

目的は、障害者の雇用への参加を均等にあることである。これは、従業員中の障害者の割合を増やすように、事業主の採用方法に直接影響を及ぼすことにより達成される。あるいは、直接の雇用が不可能な場合、障害者の競争力を高めることや、適切な雇用機会を容易に得られるような方策に対して納付金を分配する、という間接的方法もある。

フランスの基金 AGEFIPH によれば、雇用率・納付金政策は「飴と鞭」により目的を達成する、と表現している。事業主は納付金の支払いをできるだけ避けようとし（「鞭」）、財政的支援（「飴」）を得られるという予測のもとに障害者を採用し、雇用を維持するというわけである。フランスにみられるように、長期間実施されてきた制度においては、制度の目的は雇用を最大にすることであり、基金の収入を増大することではない。

3 どのような原則が雇用率・納付金政策を支えるか？

雇用率・納付金制度を長期間支える3つの原則を、以下に示す。

- ・ 障害者雇用は社会の責任である。
- ・ 基金の分配は、事業主の連帯責任に基づく。
- ・ 目的は、障害者の職業的統合を促進することである。

社会の責任

社会の責任という原則（事業主に対する法的義務という枠組）は、雇用率・納付金政策のアプローチを伝統的に支えてきた。義務とは、定められた数に達するよう、障害者を雇用することである。直接に雇用することが不可能な場合は、障害者で充当すべき職に対して納付金を支払わなければならない。

1990年代に設置されたいくつかの制度においては、これと反対の原則が採用されている。すなわち、納付金の支払いは義務であり、障害者を雇用することにより、これを回避できる、というアプローチであるが、法律自体は、納付金の前に雇用を考えるというヨーロッパや日本の原則を踏襲する傾向にあり、このアプローチが法律に明記されていることはない。しかし、障害者を雇用すれば救済措置として回避できるが、基金への納付金支払いを義務とすることの法的基盤を作ること賛成する意見も少数ながらある。ただし、納付金を障害者雇用により免除される税金であるとするのは、直接に雇用することを最優先することで障害者の雇用機会を均等にすることが社会の義務であるという原則とは、あきらかに相容れない。

制度の枠組みを作るときには、最初から原則を明確に提示し、誤解に基づいた解釈の原因となるような要素については、注意深く考慮することが必須である。雇用率を達成することが不可能な場合に（ポーランドにおける雇用率の達成予測は、1～1.5%である）経済・社会状況によっては、事業主に課せられた多種の納付金や税金との関連で、意図されたとは反対に、納付金が単にもう1つの税金であるとみなされることがあったとしても不思議ではない。税金担当機関の監督下にあり、基金の収入を増やすために対象となる事業主の枠を広げるようなことがあれば、この見方が正しいと確認されてしまうだろう。貢献することで事業主が得ることになる利益について十分な情報を提供すれば、納付金を税金とみなす考えをなくすることができる。

連帯責任

社会の義務を達成しなかった者から徴収した納付金を、達成した者に分配することは、連帯責任の原則の適用である。長期間実施されてきた制度においては、この原則は異なった形態で運用されている。ドイツは明確な「均等化」の原則を持つ。直接雇用するという法的義務を果たしていない事業主は、義務を果たしている事業主のコストを援助しなければならない。この経済的負担のアンバランスを調整するという原則は、日本でも適用されているが、同時に障害者を多数雇用していると認められた小企業の事業主に対する費用の援助も行われている。フランスの場合も同様で、雇用率の対象とならない事業主も納付金分配の受益者となりうる（基金の60%を充当）。

職業的統合

納付金は事業主から徴収され、障害者の職業的統合を推進するために分配される。障害者の職業的ニーズは、上述したような各国の状況により、様々である。例えば、義肢義足、車椅子等の補助具や必要な措置がなければ、身体障害者の統合の可能性は非常に困難である。同様に、住宅や交通機関が整備されていなければ、職場への通勤が不可能である。従って、

法に定められた基金の範囲も様々である。しかし、分配範囲を広げすぎると、就労することを最終目的にしている人々が対象から外れてしまうという危険性もある。社会及び医療的ニーズが大きく、要請が多い国においては、どこに線を引くかは、基金にとって難しい選択である。

基金の分配範囲を広くしすぎると、直接の雇用を促進するという目的に対して、逆効果となる場合がある。事業主が、自分たちの貢献が雇用の促進に有意義に使われるのではなく、国が支援するような広範囲にわたる社会のニーズを満たすために使われていると思えば、雇用率・納付金制度の基本原則に疑問を抱くことになるだろう。

また、授産施設あるいは保護雇用の支援のために基金を使うことも問題となる。ほとんどの労働者が障害者であるような施設での仕事は、はたして「統合」といえるだろうか。

このように義務の性格は、新たな制度を発展させる際の、重要な最初の政策決定である。この決定の後に、対象となる事業主と対象の範囲が問題として提起される。雇用率の対象となる事業主と、この中で納付金を支払う事業主、この2者は、相互に関連を持っている。

4 雇用率・納付金の対象となる事業主はだれか？

雇用率の対象となる事業主を決める基準として通常使われるのは、部門、従業員数及び業種であり、これらの基準は相互に関連している。

部門

まず、雇用率はすべての部門（公共、半官半民、民間、保護・授産部門）に適用すべきか、という問題がある。

もし公共部門が規定の雇用を達成する立場にあり、民間部門の規範となることができれば、これは明らかに利点である。公共部門についても法律で規定しようとする傾向はあるが、公共部門を雇用義務の対象とすることは、必ずしも典型的な方法ではない。ポーランド、ハンガリー、中国は、国あるいは地方自治体の機関には現在適用していない。ポーランドでは、民営化された国有企業も除外されている。

公共部門が雇用率の対象である場合、納付金の支払いは要求されるのだろうか。ドイツの

場合、すべての公共部門は納付金を課せられるが、フランスでは、半官半民の場合のみに適用される（公益機関、鉄道、有料道路会社、国営ラジオ・テレビ会社等、約 28 機関）。日本では、国及び地方公共団体はすべて雇用義務の対象となっているが、納付金の義務は課せられず、雇用率を達成しなかった場合は、雇用計画を策定しなければならない。民間部門の事業主が、納付金を国による賦課あるいは税金とみなす危険性がある場合、法のもとに公共及び民間部門を公平に扱うように考慮することは重要である。しかし、公共部門の実施状況を的確に監視するためには、行政の財源がかなり必要となろう。

西ヨーロッパ型の制度では、授産施設の運営者は、法のもとに事業主とはみなされず、雇用率・納付金は適用されない。1990 年代に雇用率・納付金制度を採用した多くの国には、大多数の従業員が障害者である保護雇用企業あるいは協同組合という基盤がある。ある制度においては、保護雇用企業も雇用率を達成しなければ理論的には納付金を課せられるが、実際は、この特別な資格（保護雇用企業と認定されること）を得るために必要な障害を持つ労働者数は、雇用率が義務とする数よりはるかに多いので、納付金を支払うことはない。

従業員数

雇用率制度の実施において、雇用率が適用されるのは、一定数以上の従業員数を雇用する事業主である。これには 2 種のアプローチがある。

- ・ すべての事業主が雇用率の対象となるが、一定規模の事業主がうまく除外されるように雇用率が決められている（例えば、日本では雇用率は 1.6% と定められているので、従業員が 63 人以上の場合のみに雇用義務が生じる）。
- ・ 従業員数が一定数以上の事業主のみが、法の対象となる。

雇用義務は企業全体の大きさを基準に考えるか（最も通常の方法）、あるいは事業所別（フランスの例）に適用するかを決めることは重要である。前者の場合は、事業主は障害を持つ従業員を 1 事業所に集中して雇用する（例えば、障害者を雇用する下請企業を設立する）ことにより、雇用率を達成することが可能になる。日本では、政府がこの方法を促進する政策をとっており、第三セクター企業は日本障害者雇用促進協会から相当な額の助成金を受けている（註）。

どのように仕事を定義するかを考えることも重要である。従業員数の計算は、常用労働者に加え、パートタイム労働者、期間を定めた契約社員、訓練生あるいは見習い生等をどのように扱うかでかわってくる。雇用率を目的とする従業員数の計算は、公共部門と民間部門で異なる場合もある。オーストリアの公共部門は雇用率の対象となるが、総職員数を計算する

際には職員数の20%を除外する。

納付金支払いの対象者を決める際に、通常は雇用義務の対象者を決める場合と同じ規則が適用される。しかし日本には、一定規模（常用労働者数300人）以下の企業は納付金の支払いを免除されるという規定がある。

雇用率・納付金制度において対象となる規模の設定は、国により様々である。ドイツは従業員数16人、フランス（事業所ごと）及びハンガリーは20人、オーストリア25人、ポーランド50人、日本300人（納付金支払い義務）。規模を設定するには、その国における事業主の規模別及び部門別の雇用人口に関するデータが必要となる。あらゆる国に共通する計算式というものは存在しない。社会・経済の移行期にある国々で起こっている労働市場の急激な変化をみていると、民間部門の成長、あるいは小企業の数増加に合わせて規定数が変更されていくだろうと思える。

雇用率・納付金制度を導入する際に、初期には小企業を除外するというのも一方法であろう。例えば、フランスでは対象となる規模を最初は34人と設定し、移行期の2年間は25人、3年目から20人とし、雇用率も最初は3%で、その後6%まで、毎年増やしていった。

（註）Terence Ison「障害者のための雇用率（Employment quotas for disabled people）」（1992年）
神戸大学法律レビュー（Kobe University Law Review）26号

除外職種

雇用率のために従業員数を計算する際に、法律がある職種全体（パイロット、漁師、救急隊員等）を除外するのは珍しいことではない。こうすることで、自社の従業員の大多数がこれらの職種に属する事業主を除外する効果を生む。企業あるいは事業所の規模を計算する際に、障害者にとって不適切であると考えられる特定の職位を除外する場合もある。フランスでは、民間・半官半民両部門あわせて約10%にあたる職が除外されている。範囲は広く、車の運転手、職業として航海あるいは旅行に携わる者、資格の有無にかかわらず肉体労働の従事者（工業、建設・土木、林業、レンガ・石工、埠頭作業、漁業等）である。

職種の除外が正当化されている理由の1つとして、障害者にとっての危険性、あるいは困難さがあげられる。身体障害者が雇用義務の対象である日本では、高所・地下・水上での労働等、仕事として「不適切な」業種、及び鉄道の運転手やパイロット等、公共安全を考慮すべき職種に対して、特別の除外率が適用されている。しかし、日本で医師、教師のように高度な資格を必要とする専門性の高い職種が除外されている理由は、明確でない。

このように職種を除外することは、統合という目的に反しており、障害の否定的な固定観念を強めると考えられている。

納付金義務の免除

オーストリアの法律のように、免除を認めない法もあるし、納付金の支払いが困難であることが正当化の理由とされている制度もある。ポーランドでは、基金管理委員会の委員長が、社会的あるいは経済的に特別の配慮が必要とされる場合に、事業主の納付義務免除を決定する権利を有している。

その他の選択肢

雇用率・納付金制度において、事業主に対してその他の方法が用意されている場合もある。フランスでは、民間・半官半民の事業主は、障害を持つ労働者の統合を目的として、従業員組合との交渉により合意に達した協約を適用することにより、雇用義務を達成するという選択ができる。ポーランドの制度のように、規定の雇用数を達成するかわりに、授産施設と下請契約を結ぶことを選択肢としている制度もある。これに対し、補助的な労働市場を支援することは、職業的統合といえるだろうか、という疑問も呈されている。これに対してフランスは、授産施設の商業活動を支援することにより、障害を持つ労働者は通常の生産的労働者ではないという考えを否定し、社会的統合の促進を助けることになる、と反論している。

5 雇用率はどのように設定すべきか？

納付金制度のない国における雇用率は、国により1%から15%（イタリア）までと、非常に幅が大きい。雇用率に加えて納付金制度がある場合は、国ごとの雇用率の幅が比較的狭い。日本1.6%、オーストリア4%、ハンガリー5%、フランス、ドイツ及びポーランドでは6%である。通常は、各国とも標準となる雇用率が採用されている。

納付金支払い義務のある国においては、達成すべき雇用率には、対象となる障害を持つ労働者数と、事業主の雇用能力を共に反映しなければならないのは明白である。日本では、労働者数と身体障害を持つ求職者数をもとにして、1.6%の雇用率が決められている。ドイツでも同様に、6%の雇用率を決める計算式は、労働年齢にある重度障害者の就労者数と失業者数をもとにして、重度障害者の就職にはある種の困難が伴うことを考慮に入れたものである。

事業体の規模が大きくなるに従って雇用率を高くする、というように、規模によって異なった雇用率を設定する方法もある。このような制度は最近ルクセンブルグで採用され、イタリア及びスペインでは、長年にわたって議論されている。また、事業主の障害者雇用能力を考慮するという理論により、産業部門ごとに雇用率を調整する方法もある。オーストリアの法律ではこの選択肢が可能とされているが、あまり適用されてはいない。一般的に、障害者雇用は実際上すべての事業主にとって、等しく可能なはずである、と考えられているためである。ある業種に異なった雇用率を設定するという考えは、障害を固定的にとらえるという理由から批判されることがある。

もし雇用率が労働市場における障害者人口をもとに決められているなら、地域・地方別の雇用率を設定するべきであるという議論が可能である。中国では、地域ごとのニーズや環境により、雇用率が異なっている。

あまり一般的ではないが、実雇用率に上限と下限を設定する方式がある（註）。このような制度は、企業が障害を持つ従業員を特定の事業体に集中し、半隔離状態に置くのを避ける方策ともなるだろう。

雇用率をどの程度に設定するかは、雇用及び納付金義務の対象となる企業・事業体の最小規模の決定と関連があるのは明白である。両方とも、国あるいは地域における、企業規模ごとの仕事の分布状態を考慮した上で、決定されなければならない。

（註）Suresh C. Ahuja 編「視覚障害者のための社会保障、及びその他の給付（Social Security and Other Benefits for the Blind）」（1992年パリ）世界盲人連盟。（1989年の韓国障害者雇用機会法によれば、事業主は下限1%、上限5%の障害者を雇用することを要求されている。）

表2 最少従業員数と雇用率

国	最少従業員数		雇用率
	雇用率の場合	納付金の場合	
フランス	20 (事業体別)		6%
ドイツ	16		6%
ポーランド	50		6%
日本	63	300	1.6%
オーストリア	25		4%
ハンガリー	20		5%

6 納付金はどのように設定すべきか？

納付金額の決定には、以下のような相関性のある要素が絡んでおり、複雑である。

- ・ 事業主の採用態度に及ぼすかもしれない効果
- ・ 支払い可能な設定額及び企業の実施可能性に対する影響
- ・ 障害を持つ労働者を雇用する事業主を補償するための適切な基金の要件

障害を持つ労働者が占めるべき各職位に対して支払われる納付金額は、通常、最低賃金（例：フランス）あるいは地域ごとの平均賃金（例：中国）のように、賃金水準に関係がある。ポーランドでは、納付金は通常の賃金の半額と定められている。

雇用率・納付金制度の目的は、雇用義務を達成している事業主と、達成していない者との財政的負担を均等化することにあるので、事業主にとって、障害者を雇用することが納付金の支払いに比べて財政的に不利にならないような計算式が作られている例がある。日本の場合、雇用率を達成するために別途必要となる一人あたりの平均費用を考慮に入れ、労働省が納付金の基準額を決定する。このようなアプローチは、一般的に障害者を雇用するには費用がかかる、とみなすものである。ウクライナ事業主連合は、障害者の異なった生産能力を業種別に考慮した計算式を採用すれば、平等性が高くなるとしている。

企業規模等を基準にして、異なった納付金の設定が行われる場合もある。フランスでは、規模により3レベルに分けている。従業員200人未満の場合は、1時間あたりの規定最低賃

金(SMIC)の300倍、200~750人の場合はSMICの400倍、750人を超える場合はSMICの500倍である。ブルガリアでは、基金に蓄積される事業主への「罰則金」は、最低賃金の1~5倍と報告されている。

納付金額を設定する際には、高額な納税義務、保険料、その他の指定納付金等を負担する事業主への累積的影響も考慮すべきであろう。このような状況において、高額な納付金支払いを要求しても受け入れられにくく、障害者雇用を奨励するという目的の達成を妨げることになる。

要するに、事業主の障害者採用及び維持を奨励するにはどの程度が適切かを考えることが、納付金額決定の重要な基盤である。目的は収益を最大にすることではないので、基金の財政的ニーズを優先すべきではない。雇用義務を達成した事業主に生じた余分なコストを補償するのに十分な額の収入確保が必要である、ということである。

7 雇用率及び納付金額はどの程度フレキシブルであるべきか？

経済及び労働市場の変動が激しい制度移行期にある国々では特に、環境の変化に合わせて制度をフレキシブルなものにすることが重要である。小規模企業の設立が増加するにつれ、規定の雇用数あるいは雇用率の設定を調整する必要があるだろう。同様に、紛争を経験した国々のように、雇用を必要とする障害者人口が増加すれば、雇用機会を促進するためにより大きな動機付けが必要となるだろう。

雇用率・納付金制度における規則の調整を考慮する際には、広い範囲から助言を求めることが必須となるが、特に、この変更によって影響を受ける事業主の意見を聞くことが重要である。変更の理由は、明確に提示する必要がある。意思決定の透明性を確実にすることである。その提案が直接に雇用を増大するためというより、基金の収入をあげるためであると捉えられる恐れがある場合には、特に注意が必要である。

8 だれが受益者となるべきか？

雇用率・納付金制度の目的は、障害者の雇用を最大にすることである。事業主が雇用率を達成するために障害者を直接に雇用し、それを維持することによって(これはすべての雇用

率制度において同様である)あるいは仕事の創出・維持のために納付金基金を分配することによって、雇用が実現される。この雇用率・納付金制度の原則に忠実であるために、基金の受益者は、雇用率と同様の方法で決めるべきである。

障害者の雇用率制度を計画する際の主要な問題は、職業的統合の可能性が減少している者の特定を容易にするために、対象となるグループを特定することである。

障害とは何か

まず第1に、「障害とは何か」という、原則に対する基本的な問いかけが必要である。医学的に定められた条件だろうか。機能障害、けが、病気を原因とする身体機能の低下か。あるいは個人の機能的な障害と社会における障壁や物理的環境の相互作用だろうか。

最初の2つのアプローチでは、問題は個人に属しており、機能障害があるために障害者は健常者より労働能力が劣っている、と考察する。一方、3番目の解釈では、職場環境におけるマイナスの影響(差別的な態度や労働慣行等)を減らす対策をとれば、機能障害に関連する不利な状況を改善することができる、と考える。

1989年以前の中央及び東ヨーロッパ諸国において、障害の認識は、かなりの部分が労働者社会の概念に縛られたものであった。障害者とは、けが、病気、職業病により通常的环境における労働能力を部分的にあるいは完全に失った者であると定義されていた(註)。先天的障害を持つ者は、労働力として考えられていなかった。この概念は、いまだにいくつかの雇用率・納付金政策に見られる。ポーランドでは、現在改正作業が進められている法律において、健康状態が損なわれたために通常的环境での労働がどの程度阻害されているかを基に障害を分類しており、障害程度はその者が働くことができると判断される職場のタイプに関連している。ウクライナで採用されている分類も同様であるが、ロシアにおける定義は、労働能力の制限とは関連させていない。

(註)ILO(1996年)「移行期にある諸国における障害者雇用の展望：中央及び東ヨーロッパにおける障害者のための積極的な訓練・雇用政策のためのガイドライン(Employment Prospects for Disabled People in Transition Countries: Guidelines on active training and employment policies for disabled people in Central and Eastern Europe)」ILOジュネーブ

受益者の定義

このアプローチでは、雇用率の対象範囲は非常に狭くなる。重度の機能障害を持つ者は通

常の環境においては仕事ができないと考えるだけでなく、職業経験のない者も排除される。例えば、ハンガリーでは雇用率制度における障害者とは、健康状態の悪化による労働能力の変化のために、永続的にこれまでの職で業務の遂行が十分にできず、障害程度が40%を超えている者とされている。

オーストリア、ドイツ及び日本において長年実施されてきた雇用率・納付金制度においては、障害の原因、あるいは障害が生じた環境は問題とされず、障害の定義は労働能力とは関連していない。ドイツでは、職業能力の減少を示唆すると考えられるのを避けるために、重度障害者法における「稼得能力の減少」という言葉を、1986年に「障害程度」と置き換えた。

フランスでは、長年かかって雇用義務を拡大し、受益者グループの枠を広げてきた拡大方式であるため、雇用率・納付金制度の受益者を決める唯一の方法というものはない。歴史的には、傷痍軍人及び労働災害や職業病により永続的に労働能力を失った者であったが、これらに加え、特別委員会（COTOREP）に障害を持つと認定された労働者、労働能力あるいは生計を立てる能力が2/3以上失われた者で、社会保険制度のもとで障害年金の受給資格がある者等が含まれている。従って、フランスの制度には複数の障害者特定方法が存在している。

すでに述べたように、いくつかの定義は医学的にみた身体状況・病気を根拠としており、また、機能障害や病気を原因とする機能上の制限（歩くことができない等）に基づいた定義もある。両アプローチとも、雇用率・納付金制度の受益者を特定する際に用いられており、1制度の中で2種類の定義が採用されていることもある。

雇用率・納付金制度において特別な措置の受益者となるかどうかを決める方法として、通常は、医学的分類のみでは十分とはいえないと考えられている。しかし国によっては、障害者を認定するための医学的評価は、医療に対するニーズが満たされていないことに注意を喚起する方法として、これからも重要となる。

雇用を得たり、維持するのが最も困難であると考えられるより重度の障害者の統合を促進する特別の方法を持つ制度もある。重度障害を持つと分類される従業員、あるいは特別の条件下にある者を、雇用率の計算において複数人と数えることもできる。これらの制度においては、より重度の障害者を、以下のような方法により特定する。

- ・ 機能障害の種類（視覚障害等）あるいは病気の種類
- ・ 機能障害の結果（車椅子の使用が必要な者等）

- ・ 「重度障害」の基準、あるいは労働能力の低下。通常、医学的に認定された状態に基づく。

医学的にみた状態そのものは、重度障害の尺度として適切ではないと考えられることが多くなってきた。

通常、雇用率制度は医学専門家による正確で数量的な障害の評価が必要であると考えられている。これにかわるアプローチとしては、ILO159 号条約（註1）の第1条に規定された障害者の定義（「障害者」とは、正当に認定された身体的または精神的障害の結果、適当な雇用に就き、それを継続し、かつ、それにおいて向上する見込みが相当に減退している者をいう）に基づいたものが考えられる。

ここでいう「減退している」は、かならずしも労働能力の減退ではなく、その者の生産性が比較的低いと認められることを意味している。またこれは、周りの態度や環境が「減退」に影響を及ぼしているので、適切な措置をとることにより、医学的障害分類とは関係なしに障害者が労働市場に参加できることを認識したものである（註2）。

オランダは、労働環境の適応措置を奨励し、ある仕事に対する能力の不足を克服するために雇用率制度を利用する可能性を例証している。すなわち、雇用率制度（任意）において、仕事に対する適応措置を受けた者、あるいは就職するために適応措置が必要な者は、その他の受益者と同様にカウントすることができる。これには、障害者が、能力ではなく欠陥により分類される制度に縛られないですむ、という利点がある。

（註1）職業リハビリテーション及び雇用（障害者）に関する条約（第159号）1983年

（註2）ILO（1996年）「移行期にある諸国における障害者雇用の展望：中央及び東ヨーロッパにおける障害者のための積極的な訓練・雇用政策のためのガイドライン（Employment Prospects for Disabled People in Transition Countries: Guidelines on active training and employment policies for disabled people in Central and Eastern Europe）」ILO ジュネーブ

年齢及び性別

対象者を決める際に、年齢も考慮の対象となる。入手している情報は限られているが、労働年齢にあるすべての障害者を含むのが標準的なアプローチであるように思える。しかし、訓練中の者や見習い生を除外する場合、また、パートタイム契約を含まない場合は、若年者や引退間近の者が対象外となる可能性が高い。対象を常用労働者のみに限ると、女性がパートタイムで働くこ

とが多い社会においては、女性が受ける影響が不均衡に大きくなる。

9 基金はどのような目的に使用されるか？

基金の使用目的は、基金の出所及び国の政策と関連してくる。

基金の出所

ほとんどの制度（オーストリア、フランス、ドイツ、日本等）において、事業主からの納付金が全国リハビリテーション基金の唯一の収入である。ポーランドの基金は保護労働企業に対する税の減免の一部を徴収することができる。また、その他から資金を受け取る事を定めている法の条項もあるが、これまでは適用されていない。設立後長期間を経ている基金の場合は、事業主の納付金は、主に障害者雇用を促進するために使われている。

いくつかの資金源を持ち、職業リハビリテーション以外の目的に分配することができる基金の例（ブルガリア等）もある（註）。

（註）ブルガリアでは、「障害者支援・リハビリテーション・社会統合のための全国基金(National Fund for the Support, Rehabilitation and Social Integration of Disabled People)」の収入は、雇用率を達成していない事業主からの納付金、GDPの0.1%にあたる補助金、保険会社の出資金（すべての国有車及び私有車に対する「市民の義務」としての強制保険の1%）、障害者支援特別宝くじ、その他のくじ、及び慈善・スポーツ・社会行事等からの収入、寄付金や遺贈等である。基金が援助するのは、訓練及び職業リハビリテーション、障害者雇用への報奨金、特別企業・協同組合・自営業への助成金、医療リハビリテーション、住宅及び環境のアクセス改善、文化・スポーツ・旅行、障害者のための社会的支援である。

国の政策及び介入の分野

基金の介入分野は、障害者関連の公共政策の補完として扱われるか、国の政策の中に統合されるか、あるいはあらゆる意味で国の政策の代行となりうるものである。

基金の分配と国の政策の関係は、法律によって定めることができる。たとえばドイツでは、最初にすべての雇用関連サービス及びその他の社会的給付機関による資金援助の可能性を考えるとおり、これら公共機関の予算を節約するために納付金が使われてはならないと定められている。

プログラムの範囲は、典型的には以下の3方法のいずれかにより決められる。

- ・ 社会的パートナーがプログラムを定義し、国が承認する。
- ・ 厳密に法律及び規則に従って中央政府がプログラムを定義し、一部の範囲に限り、各地方の社会的・経済的状况にあわせて、地方レベルで調整される。
- ・ 中央政府省庁の指示によりプログラムが定義され、国の予算に組み込まれ、議会で承認される。

基金がどのように国の政策に従属し、どのようにプログラムが定義されるかにより、その法的権限の範囲は以下のように異ってくる。

- ・ 一般労働市場のみ
- ・ 一般労働市場及び授産部門
- ・ 一般労働市場、授産部門、及び社会統合に関するより広範な分野（医療及び社会リハビリテーション、治療作業場、障害児施設、住宅及び交通機関等）

雇用以外の目的

上述したように、基金によっては雇用関連以外の目的に対する支援も行っている。この場合は、労働年齢以下の者、労働に適さない者、労働力となり得ない者が受益者となりうる。また、バリアを取り除いて社会的統合を推進するために、公共施設、住居、交通機関、その他の公共娯楽施設等の改善に対する助成を行っている基金もあるが、こうした活動は障害者の雇用への道を容易にするとともに、障害者の一般的状況を改善する効果もあるだろう。

表3は、ワルシャワ会議の準備として実施したアンケート調査に対して回答した、6つの基金が助成している、雇用以外の対象項目を示している。

表3 雇用以外の助成対象

雇用以外の助成対象	受益者		
	障害者	授産施設	サービス・その提供機関
障害者の住居	A, G	H	G
障害者の交通機関	A, P	H, P	P
支援機器・補助具	A, F, H, P	P	P
医療リハビリテーション施設	H, P	P	
社会リハビリテーション施設 (治療作業所)	A	H, P	
労働年齢外(児童・退職者等)の障害者を対象とした社会・医療リハビリテーション	A, H, P		P
失業者の収入確保	H		
その他	P	P	H, P

A：オーストリア、 F：フランス、 G：ドイツ、 H：ハンガリー、 J：日本、 P：ポーランド

一般に、既存の基金においては、雇用以外の目的に対する助成の割合は減らしていくべきであると考えられている。特に労働組合員は、障害者団体や財団の援助には国の予算を使うべきであると主張する。国によっては、基金の援助により作業所の仕事やリハビリテーション活動を提供している財団や協会に、障害者が依存しすぎていることも知られている。

運営コスト

政府機関が運営している基金の場合、運営コストはその機関が持つものと期待される。ドイツとオーストリアでは、連邦の労働社会省が基金に職員を配置している。労働省も事業主として扱われているハンガリーでは、基金の収入のうち2%が運営コストとされており、ポーランドでも基金の運営コストは基金の収入でまかなわれている。

10 だれが、どのような雇用関連の目的で基金を受けるか？

主な受益者は、事業主、障害者、授産施設・保護企業、及び障害者のリハビリテーション実施機関の4者である。職業リハビリテーションを目的とした基金分配の割合は、表4に示すように、各国の基金ごとに異なっている（註）。

（註）各国へのアンケートに対する回答から得た概算による。

表4 雇用関連の方策に対する受益者別分配比率（概算）

	雇用関連の方策に対する基金の分配比率（概算）			
	企業	障害者	授産施設	サービス・ その提供機関
オーストリア	*	*	24	*
フランス	40	35	3	22
ドイツ				
連邦基金	43	0	32	7
地方基金	58	5	31	6
ハンガリー	70	5	20	5
日本	80	0	0	20
ポーランド	45	2	52	1

* 特定されず。

表5はワルシャワ会議の準備として実施したアンケート調査に回答した6つの基金の、助成対象となる雇用関連方策及び受益者のタイプを示している。

事業主

ほとんどの場合、事業主が主な受益者である。制度によっては、雇用率を達成している事業主、雇用率（あるいは納付金）の対象となっている者、雇用義務のない者を区別している。障害者の大多数が小規模の企業・会社に雇用されていることを考え、フランス、ドイツ、ポーランドの場合、基金の分配がこれらの企業に有利になるような配慮がされている。フランスでは、中小企業の障害者雇用促進を国策としている。

事業主が対象となる論理的根拠としては、障害者雇用に関連するコスト（管理コスト、他からの補助が見込めない適応措置、あるいはドイツのように、重度障害者に対する通常より多い有給休暇のコスト等）の補償、あるいは、低い生産性に対する補助、があげられる。助成金あるいは補助金は、事業主が差別する可能性がある者を雇用すること、あるいは助成がなければ考慮しなかったかもしれない適応措置をとるようすすめるための奨励策ともなる。

事業主は、特定の障害を持つ労働者の雇用、雇用の維持、及び仕事の創出を支援し、あるいは障害を持つ労働者一般の現在・将来の利益のために、基金の分配を受けることができる。

表5 助成対象となる雇用関連方策及び受益者のタイプ

	受益者			
	企業	障害者	授産施設	サービス・その提供機関
事業主の啓発	H			
情報提供・啓発キャンペーン	F, G	G		F, J, P
企業に対する助言	F			J
その他				A
職業準備	H	H		H
職業指導				F, P
職業評価	F			A, F, P
訓練・再訓練	F, J	A, F, P	P	F, G, J, P
リハビリテーション施設		P	P	G, J, P
その他	P		P	P
就職への道	H			
職探し・職業斡旋			F	F, P
統合支援・フォローアップ	F, J	F, G		F
通勤手段	A, F, J, P	A, F, G, P	P	F, P
採用奨励策	F, G	F, P	P	

(つづく)

(つづき)

仕事創出	F , G , J , P	F , G	P	
その他		A		
雇用継続・配置転換	H			
賃金補助・奨励金	A , F , G		P	
再配置	G		P	
その他	A			
職場環境における支援	H			
職場整備	F , J , P	G	P	
職場のアクセス改善	A , F , J , P	A , P	P	
統合支援・フォローアップ	F , J			F
その他		A		
研究・開発	F		P	F , G , J , P
保護労働			H	H
授産施設の設定	P		A , G , P	
保護労働からの移行推進	A , F , P		F	
その他			A	

A : オーストリア、 F : フランス、 G : ドイツ、 H : ハンガリー、 J : 日本、 P : ポーランド

特定労働者の雇用支援には、継続的助成と、一時金として支給する場合がある。

- ・ 雇用義務を達成するために障害者を雇用する場合のコストの助成。規定の雇用義務以上に雇用している障害者一人ごとに規定額の報奨金が支払われる場合（オーストリア、日本）と、ポーランドのように、事業主が所得税の減免を受ける場合がある。
- ・ 雇用率あるいは納付金の対象となっていない事業主が障害者を雇用している場合の助成（一人あたりの規定額等）。
- ・ 一定額の賃金補助、あるいは国の保険料の減免。多くの場合、その従業員の生産能力の評価に基づく。
- ・ 一定期間、特定の労働者の全賃金、及び国の保険料の全額を補償。
- ・ 雇用契約の完結、障害者の継続雇用の奨励策として、採用報奨一時金（フランス）。

- ・ 障害者の採用・雇用維持に必要な一時あるいは継続的な適応措置・整備（職場介助者、アシスタントを含む）に対する全額あるいは部分的支払い。
- ・ 訓練・再訓練費用の援助。

仕事創出のために、投資ローン、助成金、ボーナス等が支給されることがある。パートタイム職の創出や障害者に対する訓練場所の提供に対して、融資や助成金支給が適用される場合もある。

一般的利益に資する支援には、以下のようなものがある。

- ・ 障害労働者のための施設を改善（アクセスのよい職場、改良された機器等を含む）し、障害者を受け入れるのに適した労働環境整備を援助。
- ・ 技術開発に対する支援。
- ・ 従業員に対する情報提供と、障害に関する啓発教育。

資金援助を受けるために、条件がつけられる場合もあるだろう。ブリュッセル基金の場合、事業主は10%を拠出し、ハンガリーの場合は、資金援助を受けるプロジェクト費用の20%を拠出する義務がある。オーストリアの場合、還付が費用の50%を超えてはいけない。基金が賃金コストあるいは採用報奨金として支払われる場合、通常は一定年数以上継続して障害労働者を雇用することを要求される。

障害者

どんな場合も障害者が基金分配の最終受益者であるのは当然であるが、かならずしも、障害者自身が基金を受け取る必要はない（日本では許可されていない）。

直接障害者自身を支援するために基金が使われる通常の形式は以下の通りである。

- ・ 仕事に必要な機器の購入あるいは整備に対する助成金
- ・ 仕事及び職場環境のアクセスの改善
- ・ 通勤手段に対する助成金あるいは融資（車の購入・改良等含む）
- ・ 訓練及び技能開発プログラムに参加する費用の補助
- ・ 自営の開始に対する助成金あるいは融資

これらに加え、移動支援機器や住宅の改築に対する支援を提供する基金もある。通常は個人のニーズを評価し、これに基づき特定の項目に対して支援が提供される。これにかわるアプローチとして、現在オランダで「クーポン」制度が考えられている。

障害者の就職に資する新たな基金の使用方法として、フランスにおける採用報奨金があるが、一時金が事業主に支払われ、非常に評判がよい。

授産施設・保護企業

オーストリア、フランス、ドイツに見られるような授産施設や、中央・東ヨーロッパにおいて典型的な形式である保護就労企業に対して、包括的な名称を使うと誤解を招く恐れがある。前者の場合は、一般企業が対象となる法律とは別の規則の対象となり、雇用率の対象とはならない場合が多い。しかし、作業所の設立や、フランスのように一般雇用環境への移行促進のためには、納付金基金の分配を受けることができる場合がある。すでに述べたとおり、事業主は授産施設との契約を結ぶことにより雇用義務を達成する方法を選択することもできる。

一方、保護就労企業は EU 以外の諸国における新たな雇用率・納付金制度において、基金の最大の受益者となっており、ポーランドの場合は、これらの企業自体が基金への貢献者でもある。ポーランドの発表にあったように、1989 年以前は協同組合が障害者に仕事を提供する重要な役割を果たしていた。保護就労企業の促進は、一般市場における雇用機会が極めて少ない人々に仕事を提供する政策の中枢に置かれていた。このような組織は、国の補助下から競争市場に移行するに従い、投資のために基金を受給する特別なニーズが生じているが、競争市場で成功を収めている保護就労企業もあるので、一般企業の事業主は、これらの企業が納付金基金を不均等に高い割合で受給することが適切だろうか、という疑問を呈している。

保護就労企業は、職業・社会・医療リハビリテーション（これらは法的に提供を義務付けられている場合もある）の設備、銀行の金利支払い、廃止の恐れがある職の維持、あるいは特定の従業員（精神障害等を持つ者等）の賃金等に対する助成を受けることができる。

施設、NGO、機関

いくつかの基金においては、納付金のかなりの割合が、障害者の雇用を支援する各種団体（任意団体、事業主団体等を含む）に分配されている。フランスのように、他から資金援助を受けてサービスを提供している団体を除外する基準を設けることもできる。

基金は以下のように、障害者に対する職業上の利益のために使用することもできる。

- ・ リハビリテーション
- ・ 訓練・再訓練
- ・ 職業評価・指導
- ・ 職探し・職業斡旋・フォローアップ
- ・ 通勤手段

事業主や職場における啓発活動のために、組織が助成を受けることもできる。研究や開発を支援する基金もある。たとえば、ドイツの基金は、職場復帰のための支援機器に関する膨大な情報データベースを持っている REHADAT を支援している。

* * *

雇用率・納付金制度を設置しようと計画する国は、上述したような諸条件を考慮に入れ、全国リハビリテーション基金により、いかにうまく制度を運営していくかを検討する必要がある。

第3部 全国基金の運営

第2部では、誰がどのように納付金基金の受益者となるかに関する原則を考えたが、第3部では、納付金徴収及び基金分配の実践的方法、及びこれらの活動を運営する制度について検討する。

全国リハビリテーション基金の主要な役割は、納付金の徴収、基金の分配とその使用についての監視である。フランスにおいて、雇用義務の対象となる民間部門の企業数は87,000程度であり、このうち約半分が基金への貢献者である。1995年1年間で(註)、フランスは2億8200万US\$、ドイツは6億6700万US\$の基金収入があり、日本では1億8200万US\$であった。1996年のポーランドにおける基金の収入は3880万US\$で、納付義務が適用された事業主(従業員50人以上)は14,000以上、保護就労企業は1500社であった。これらの統計は、全国リハビリテーション基金の運営に必要となりうる仕事量を知る上で助けとなる。

(註) 1997年3月1日の換算による。

1 納付金の計算と徴収

通常、事業主が納付額を算定し、申請する。納付金の徴収は、年払、四半期ごと、あるいは月払い、のように定められる。通常の支払方法は、基金の銀行口座への振り込みである。

コンピュータシステムの普及により、事業主及び基金の職員が運営にかかわる負担を少なくできるだろう。連邦の省が基金の運営を行っているオーストリアでは、局の職員が納付金額を計算し、事業主に通知する。主な保険会社協会との連携により、データは通常コンピュータで転送されるため、事業主は算定額の確認のために記録を提出する義務から開放された。

新しい制度において、正しい額が徴収されたことを確認するための資金が不足している場合は、遵守させることが特に問題となる。雇用率を達成した事業主の割合を知ることも難しい。ポーランドでは、初期のころ、申請はしても納付しない企業と、納付はしたが申請を完璧にしない企業の両ケースが見つけられた。納付金支払い義務を規定した法律の条項が、細

則が十分でないために適用されない、実施努力がされない、実施が困難である、という例も見られる。ポーランドでは、基金への支払いは納税条項により規定されており、国庫金会計監査事務所が納付を管理し、納付金徴収の権限を持つ。

ニーズの評価

ほとんどの支出計画は、就職斡旋機関、障害者団体、事業主、保護就労企業等から得た証拠に基づいたニーズの評価をもとにして立てられる。地域あるいは地方レベルで運営されている基金は、当該レベルの関連機関に相談することもできる。

基金の申請

ある特定の介入に対するニーズが非常に高い場合でも、このニーズを支援に対する要請という形にするには、情報の提供と周知が必要となる。障害者自身に加え、障害者関連の仕事をしている専門職員が、支援の種類や申請方法を知る必要がある。制度によっては、各種の準備・支援・職業斡旋機関が基金のプログラムを事業主に周知させるために重要な役割を果たしている。

規定の書類により申請するのが、通常の方法である。オーストリアでは、事業主の雇用率達成レベルが自動的に記録されているため、規定より多くの障害者を雇用した場合の報奨金に対して、事業主がわざわざ申請する必要はない。

通常、助成金や補助金の申請は、特定時期に限る必要はない。ハンガリーでは申請の募集プロセスが報道され、申請を評価する前には現地調査を行う。

運営・管理が地方分散型の制度は、基金の職員が申請者に近いという点で、申請プロセスを容易にすることができる。

基金が申請を採用し、資金を分配するプロセスに要する期間に関する情報はほとんどないが、障害者の就職は、迅速かつ信頼のおける対応にかかっているという観点から、これは重要な条件である。

分配の規則と実施

基金の分配には、4種のアプローチが見られる。

特定の目的に対して分配の割合を定める場合。中国では、省あるいはそれ以上のレベルの

雇用サービス機関が、その地方のニーズに合わせて分配計画を立てる。特定の目的に対する割合には制限があり、職業訓練 50%、雇用率以上に障害者を雇用している事業主に対する報奨金 20%、協同組合及び民間企業に対する助成金 20%、及び雇用サービス機関の必要経費 10%、となっている。

資金援助のタイプにより、優先順位をつけることもできる。日本では、規定数の障害者を雇用している事業主に対する調整金と報奨金が優先されている。ポーランドでは、障害者に対する職の創出及び維持に関する措置が優先されねばならない。

特定の**受益者グループ**を優先することもできる。ドイツでは、個人及び事業主への分配が優先されている。

要請が支給を大幅に上回っており、通常募集形式をとっているハンガリーでは、「**先着順**」方式が採用されている。

基金利用の監視

分配の目的通りに基金が使われることを確実にすることが問題となる場合がある。特定の障害者に対する賃金補助あるいは国の保険料の減免措置は、非難の対象となりうる。雇用率・納付金制度に限らず、「虚偽の障害者申請」は広い範囲で問題となっている。どのように資金を使ったかを、受益者に書面で報告させるのが典型的な方法である。特定のプロジェクトに対する資金を受給するために、条件をつけることも効果的であろう。受益者が一定割合出資することを要求するのも一例である。

2 運営及び責任

基金の政策決定者をだれかにするかは重要な問題で、議論的となる場合がある。国によっては、基金を設置する際に、法律により新たな組織を設立している。また、既存の機関（多くは労働省、社会省、あるいは保健省）に委託されることもある。唯一日本では、労働省に委託された事業主団体が雇用率・納付金制度を運営している。

基金と政府の省庁の法的関係は様々であるが、いずれの場合も密接な協力関係を持っている。フランスでは、基金は国の私法律に規定される協会に管理され、国は法的な会員ではないが、労働省が基金の年間プログラム、予算、基金の使用目的に関する年次報告を承認する。

基金の活動を国が補完することを確実にするために、これは重要である。日本では、基金に対して大臣が強い指導力を発揮すると報告されている。

全国リハビリテーション基金の運営は、基金の政策の影響を受ける部門のすべてあるいは一部の代表により構成される理事会が行うのが典型的な形式である。理事会の理事長は大臣、大臣により任命された者、あるいは特定個人である。理事の代表する母体は基金により様々である。例えば基金が事業主団体により運営されている日本では、理事会は事業主の代表者のみで構成されている。障害者は審議会のメンバーではあるが、理事会には含まれていない。これに対し、フランスの基金の理事会は、事業主団体、労働組合、全国障害者協会の代表者を含む。ポーランドでは、現在基金の運営に事業主団体は関与していない。ブルガリアでは、労働組合の代表者は含まれていない。

障害者のための雇用政策は全国的に社会の関心事であり、従って障害者や障害者団体のみならず、すべての社会的パートナーに周知されるべきであるということが、共通認識となってきた。理事会の定款、及び、事業主団体、労働組合、障害者団体、政府省庁等からの代表制度について、基金設立を規定した法律に明記する、あるいは政策決定の対象とすることも考えられる。同数の代表というのも1つの方法として考慮の対象となる。

全国リハビリテーション基金は、政府の上層部に対して責任を持たなければならない。基金が国の監督下（国の監査事務所等）にある場合、大臣協議会に対する4半期ごとの報告義務がある場合、あるいは議会や特別な政府機関に対する直接責任がある場合等がある。

3 運営組織

組織は、全国的なもの、全国及び地方組織、地方組織のみ、ほとんどが地域主体のもの、と様々である。最もよく見られる地方分散型の場合は、基金活動の潜在的受益者と最も近接しているという利点がある。

基金運営に関する様々な任務（納付金の徴収、記録の調査、制度の周知、申請書の処理、申請に対する支給の決定、支払いの処理、基金使用の監督、活動報告）は、地方あるいは中央事務所で行うことができる。これらの処理及び決定をどの程度分散化するかは、基金の徴収及び分配方法により決まる。

4 基金活動の効果に対する評価

どの制度にも適用できるような、雇用率・納付金制度の効果を評価するための一定の基準を作ることは、詳細な研究と徹底的な議論を必要とする重大な任務である。一般雇用に参加している障害者数という単純かつ明白な結果は、法的及び実際上の障害の定義、一般雇用の構成要素等に違いがあるため、比較要素として使えない。リハビリテーション制度の発展段階や国の政策のインフラにおけるその他の要素も、障害者の雇用機会や雇用の維持に影響を及ぼす。従って現段階では、結果の比較評価分野は十分に開発されておらず、国の制度の効果は、各国それぞれの方法で評価しなければならない。

初期の段階における政策の周知、及び効果の評価には、適切な統計的基盤が必要である。まず、人口に関するデータ（労働年齢人口、年齢別・性別求職人口、これらに占める障害者数等）が必要である。また、労働市場のデータ（産業別・企業規模別雇用分布、常用雇用・パートタイム雇用数、部門毎の年齢別・性別の仕事分布等）も必要である。これらのデータを機能障害・障害種類別に分類するには、人口に占める障害者の包括的なデータがないと、困難である。

事業主の雇用率達成状況、基金への支払い状況に関する統計のデータは、少なくとも毎年集計する必要がある。雇用されている障害者に関する情報も必要である。

これらのデータを定期的に一貫性を持って集計すれば、雇用率達成の監視及び実雇用率に対する基金活動の効果を評価する背景となる。全国リハビリテーション基金や政府による介入では満たせなかったニーズ、あるいは潜在的ニーズを評価し、基金と政府相互の協力による対応を計画するためにも、正確なデータが必要である。

基金の目的が、障害者雇用あるいは仕事の創出に要するコストの補償である場合は、様々な雇用状況、及び様々な障害の種類を持つ者を雇用することで必要となるコストを調べる必要がある。補助金、助成金あるいは融資により、一般雇用を促進するために選択した方法が、費用効果が高く、継続性があるかどうかを知るのは、また別の調査分野である。

基金の活動の社会・経済的效果を調査する際には、大学等、独立の研究機関のノウハウを利用すべきである。すべての結果を数量的に評価できるわけではない。質的な面から、事業主と障害者両者の経験を評価する方法を見つけることも重要である。一般雇用機会の提供

(重度及び軽度の障害者に対して、女性及び男性に対して、高い技能を必要とする仕事とあまり技能を要しない仕事において、農村部及び都市部において)に対する雇用率・納付金制度の効果に関し、重要な問題点を調査するためには、また別の研究が必要となる。

5 周知・啓発

雇用率・納付金制度の成功のかぎは、周知・啓発である。企業レベルだけでなく、社会のすべての部門に対し、障害者を雇用の場へ統合することの重要性について、熱意を持たせなければならない。一般の人々だけでなく政治家も同様に、国会議員の認識度を高めることにもなる。基金は障害者雇用を促進するための国の制度、その目的と原則に関する知識を広めるための重要な役割を担っている。基金の活動は、特に、障害に対する態度を改め、障害とその影響に対する理解を深め、偏見をなくしていく、という分野において、国の施策を補完するものである。このために、障害者団体及び社会的パートナーは、効果的な関連資料の収集に積極的な役割を担うことができる。

基金は、対象となる人々に、基金の使用目的に関する情報を提供する必要がある。事業主の貢献に対する給付に関して多くの情報があれば、事業主の支援が高まることは、十分考えられる。年次報告を公開する義務がある基金もある。これらはわかりやすいもので、広く誰にでも配布されなければならない。

基金が何を提供できるかに関する情報が足りないと、問題が生じることが多い。基金の職員と事業主の個人的接触は、重要な情報伝達手段である。リハビリテーション専門家等、障害者や事業主に関与する仕事についている様々な専門家に対して情報を提供することも、周知の促進になる。フランスの報告に示されているように、労働組合及び障害者協会は、障害者の現状やコストに対する一般従業員の認識を高めるのに重要な役割を果たしている。

事業主や障害者に対して、全国リハビリテーション基金が提供する給付やサービスを推進するには、メディアも利用できる。印刷物(パンフレットやニュースレター等)、CD、ビデオ、テープ、双方向テレビや、インターネット等の利用は、高い効果をあげている。また、基金の伝えたいメッセージを普及するのに、マスコミ(新聞、テレビ、ラジオ)を利用するとよいだろう。

6 結論

政府、事業主、労働者は、障害者の労働市場への参加を効果的に促進する共通の義務がある。雇用率・納付金制度及びこれに関連する全国リハビリテーション基金は、この義務と目標の達成を推進する効果を潜在的に有している1つの方法を提供するものである。この報告書は、全国リハビリテーション基金の政策と運営に関する第1回目の国際会議における発表と討論、及びこの会議のために準備された文書をもとに、雇用率・納付金制度の原則と法的基盤、これに関連する全国基金の組織についてレビューするために作成されたものである。目的は、意見の一致をはかるものでもなければ、勧告を作成するものでもない。異なったアプローチに関する情報を提供し、雇用率・納付金制度及び国の「リハビリテーション基金」を設置する場合に考慮すべき問題について、広く周知するためである。

雇用率・納付金制度の唯一のモデルは存在しない。以下について考慮せずに、ある国の制度をそのまま他国が採用することはできない。

- ・ 政策の基礎を作る指標となる原則あるいは哲学
- ・ 雇用率・納付金制度が適合しなければならない歴史・社会・経済的背景
- ・ 障害の認識及び定義、障害者の雇用に対するコストの伝統的な対処方法
- ・ 制度の目標（受益者及び方法）

雇用率・納付金制度を実施するためには、いくつかの条件が整備されている必要がある。障害を持つ労働者が一般市場での競争に参加できるように、職業リハビリテーション、訓練及び雇用サービスの適切なインフラ、雇用率・納付金制度の基礎となる原則に対する事業主の関与、障害者の雇用機会を推進するための義務に対する共通の認識、及び制度が明確な結果をもたらすという一般社会の自信等である。

国際的には、障害者個人の権利（健常者と共に、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、という批判が出てくる場合がある。また、能力及び生産力の低下を保護する慈善的制度であるとみられて、このイメージに関する反対意見がある。しかし、政府、事業主、労働者が参加し、障害者の意見を代表して適切に運営されている基金は、障害者が社会において等しく生産的なメンバーとして信頼され、就労し、雇用を継続し、向上することができるようにするために、重要で責任ある役割を担っている。これらのゴールを達成するためには、継続的な経験の交換が必要であることを、この会議が提示した。

付表 6 各国の比較対照表

序 文

この文書は、ドイツ・フランス・ポーランド・日本・ハンガリー・オーストリアにおける障害者雇用率・納付金制度と全国的なリハビリテーション基金に関する重要情報を要約したものである。1997年2月27日から3月1日までワルシャワで開催される国際会議の参照資料として作成された。

情報は、各国代表が英語で記入した調査票から収集した。回答は、出来るだけ忠実に書き直した。

本文書には8つの主要なセクションがある。

- ・ A. 雇用割当制度の法律的基盤
- ・ B. 納付金
- ・ C. 法律的義務の履行
- ・ D. 雇用割当制度の対象となる障害者の認定
- ・ E. 納付金の徴収
- ・ F. 基金の支出政策
- ・ G. 基金の管理・運営
- ・ H. 助成対象措置に対する監督と評価、広報

訳者註：国別配列では、読みやすくするため日本を先頭とした。なお、最後にドイツの調査票の別添資料も掲載した。

項目	日本	ドイツ	フランス	ポーランド	ハンガリー	オーストリア
A. 雇用割当制度の法律的基盤						
A. 1 制定法						
A. 1. 1 制定法の表題と日付	(改正法) 身体障害者雇用促進法、1976年(最初の立法は1960年)	(改正法) 1986年8月26日重度障害者法	1987年7月10日 障害労働者雇用優遇法	1991年5月9日 障害者の雇用及び職業リハビリテーションに関する法律	第8法令 / 1983年(VI. 29.) 障害労働者の雇用および社会的施策に関する保健大臣および大蔵大臣のEuM(修正法)(社会復帰基金に関する1993年第17条例、雇用促進及び失業者対策に関する1991年第4条例、第6法令 / 1996年(VII. 16.) 雇用促進支援に関する労働大臣のEuM)	身体障害者雇用法(及び修正条項)
A. 1. 2 発効日	1976年10月1日	(1953/1974年) 1986年9月1日	1988年1月1日	1991年7月1日	修正された1983年第8法令が現在有効である。	1946年10月1日
A. 1. 3 初回導入以後の変更	1987年に改正され、「障害者の雇用の促進等に関する法律」と改名された。	約15回		変更なし	1996年1月1日以降、社会復帰基金は、労働市場基金が法律上継承している。1993年第18法令は、1995年12月31日より無効である。	数回改正されている。

項目	日本	ドイツ	フランス	ポーランド	ハンガリー	オーストリア
A.2 適用						
A.2.1 割当義務が課される事業主	原則として、全ての公共及び民間の事業主。63名の労働者を雇用している民間部門の雇用者は、1名の身体障害者を雇用する義務がある(300名以上を雇用している民間部門の雇用者は、納付金を支払う義務がある)。	16名以上の被雇用者を持つ公共及び民間の事業主	20名を超える賃金労働者を持つ全ての公共及び民間の事業主	最低50名の被雇用者を持つ事業主	経済団体、弁護士事務所、民間企業は、強制的な社会復帰拠出金を支払うものとする(被雇用者20名以上)。「ターゲット組織」、職員の60%以上が障害者である大蔵省指定の経済的組織、地方自治体が所有する「社会的雇用団体」を含める。))	25名以上の民間及び公共部門の全ての事業主。公共部門では、被雇用者数の算定に当たって、20%に相当する数が総数から控除される。下記の3部門では適用対象となる最低被雇用者数が次のとおり引き上げられている。林業(40名)、炭鉱(45名)、貨物輸送(35名)。
A.2.2 割当義務が免除される事業主	特定の業種については、部分的な免除措置がある。除外率は、全従業員数に対する割合で表示される。	被雇用者数が16名未満の事業主	被雇用者数が20名未満の民間の事業主。企業規模の判断に際しては、特殊な資格を要する職務は対象外。	外交機関・代表部、外国から進出してきている機関、民営化へ移行中の一時的な国営会社、地方政府	住宅協同組合、社会団体、教会、財団、公益企業、非営利団体	
A.3 割当義務の履行方法	法定雇用率1.6%に相当する数の身体障害労働者を雇用。精神薄弱者の雇用は、身体障害者雇用率の計算の際に算入される。	6%のポストに障害者を雇用する	約6%を障害者の雇用に割り当てる。さらに、保護ワークショップへの下請け契約、国が承認した集団協定への署名、フランスの基金であるAGEFIPHへの納付金支払いを行うことにより、事業主は雇用義務を果たすことができる。	障害者雇用率6%を達成する。	所定の年度における統計調査に基づく職員数平均の5%が強制的な社会復帰雇用割当となる。	被雇用者25名につき対象となる障害者最低1名を雇用する。事業主がこの義務を履行しない場合は、均等化された納付金を支払わなければならない。

項目	日本	ドイツ	フランス	ポーランド	ハンガリー	オーストリア
B. 納付金						
B.1 納付金の水準						
B.1.1 納付金の基準額	未達成1名につき月額50,000円(400米ドル)	200ドイツマルク(120米ドル)	未充足1名につき年間13,700フランズフラン(2,430米ドル)	常勤職1名につき約165米ドル	1名につき年間8,000ハンガリーフォリント(46米ドル)	雇用未充足1名につき月額1,960オーストリアシリング(66米ドル)(1996年現在)
B.1.2 納付金の水準の決定方法	割当数の障害者を雇用するために必要とした1人当たり追加支出の平均額を考慮して、労働省が決定する。	法律により規定。	1989年7月10日法によって規定されており、最低賃金時給(SMIC)の300倍から500倍の間で、民間企業の規模によって異なる。	法律で定められた計算式。保護雇用事業所については、法律は別記の計算式を定めていられる免税額の10%相当額。	国家予算法によって1人当りの金額が毎年示される	連邦政府労働社会省の条例による。
B.2 賦課される納付金の計算						
B.2.1 支払額の計算者	事業主	事業主	事業主		事業主	連邦政府社会局の事務所が事業主に通知する。

項目	日本	ドイツ	フランス	ポーランド	ハンガリー	オーストリア
B.2.2 支払額の計算方法	<p>1) 基本原則: 基準月額 × [月初めに雇用されている正規の常勤労働者数 × 法定雇用率]。2) 支払金の控除: 身体障害者を雇用している事業主は、支払額を下記のように計算することができる。基準月額 × ([月初めに雇用されている正規の常勤労働者数 × 法定雇用率] - [月初めに雇用されている障害労働者数])</p>	<p>未充足 1 名につき 200 ドイツマルク (120 米ドル)</p>	<p>法令で定められた計算方法</p>	<p>賃金月額平均の50%</p>	<p>社会復帰拠出金の年額は、強制的に雇用され、強制的に雇用されている社会復帰職員数との差から算定。</p>	
B.3 支払の実施						
B.3.1 支払いが強制的か任意か?	<p>強制的であるが、国と地方公共団体、法律によって指定される特殊法人等、および常勤労働者が300名以下の一般事業主には適用されない。</p>	<p>強制的</p>	<p>法律によって規定された基準を満たしていない事業主に対しては強制的</p>	<p>法律によって定義されている事業主に対しては強制的</p>	<p>(被雇用者が20名を越える)適用対象の経済的組織の場合は強制的</p>	<p>強制的</p>

<p>項目</p> <p>B.3.2 納付金を支払わなかった場合の制裁</p>	<p>日本</p> <p>事業主が支払金額の報告義務を履行しない場合は、追徴金を課し、納付金の支払いが遅れた場合は、延滞金を課す。法律により、労働大臣は、事業主の財産を没収することによって、滞納金を徴収することができる。</p>	<p>ドイツ</p> <p>未払い分に関しては、延滞金が追徴される。</p>	<p>フランス</p> <p>義務不履行の事業主は、その支払うべき納付金の125%相当の罰金を大蔵省に支払うものとする。</p>	<p>ポーランド</p> <p>徴税の場合と同様、未払い分に対して利子が課される。</p>	<p>ハンガリー</p> <p>租税管理関係の法律の規則を適用する。</p>	<p>オーストリア</p> <p>期限までに事業主が割当金を支払わない場合は、一定の期間をおいてから、支払の実施が強制される。支払が遅れた場合は、オーストリア・ナショナル・バンクが設定した利子に4%加えた罰金が適用される。</p>
<p>B.3.3 支払義務の免除</p>	<p>事業主が、納付金支払義務を免除されることはない。追徴金と滞金については、特定の例外的な場合に免除される場合がある(金額が僅少の場合や、天災によって事業主の経済活動が著しい影響を受けた場合等)。</p>	<p>障害者のためのワークショップと契約をしている事業主は、その支払うべき納付金の一部を控除することができる。</p>	<p>新しい会社と20名以上の賃金労働者を雇用している会社は、雇用義務を履行するまでに3年の猶予期間が与えられる。</p>	<p>基金の管理委員会議長は、特別な社会・経済的事情によって必要とされる場合、自由裁量権限により事業主の支払義務を免除することができる。</p>	<p>強制的雇用割当数を越えて障害労働者を雇用している事業主</p>	<p>法律には、免除規定はない。困窮している場合には、支払期間の延長又は分割支払が認められることがある。</p>

項目	日本	ドイツ	フランス	ポーランド	ハンガリー	オーストリア
B.4 報告・検査・統制						
B.4.1 納付金に関する義務履行状況について、事業主が報告する必要性	有り。事業主は、納付額を自己申告しなければならない。この報告書は、毎会計年度の年度終了日から45日以内に、労働省に提出する。実際には日本障害者雇用促進協会(日障協)へ提出する。	有り	雇用に関する義務をどのように果たしたかについて説明した申告書を事業主は提出する必要がある。	納付金額の申告が必要である。	支払義務のある経済的組織は、社会復帰拠出金の自己算定を行う。経済的組織は、APEH(租税・財務監査局)へ報告をしなければならぬ。	実際には、必要な情報は、社会保険業者協会を通じて入手されるので、事業主は、記録を提出する義務がない。ただし、データの来ない場合(小企業等)は、事業主が職員数の年間記録を連邦政府社会局へ提出しなければならない。
4.2 報告書の提出先と提出頻度		事業主は、毎年、地方雇用事務所へ報告を行わなければならない。	事業主は、毎年、行政機関に報告書を出す。	事業主は、申告書と金へ提出する。		
B.4.3 報告すべき情報	上記報告書とともに毎月初めの正規勤労働者数、身体障害者数、精神薄弱者数、それらの事業所別内訳、対象会計年度中に雇用されていた障害者の名簿(年度内に入社した者と退職した者を示す)を記載した報告書を出す。	確保してあるポスト数、重度障害者が占めているポスト数と訓練ポスト数、ダブル・カウンタースト数、支払うべき納付金の合計額	職員数の規模と雇用されている障害者数	雇用総数、障害者雇用指数、平均賃金、納付金減額対象となる資格とその額、1ヶ月の支払額、前期から持越している未処理の納付額	雇用職員数、障害職員数、支払うべき社会復帰拠出金	対象となる障害被雇用者数、氏名と住所、雇用年月日、社会保険番号、適格性を証明する書類

<p>項目 B.4.4 報告書を受理する者</p>	<p>日本 報告書は労働省の地方事務所(公共職業安定所)をとおして、労働大臣へ送るように法律で規定されている。法律により、労働大臣は日障協へ納付金徴収の権限を与えることができるので、日障協がこの業務を行っている。このような事情により、報告書は日障協へ提出することになっている。</p>	<p>ドイツ 報告書のコピーは、地方雇用事務所と国内評議会へ提出しなければならぬ。</p>	<p>フランス 権限ある機関以外は受理できない。</p>	<p>ポーランド 事業所が自ら報告書のコピーを保管する。</p>	<p>ハンガリー 租税・財務監査局(APEH)。ターゲット組織と社会雇用団体の場合は大蔵省。</p>	<p>オーストリア 連邦政府社会省の担当事務所</p>
<p>B.4.5 報告書の検査者</p>	<p>法律により、日障協が割当金徴収に必要な書類提出を事業主に要求する権限をもっている。これに基づいて、日障協の担当官は、労働者の雇用に関する情報が記載された書類を検査し、報告書の内容を確認するために会社を訪問することができる。</p>		<p>基金は、義務遵守に関する事柄は取り扱わない。</p>	<p>財務監察事務所が報告書を検査する権限を持つ。</p>	<p>APEH、行政監察事務所、会計検査局</p>	<p>雇用記録は、要請があり次第、地元の労働市場行政機関および連邦政府社会局事務所へ呈示しなければならぬ。</p>

項目	日本	ドイツ	フランス	ポーランド	ハンガリー	オーストリア
B.4.6 報告義務を実施させる方法	労働大臣(実際には、日障協)が、個々の事業主の納付金の金額を決定する権限を持つ。これからの事業主が自己申告・報告の義務を無視した場合でも、この権限は行使される。義務を履行させる強硬手段は罰則、最終的には事業主の財産の差し押さえである。	法律の実施上必要な情報を提供し、一定の状況下で事業所の検査を受入れることは義務である。	行政機関が、雇用人数の正確さと義務を履行するために用いる手段を検証する責任がある。	財務監察事務所からの督促かけと基金からの監督と検査を行う権利はない。なお税務事務所は系統的検査を行うことが求められている。	自己申告	記録の未提出、故意による偽りの情報の記録、報告に関する条件の遵守不履行は、行政法違反となり、最高で10,000オーストリアシリング(847米ドル)の罰金の対象となる。

項目	日本	ドイツ	フランス	ポーランド	ハンガリー	オーストリア
C. 法的義務の履行						
C.1 対象となる事業主のうち						
			1994年、		(上段) 経済的組織 (下段) ターゲット団 体、社会的雇用団体	
i) 目的とする割当 数を満たしている 事業主の割合	50.5%	25,200=14%	36%	ポーランドの被雇用 者に関する統計情報制 度では、これらの割合 を算出することが不可 能である。	6% 95%	2502=18.6%
ii) 障害者がある 程度雇用してお り、納付金を支払 っている事業主割 合	49.5%が納付金を納 入しているが、その内 訳は入手していない。	90,300=49%	14%		15% 5%	10,298=81.4%が納付 金を支払っている(詳 しい内容は入手してい ない)
iii) 納付金を支払 っているだけの事 業主割合		68,800=37%	40% その他の状況もあり うる。		79% -	
C.2 支払うべき納付金を未納にしている対象事業主の割合						
	1995年会計年度にお いて0.5%	該当せず	1992年において5%			

項目	日本	ドイツ	フランス	ポーランド	ハンガリー	オーストリア
D. 雇用当制度の対象となる障害者の認定						
D.1 定義						
D.1.1 割当数に算入でさる障害者の法律上の定義	<p>i) 身体障害者とは、法律に付属する表に明記されている障害のいずれかを持つ者である。ii) 精神薄弱者とは、児童相談所、精神保健センター、精神保健指定医、日障協の障害者職業センター等がそのように判定した者。</p>	<p>i) 重度障害者、即ち、障害の重さが少なくとも50度である者。永住し、または、法律の適用が及び雇用の場に就いていることを要する。ii) 重度障害者と同等の状態とみなしうる者。即ち、上記(i)に示した条件を満たす者であって、障害度が30度以上50度未満であり、同等の措置がなければ、法律の定めるところに照らして適当と考えうる職業を獲得・維持出来ない程の障害があり、かつ地元の雇用事務所の判断により、重度障害者と同等の資格を与えらる者。</p>	<p>1987年法により、下記を対象者とす。退役軍人、労災受傷者、社会保障局の定義に該当する者、COTOREP (1975年法に従って設立された地方委員会)の定義に該当する障害労働者。</p>		<p>健康状態の悪化が原因で労働能力に変化したため、リハビリテーションの措置なしでは、従前の職務における作業の実行を十全に履行することが永久に出来なくなつた者で、障害の程度が40%を越える者。</p>	<p>法律の対象となる有資格障害者とは、障害の程度が少なくとも50%に達することを要する。</p>

<p>D.1.2 障害者に ついて障害認定 及び/又は登録を 行う者</p>	<p>日本 労働省の傘下にあ る公共職業安定所</p>	<p>ドイツ 障害者からの申請 があり次第、戦争犠牲 者援助を所管する当 局が、障害の有無を確 認し、程度を判断す る。地元の雇用事務所 が資格を認定賦与す る。</p>	<p>フランス 障害者としての登 録証が、COTOREP、社 会保障局又は退役軍 人局によって発行さ れる。</p>	<p>ポーランド 求職者に関しては、 州の雇用センター（職 業紹介を所管）「保護 労働」として認定され ている事業所に現に 雇用されている者に 関しては、当該事業 所。その他の者に関し ては全国障害者リハ ビリ基金執行委員会</p>	<p>ハンガリー 障害の等級に関す る証明書を全国医療 専門家協会が発行す る</p>	<p>オーストリア 正式な行政手続</p>
<p>D.1.3 障害の有 無と程度を確認 するための基準</p>	<p>公共職業安定所は 判断するにあたり、 D.1.1に記した専門家 の専門技術・知識をも つ機関による判定を 参考にする。身体障害 がある者には、その障 害を証明する証明書 (ハンドブック形式) が発行されるが、公共 職業安定所は当該証 明書に基づいて、障害 の確認(種類と等級) を行うことができる。 精神薄弱者にも、証明 書が発行される。</p>	<p>社会保障法に則り、 かつ、重度障害者法に 従って医学的所見を 発行する者のための 点数表</p>	<p>COTOREPが、障害の 程度を3つの等級に定 義している。A:(軽度 又は一過性のもの) B:(中等度及び永続性 のもの) C:(重度及び 不治のもの)。他の制 度も、それぞれの基準 がある。</p>	<p>KIZsは医学的基準 のみを適用して障害 の有無と程度を確認 する。</p>	<p>健康上の基準</p>	<p>医学的に確立され た基準。各疾患に対し て、標準ポイントが与 えられており、そのポ イントにより総合的 な障害の程度が決定 される。</p>

項目	日本	ドイツ	フランス	ポーランド	ハンガリー	オーストリア
D.2 ダブルカウント						
D.2.1 割当数の算定上1名を1単位の計算する。	雇用率を算定する際の重度の身体障害労働者1名を2単位として計算することができ、重度の精神薄弱労働者の雇用に関しても、同じダブルカウント方式が適用される。	重度障害者は、1名につき、確保されたポスト3件迄の範囲で、1単位以上に計算されることがある。	1名が複数の「受益者単位」として計算されることがある。	あり	なし	盲人・19才以下の者・見習い・70%以上の障害を持った50才を越える者・55才以上の者・車椅子使用者は、1名が2単位として計算される。
D.2.2 ダブルカウントの事由	労働省が規定する障害の重症度。	当該障害者を職場に受け入れるとき、特別の困難が生ずるかどうかによる。	障害の重症度及び年齢・雇用状況・保護所等の具体的事情。	障害の程度と種類。		
D.2.3 ダブルカウントを認可する者	割当制度の運営責任者である労働省	地元の雇用事務所	規則に、適用基準が定められている。	法律に基づき行政規則に従って労働社会政策大臣が行う。		
D.2.4 ダブルカウントのシステムに加えられた変更	ダブルカウントは、1976年の法律改正によって導入された。精神薄弱者は、1987年の改正によって同じ扱いを受けるようになった。	障害をもつ訓練生は、1985年から2000年までの間は一般に、ダブルカウント適用	1987年に設定された計算方法が、92年10月1日の法令で修正された。	無し		1975年、1979年、1982年に対象範囲が拡大された。

項目	日本	ドイツ	フランス	ポーランド	ハンガリー	オーストリア
E. 納付金の徴収						
E.1 徴収の頻度						
	1年に1回。納付金額が100万円以上の場合は、事業主は3回の分割払いにすることができる(5月、7月、11月に3分の1ずつ)。	1年に1回	1年に1回	納付金は毎月徴収するものとする。	四半期ごとにAPEHの「リハビリテーション拠出金」の口座に前納する。	1年に1回
E.2 徴収者と徴収方法						
	日障協が納付金徴収に当たる。事業主は、日障協の銀行口座に納付金を送金しなければならぬ。	事業主の自己申告後、地域の援助基金が行う。	事業主はAGEFIPH。事業主は拠出金を直接提出する。		年次支払義務を負う経済的組織は年度末に支払いを行う。	連邦政府社会局の事務所。
E.3 歳入						
	障害者の雇用が進むにつれ、納付金の歳入が減少している。1995年会計年度の歳入は、226億6,200万円(1億8,200万米ドル)であった。	義務達成の程度による。1995年度は10億1,500万ドイツマルク(6億6,700万米ドル)。	1995年度に、AGEFIPHは、15億9,300万フラン(2億8,200万米ドル)を徴収した。	1995年度の納付金からの歳入は、748,036,000ズオチ(26,339,295米ドル)であった。1996年度の予想歳入は、875,000,000ズオチ(30,809,859ドル)である。	1年間で約6億-7億ハンガリーフォリント(340万-400万米ドル)。	(記載なし) 1995年の支出は、6,460億6,500万オーストリアシリング(54,890米ドル)であった。

項目	日本	ドイツ	フランス	ポーランド	ハンガリー	オーストリア
F. 基金の支出政策						
F.1 目的						
F.1.1 基金利用の一般的目的	<p>下記の目的に充てる。(a) 身体障害者の雇用調整金 (b) 法律に特定されている、設備設置等のための助成金 (c) 納付金の徴収および調整金等の支給の事務 (d) その他障害者の雇用促進に関連する業務</p>	<p>重度障害者のための雇用と職業的機会の促進及びその労働生活と職業生活におけるサポートのための支援の提供のためのものに限られる。</p>	<p>AGEPPHには、会社・障害者・協会・訓練及び斡旋機関を対象として下記の名目で分配する17の財政援助措置がある。経済界各層に対する啓発。障害者の準備。雇用への参入と雇用維持(とくにインデゲレーションを刺激することによって)、職場での支援と援助。保護されている場と企業の距離を短縮。イノベーションに対する助成。</p>	<p>基金の財源は、身体的・社会的リハビリテーションに利用されているが、具体的には、下記の目的に充てられている。新しい職場の創造と障害者の能力へ既存の職場を適合させること。障害者の訓練・再訓練の実施。障害者の職業的・社会的リハビリテーション施設の建設・近代化。作業療法施設の設置と運営。リハビリテーション・インフラストラクチャーと社会的インフラストラクチャーの創造。ZPChを対象とする銀行融資の利子の共同補給。ローンの付与。保険機関への返済。強制的交通保険に関して、別個の規則に基づき保険料減額対象となる身体障害者の申請によって減額された金額を保険機関へ返済する。また、基金財源の剰余分は、以下に充ててよい。ローンの付与。会社による株式の取得。債券と株式の購入。基金が発表・実施し、かつ、個々の障害者の活性化に役立つ特別な目的のプログラム。就職が特に難しい精神障害者や精神薄弱者の雇用の維持。児童と若者の医療的・社会的・職業的リハビリテーション。破産の危機にさらされている障害者の職場の維持。</p>	<p>リハビリテーション雇用の支援。開発目的的支援。リハビリテーション雇用を実施する経済的組織の設立。リハビリテーション雇用する職場の運営維持。</p>	<p>有資格の障害者及び/又はその使用者のための次の利益。(a) 個人の利益 (b) 特別事業その他への拠出(団体への補助金など) (c) 保護雇用作業所への補助金 (d) 雇用割当人数を超えている事業主への奨励金及び保護雇用作業所への下請発注に対する奨励金</p>

項目	日本	ドイツ	フランス	ポーランド	ハンガリー	オーストリア
<p>F.1.2 基金利用の対象となる措置</p>	<p>(1) 納付金対象事業主であって、雇用率以上の障害労働者を雇用している事業主への雇用調整金の支払い (2) 納付金適用除外対象の事業主であって、5名以上又は従業員の3%以上の数の障害労働者を雇用するものへの報奨金の支払い(3) 下記に対する助成金の支払い。(a) 障害者がその業務を行い、又は職場における作業・移動を容易にする施設・設備。(b) 職務や職場環境に関して、重度障害者の適応にする特別な措置 (c) 前記 (a) の助成金を受けた設備の更新 (d) 障害労働者処遇改善または雇用維持を容易にする施設・設備。(e) 福祉施設 (f) 重度障害労働者の就労と生活に配慮した特別措置(通勤、住宅、手話通訳者の配置、産業医の配置、カウンセラーやガイダンスを行うコンサルタントの配置、身体障害労働者の職場介助者の配置、重度の精神薄弱者や精神障害者を援助する業務遂行援助者の配置)。(g) 重度障害者多数雇用事業所の施設・設備 (h) 事業主、職業訓練学校、福祉施設等が行う障害者の職業能力開発(訓練施設・設備、訓練の運営費、受講料) (i) 障害者雇用支援センターの設立と運営(施設・設備、運営費)</p>	<p>連邦政府補償基金の措置。別添1を参照。各地方の援助基金の措置。別添2を参照。</p>	<p>17の対象となる措置を下記に示す。診断とカウンセリング、雇用上の優遇措置、雇用の継続と再配置、仕事創出、作業場所における調整と再適応、職場への容易なアクセス、労働・訓練契約、見習契約、専門的な評価、今日の技能の習得又は再訓練、職業訓練、インテグレーションへの援助とフォローアップ、障害者への就職斡旋、転職斡旋、保護的環境と通常の環境の格差の橋渡し、情報と意識の開発、イノベーションに対する助成金。現在、助成金の多くは、AGEFPHと国が設けた部門別インテグレーション・プログラムをとおりして利用されている。1997年1月1日からは、収入保障対象の職務に就いている障害者に対して賃金の減額分を補填する業務はAGEFPHの所掌となった(従前は国の事務)</p>		<p>社会復帰雇用の創出と維持、プロジェクト振興。</p>	<p>個人の利益：自動車補助金、給与補助金、訓練援助、車椅子利用者を対象とした交通費補助金、職務に関する技術的援助、生活費補助金、車椅子アクセス補助金、肢体不自由者のための補助手段及び視覚・聴覚障害者を対象とした補助金、移動に関する援助、ケアの提供。</p>

項目	日本	ドイツ	フランス	ポーランド	ハンガリー	オーストリア
F.1.3 措置の種類別年間支出	1995年度 (1) 雇用調整金 - 50億5,800万円 (2) 報奨金 - 58億5,400万円 (3) 助成金 - 184億2,300万円 (4) 業務費 - 39億1,500万円	別添1と2を参照せよ。 (訳註：本書138～141頁参照)	1995年には、63%がインテグレーションを促す措置(事業主と障害者のために使用)され、37%が下記に示すその他の措置に使用された。経済各層の認識の育成に8.6%、障害者の準備に31.1%、雇用の開拓と雇用の維持に15.2%、就職斡旋に19.2%、職務遂行の援助に20.9%、保護を受けていた環境と会社との間の格差の橋渡し及び環境一新に4.8%。	1995年に、46.0%が職業リハビリテーション・医療的リハビリテーションのために支出された。1996年には、54.1%が社会的リハビリテーションに、40.1%が医療的リハビリテーションに支出されると予想される。	6-7億ハンガリーフォリント(340万-400万米ドル)	1995年：個人への給付 - 2,161億5,800万オーストリアシリング、賃金補助金及び奨励金 - 911億9,800万オーストリアシリング、特別事業及び奨励金 - 653億9,200万オーストリアシリング、保護雇用職場 - 1,523億8,300万オーストリアシリング
F.1.4 優先的に資金を割当てない措置	(i) 雇用調整金 (ii) 報奨金	個人と事業主を対象とした割当てを優先。	優先されるものはない。	障害者のための職場の創造と維持に関する措置。	リハビリテーション雇用の要員数と安全、適切な環境、地域的失業	様々な種類の利益が相互に補充しあうことが期待されている。資金割当てに関する優先順位はな

<p>項目 F.1.5 助成の対象としなくともよい措置</p>	<p>日本</p>	<p>ドイツ 同じ目的のための資金が、他の財源から入手できる場合。人件費、教材費など管理経費および給付の申請に要する費用は対象外。</p>	<p>フランス 通常の雇用への職業的インテグレーションを目標としない措置、他の財源からすでに助成をうけている措置(社会保障が対象とする整形外科的装置や人工器官等)。</p>	<p>ポーランド 職業的・医療的・社会的リハビリテーションの。</p>	<p>ハンガリー 基金のうちリハビリテーション関係は、プロジェクトタイプの支出を対象とする財政拠出であり、運営コスト(資材、賃金等)は対象としない。</p>	<p>オーストリア</p>
<p>F.2 受給資格者</p>						
<p>F.2.1 助成受給資格のある事業主</p>	<p>民間部門の事業主</p>	<p>全ての事業主</p>	<p>すべての民間部門の事業主又はそれに準ずるもの。1987年法適用の有無を問わない。</p>	<p>全ての事業主(企業所有権の形式や被雇用者数を問わない)</p>	<p>リハビリテーション雇用を創出又は維持する事業主</p>	<p>原則として、賃金補助金と雇用補助金は、雇用義務が満たされかかわらうかにかかわらず事業主はこれを受けることができる。</p>
<p>F.2.2 助成受給資格の無い事業主</p>	<p>国、地方公共団体および特殊法人</p>	<p>なし</p>	<p>公共部門及びOECDの公義の助成を受けている措置に関して企業単位の協定を既に締結している民間事業主(二重助成は認められない)。</p>	<p>ポーランド領土内で経営を行っている事業主で、ポーランドの租税制度の適用がない者。</p>	<p>除外事由なし</p>	<p>連邦政府と地方府の行政当局は、賃金補助金の受給資格がない。</p>

項目	日本	ドイツ	フランス	ポーランド	ハンガリー	オーストリア
F.2.3 助成受給資格のある障害者	なし	重度障害者及びそれと同等の状況にある者(D.1.1を参照せよ)	1987年法で定義されている全ての受給資格者	障害の種類と程度にかかわらず3つの群のうちの一つに該当する障害者。医師の認定を受けた障害児の両親又は法律上の保護者。但し給付金の種類は異なる。	援助は事業主が障害者を雇用することに対して与えらる。障害者は障害度が40%以上の障害者又はハンディキャップをもつ者(聾者、盲人、弱視者等)で国立医療専門家協会又は資格の有る医療専門家によって疾患が認定された者が対象である。	有資格障害者のカテゴリーに該当する被雇用者。給付金の金額は、必要度に応じたものであるが、規則により、一定の所得制限や購入価格の制限(例えば自動車等について)がある。
F.2.4 助成受給資格の無い障害者		F.2.3に特定された者以外のもの	公務に従事する者のうち賃金労働者および正規もしくは有期の職員	ポーランド領土内に居住しているが、ポーランド市民権のない者	しかるべき医学的認定書又は国立医療専門家協会が発行した証明書を持たない障害者を雇用していない事業主	

項目	日本	ドイツ	フランス	ポーランド	ハンガリー	オーストリア
F.2.5 助成受給資格のある事業と団体	(a) 障害労働者を雇用する事業主が加入している使用者団体 (b) 障害者のために職業教育や技能訓練を行う団体 (i) 事業主団体 (ii) 職業訓練学校 (iii) 社会福祉法人 (iv) 障害者雇用促進のために設立された団体 (c) 障害者の雇用に関して、研究・調査活動、教育サービス、情報サービスを実施している使用者団体	全部(F.1.1に挙げられている目的の枠内)	通常の雇用への職業的インテグレーションを目的とする全ての事業体	障害者のために運営され又は障害者を雇用する全ての事業と団体。	企業者証明書を持つ民間企業家のほか、政府機関(各省)を除く全ての組織(地方自治体、経済団体、市民団体)	
F.2.6 助成受給資格のない事業と団体	国、地方公共団体および特殊法人	全部(F.1.1に挙げられている目的の枠外)		この分野については、法律は制限を設けていない。	政府機関(各省)およびそれらの国レベルの機関	
F.3 配分基準						
F.3.1 事業主・障害者個人・機関の間の配分に関する基準	支出の上では雇用調整金及び報奨金の支払いが最優先される。助成金の支払いに充てられる金額は、個々の措置の需要見通しと障害者のための雇用政策の重点を考慮して決定される。	個人と事業主への割当を優先させること。	配分に関する基準は設定されていない。	事業主・障害者個人・機関を対象として設定された優先順位・原則・手順に従って資金は配分される。障害者雇用を維持するべく障害者のための新規ポストを創出するよう事業主に働きかけることに優先権が与えられる。	援助は申請によって得られる。	

項目	日本	ドイツ	フランス	ポーランド	ハンガリー	オーストリア
F.3.2 国レベル/地方レベルの配分に関する基準	資金の地理的配分基準はない。	納付金の55%は地方基金へ、45%は連邦政府基金へ分配される。	資金は国ベースで分配される。地方支部は法的地位を有しないが、一定の限度内の金額及び特定の措置に関する決定を行う。	資金の40%以上は、必要性を考慮して地方へ送金される。	申請によってのみ資金が分配される。	連邦政府資金は、定められた方式にしたがって、社会局の各事務所へ分配される。各事務所は、その年の各給付金ごとに支出割当を受け取る。この割当額を超える支出は認められない。
F.3.3 配分の態様は、要求されている基準にどれほど沿っているか?	この点に関しては、問題が無い。	F.1.5を参照せよ。	満足している状況	配分の態様は設定された基準を反映している。		
F.4 選別基準						
F.4.1 資金に対する申請者の法的権利	有り	予算の枠内における適切な裁量	AGEFIPH執行役員会の承認した予算に比例する。	申請者は資金を受け取る正式な権利があるが、給付金の種類によって扱いが異なる。	法律によって、申請書提出の権利が与えられている。申請可能な助成金の範囲は、法令によって規定されている。	法律で定めている給付金は、民間企業経営制度のものとして付与される。したがって給付金に関する法的資格はない。割当額を超えての雇用と保護雇用作業所への下請発注に対する奨励金については、法的資格が設けられている。

項目	日本	ドイツ	フランス	ポーランド	ハンガリー	オーストリア
F.4.2 需要が利用可能な資金額を上回った場合、何が選別の目安となるか？	雇用調整金と報奨金の支払いには法律上の強制的なものがある。したがって、助成金の支払いが緩衝部分となる。助成金の支払いは予算の範囲内で行うと省令で規定されている。この予算上のしほりがあるため、日障協は予算を上回る申請が行われることに歯止めをかけることができる。選別に関する基準は特にならない。助成金の需要が利用可能な資金を大きく上回る場合に、選別方法として考えられることは、申請の要件を高くすることである。	優先順位の変更	必要に応じて理事会が決定を行うことができる。	申請は提出された順番に検討され、実務的評価が考慮に加えられる。	前もって決定されている評価事項にしたがって、申請は評価される。	利用可能な資金は、一般に、支出を賄うのに十分である。
F.5 申請の審査と支払い手続き						
F.5.1 資金申請の必要	あり	あり	あり	あり	申請書の提出は強制的なものではないが、資金を受け取ることができるのは申請の募集に応じて申請を行ったときのみのみである。	給付金に関しては申請の必要有り。奨励金に関しては、社会保険当局をとおして、コンピュータでデータが送られてきた場合は、申請は不必要。

項目	日本	ドイツ	フランス	ポーランド	ハンガリー	オーストリア
F.5.2 申請方法	規定の様式を使用する。	書面形式。通常は定められた様式を使用する。	財政援助を求めめる申請書をAGEFIPHへ提出しなければならない。	所定の様式によるものとされる。	規定の様式により書面で。	原則として書面によるが、ケースワーカーの現地訪問の間に記録されたものを使用することができる。
F.5.3 申請書のチェック	記入・提出された申請書は、日障協の担当官によって精査される。個々の申請書の正確さを確認するため日障協担当官による現地調査が行われる。	有り。決定を行う基金によって実施される。	資格基準・提案されている事業の内容・求められている資金拠出に基づいて、AGEFIPHの地方支部によって、各プロジェクトが評価される。	各申請書は、基金又はWOZIRONの担当部門で、形式的及び実質的側面からチェックする。	ケースごとに、申請書の評価の前に現地調査と直接の情報とが行われる。	ケースワーカーが条件が満たされていないことを検証する(特に所得制限点又は購入価格制限)。現地訪問が行われる場合も多い。
F.5.4 申請却下の根拠	助成金申請が却下される理由には、申請者の経済力と使用者としての人事管理能力が含まれる。	インテグレーションの目標が達成されないことと認められる場合	1987年法とAGEFIPHの措置の範囲外であること。	信頼性欠如、申請者の経済力、及びその他の正当な理由。	一例として、申請書が申請条件を満たしていない場合や、自己資金による必要持分(20%)が調達できない場合。	法律や規則に定められている条件が満たされない場合。困窮状態にある場合は、連邦政府労働・社会省に提出して判断してもらう。
F.5.5 助成に付する条件	当該障害者の雇用をのみに、一定年数以上その施設・設備等を使用する。	助成を受けた資材の使用(例:技術援助)。賃金補助金の援助終了後、最低1年の継続雇用義務	助成を受けるには、申請者はAGEFIPHとの契約に署名をしなければならない。	進行状況の観察、財務報告書の分析、会計の調査、申請者に関する評価の収集が行われる。	開発コストの20%相当額を自己資金で賄えること。3年間雇用する義務を負うこと。報告義務。郡の労働センターとの協力	

項目	日本	ドイツ	フランス	ポーランド	ハンガリー	オーストリア
F.5.6 支払い方法	申請書の承認後、申請者の口座に送金される。	補助金は毎月支払われる。	指定の書類を提出すれば、補助金はスケジュールにしたがって支払われる。	支払いは現金以外の方法で行われ、条件は助成の目的と受給者によって異なる。	助成は下記によってのみ行われる。自己資金による必要持分を支弁した後、インボイスの提示をうけて、労働セクターは援助の範囲内の資金を支払う。	一般に現金以外の送金方法
F.5.7 支払が保留又は取消しになる場合	申請に虚偽や不法行為がある場合に付随する条件への違反が有る場合。	義務が履行されない場合。	着手段階において契約の定めと適合しない場合、又はさらなる措置が必要なる場合、新しい決定が行われて、追加条項が締結される。そうでなければ、未使用分は返済されるものとする。	資金が割当に使用されなかった場合又は資金割り当て時に状況が変化している場合。違反が行われた場合。	契約書に明示されている義務が履行されない場合、支払いが停止されることもある。雇用義務を守らない場合は、援助金の返還を要求されることがある。	
F.6 決定の透明性と公的責任の確保						
		公共予算の原則に従うものとする。	AGEFIPHは国の監査官の監督下であり、予算と業に関する報告書は労働雇用省の承認を必要とする。	資金割当に関する原則と手順は一般に知られている。財務上の決定は、基金の管理委員会又は管理委員会の全権代表委員によって行われる。基金の予算は国の全予算の一部である。財務計画と財務見積りに関するすべての情報は公の議論に開かれて	決定の過程には、専門家、事業主・被雇用者・地方自治体の各代表から成る労働協議会、部門間委員会、全国労働市場協議会が参加する。雇用法に従って、公共福祉省と労働省が当該援助に合意の上決定する。	基金運営に諮問委員会が参加すること、及び会計検査総局の内・外部監査によって確保される。

項目	日本	ドイツ	フランス	ポーランド	ハンガリー	オーストリア
G. 基金の管理・運営						
G.1 法的地位と責任機関						
G.1.1 基金の法的基礎	障害者の雇用の促進等に関する法律	重度障害者法、重度障害者補償納付金規則	1987年7月10日法	1991年5月9日身体障害者雇用・職業リハビリテーション法	独立した国家機関	障害者雇用法第10条
G.1.2 基金の管理責任機関	労働省から権限を授与された日障協	連邦補償基金は、特定の目的を持つ基金であり、労働社会省によって管理されている。地方の援助基金は、納付金の地方援助基金の部分のみを別個に管理している。	AGEFPFHは、民間非営利の全国的基金であり、労働雇用省の監督下にあり、理事会によって管理されている。理事会は、事業主、労働組合、障害者団体、特別に任命された専門家の4分野の代表者がそれぞれ平等の代表権を有する。	基金の監督委員会とその管理委員会。基金の予算は議会の承認を得る。同予算は目的とそれによって必要な財政支出によって変動する。	労働省	法律により、基金は連邦政府の労働社会省の権限下で法的人格をもつ。基金は、連邦政府の労働社会大臣が諮問委員会と協議しながら管理運営する。
G.1.3 既存の機関に納付金を管理させる代替制度	なし	なし	なし	なし	なし	外部団体に管理業務を請負わせることは現在のところ想定されていない。
G.2 全体的統制						
G.2.1 全体的責任を負う機関	日障協	地方政府の社会省が地方援助基金を監督する。納付金の地方援助基金分についても同様。	G.1.2を参照せよ。	基金の監督委員会、政府、議会。	会計検査局、労働省、行政管理局	

項目	日本	ドイツ	フランス	ポーランド	ハンガリー	オーストリア
G.3 基金の機構 G.3.1 業務執行機能の構造	日障協は、会長、若干名の専務・常務理事、監事によって管理運営されている。事務局には、納付金と助成金制度の業務を所掌する2つの部門がある。	連邦補償基金と25の地方の援助基金は業務内容を異にする。	AGEFPHは、各地方支部をとおして活動することにより、全ての関係者と緊密な連絡を維持している。但し、AGEFPHと各地方支部は、一つの組織体を構成している。	基金は、基金の中心である事務局の業務を指揮監督する3名から成る管理委員会が率っている。さらに、意見を述べ検査を行う役割を持つが財務上の権限のない25の地域支部がある。州雇用センターの特定の権限の範囲内の業務についてのみ地方分権が行われている。	基金の運営は中央の任務であり、安定した利用の確保は、地方分権されて、州の任務となっている。	基金の財源は原則として連邦政府労働社会省の所轄部門による管理へ中央集中されている。連邦政府社会局の下部組織事務所に各種給付金の支出割当が配付される。
G.4 納付金によらない助成機関 G.4.1 障害者の職業的インテグレーション措置に助成を行うその他の機関	同様の目的のために助成を行う機関は他に始らない。	障害者の職業的インテグレーションに必要な給付は、連邦雇用事務所、法定年金保険、労働者災害補償基金によって給付される。また、健康に被害が発生した場合には、社会的補償に責任を負う基金によっても給付される。社会扶助・青年扶助基金によって給付される場合もある。	なし	本基金以外のそのような機関はない。	なし	各ケース毎に、社会局の事務所は、州・社会保険当局・雇用サービスから成る助成機関チームと協議しなければならぬ。同チームは、様々な機関の援助供給能力を評価する。

項目	日本	ドイツ	フランス	ポーランド	ハンガリー	オーストリア
G.5 間接費						
G.5.1 間接費の財源	納付金の歳入から充当される。	納付金は、間接費の財源としない。	基金からの財源によってまかなわれる(納付金プラス財務投資)。	事務経費は歳入で賄われる。	基金の歳入から支払い可能である。	基金が一般事務経費を負担する。
G.6 職員						
G.6.1 基金職員の法的雇用者	日障協		協会自身	基金の管理委員会	基金を運営する主要な責任当局(労働省)	連邦政府労働者社会省と下部組織の連邦政府社会局事務所
G.6.2 職員の採用方法	日障協の職員は公募して採用される。		AGEFIPHの管理当局が採用	募集広告、競争試験、推薦。		
G.7 基金による財務管理						
G.7.1 事務経費に充てられる歳入の割合	1995年度は納付金特別会計の歳入の7.3%	連邦補償基金と地方援助基金の事務経費は、納付金によってまかなわれていない。	毎年、所要の総額について見積りが出される。	歳入の約6%が事務経費に充てられる。	2%(事務職員の人件費を除く)	
G.7.2 予想外の資金需要に対する基金の対応		優先順位の変更、準備金の利用	F.1.2を参照せよ。	他の項目の資金を移し、又は準備金を利用出来るようにする(公債や株式の売却)。又は実行を翌年にまわす。	基金のリハビリテーション部門は、労働市場基金の一部であり、労働市場基金では全国労働市場評議会(三者構成)の決定に基づいて予算の組替えを行うことにより、予想外の支出に対応することが可能である。	

項目	日本	ドイツ	フランス	ポーランド	ハンガリー	オーストリア
G.8 基金の投資政策						
G.8.1 許可されている投資		なし	基金の資源は、金融機関を通じて公債と株式に投資されている。各予算年度の運転資金の必要に応じて、短期・中期・長期商品に投資される。	会社の株式の保有、株式や政府公債の購入	基金では、直接投資は行わない。	余剰資金は準備金として蓄えられる。
G.8.2 余剰資金の投資方法	日障協は、余剰資金を下記以外の方法で運営してはならないと法律で規定されている。(a)国債、地方債、労働大臣が指定するその他の有価証券の取得 (b)銀行及び労働大臣が指定するその他の金融機関又は郵便貯金への預金	余剰資金は銀行に預金する。	金融市場ファンド、短期投資、債券市場ファンド、共同投資ファンド、中長期投資等、フランスの金融市場において主要金融機関から調達する金融商品に投資される。	余剰資金は、公債と株式の購入、会社の株式購入、利付き口座、財産購入に投資される。	余剰資金は、会計年度終了時に国庫へ入れられる。	
G.9 基金の財務管理統制						
G.9.1 基金の財務の運営の監督機関	(i)日障協の監事 (ii)労働大臣	G.2.2を参照せよ。追加として、中央・地方府レベルの会計局	財務管理は、理事会と投資政策実施の権限を持つ財務委員会によって監督されている。	基金の財務の運営は、基金の監事会・政府・議会によって監督されている。	財務省、国家会計検査局、政府統計局	諮問委員会の参加を得て管理される。この委員会の参加により、一定の経常的・追加的監督が確保される。

項目	日本	ドイツ	フランス	ポーランド	ハンガリー	オーストリア
G.9.2 適用される基準		公共予算法	財務管理監査基準が、AGEFIPHの財務規則によって設定されている。	基金の運営が、1991年5月9日法の規定に従っているかどうかを審査される。	国家予算法と会計法	基金の運営は、経済・倫約・有用の原則を厳守しなければならない。
G.9.3 財務管理の検査方法	日障協の監事が定期的に必要に応じて会計の検査を行う。毎年会計年度、決算報告書には、監事の承認が必要である。日障協の財務管理を監督する必要があり、関係する問題については日障協に立入担当官を日障協に立入らせることができる。	連邦補償基金については障害者リハビリテーション協議会によって、地方援助基金については基金附設の諮問委員会によって検査される。	財務管理報告書が毎年理事事会へ提出され、四半期報告書がAGEFIPH財務委員会に提出される。予算実施報告書・会計簿・年間バランスシートがAGEFIPH総会へ提出され、その後、労働雇用省へ送られる。会計検査は、国の主要な会計検査実施部局（会計検査局、国税査察部）がこれを実施することができる。	財務管理は、毎年、基金の監事会への定期報告書・政府と議会への予算執行に関する年次報告書・最高統制委員会によって監督される。	労働省内部統制と国家監査局・政府統制局によって作成された統制計画に基づく。	通常の内部監査と中央会計検査局による外部監査に基づいて実施

項目	日本	ドイツ	フランス	ポーランド	ハンガリー	オーストリア
H. 助成対象措置に対する監督と評価、広報						
H.1 情報収集						
H.1.1 中央及び地方で収集される情報	労働者を63名以上雇用している事業主は、身体障害者の雇用状況を労働省に提出しなければならぬ。	中央で収集される情報：重度障害者・重度障害者の雇用状況・雇用主への事務所による事業主への助成に関する連邦政府の統計。地方の援助基金によって地方で収集され、その全国組織でまとめられる情報：地方の援助基金の活動に関する統計	AGEFIPHが地方及び全国ベースで多くのデータを収集し、関連を有する分野をしっかりとモニターしている。	下記に関する情報が地方で収集される。障害者の失業、創出された職場数、整形外科的及び補助的装置の入手に関する障害者の需要の把握、建築上の障害の除去のニード、求人・求職、訓練と再訓練、職業カウンセリングの効果、体系的解決の必要性、共同助成を申請している組織に関するデータ。この情報は中央に集められ処理される。	助成を行った措置の実績に関する財政的専門技術的側面からのモニタリングと評価	連邦政府社会局の各事務所から行われた助成は、連邦政府労働社会省によって中央でモニター・監督される。連邦政府社会局の各事務所は、その行った助成に関する報告書を定期的に発行する。
H.1.2 情報収集に当る者		障害者に関する統計については、連邦政府統計局。中央で収集されるその他の統計については、連邦雇用事務所。地方で収集される統計に関しては、地方の援助基金。	労働省、社会省、AGEFIPH。	中央統計局、保健・社会福祉省、労働・社会政策省、KUP、ZUS(社会保険機関)が情報収集に当る。	労働省の監督下にある郡の労働センター	
H.1.3 情報収集に参加する者		全ての参加機関	全ての関係者	基金のWOZiRON支部、医師	郡の労働センター	

項目	日本	ドイツ	フランス	ポーランド	ハンガリー	オーストリア
H.2 情報の公表						
H.2.1 公表する情報	労働省が事業主の年次報告書からデータを編集し、その分析結果を「身体障害者及び精神薄弱者の雇用状況」として、発表する。	入手された関連の情報はすべて公表される。	活動報告書	予算執行に関する情報が毎年公表される。最新情報が基金の活動報告書に公表される。	申請募集内容と援助獲得者リスト	労働社会省によって毎年発行されている情報パンフレットに、法定給付の受給者数、被雇用者数、均等化納付金総額等が記載されている。
H.2.2 情報が公表される頻度		障害者統計が2年毎に作成・公表される。その他の統計は毎年作成・公表され、その他の情報は、その都度又は必要に応じて公表される。	毎年	労働市場に関する情報は四半期毎。一般情報は毎年。	1年に1回(申請募集の後)	
H.3 助成対象措置の評価						
H.3.1 助成対象措置の効果の評価方法		正式な評価は行われないが、連邦政府及び地方の会計局による調査があり、又、障害者リハビリテーション協議会や諮問委員会等の障害者政策に関する一般的論議の中に評価が反映される。	各プロジェクトと各制度は定期的に評価され、障害者と会社への質的効果が評定される。	計測可能な財政的・社会的・医療的利益が評価される。	郡の労働センターが、定められた指標及び雇用義務の遵守について常時監督することにより評価する。	措置は、常時評価を受ける

項目	日本	ドイツ	フランス	ポーランド	ハンガリー	オーストリア
H.3.2 成功の判定基準		就労の場に新規又は継続して就労する重度障害者雇用数。約110万人(労働力の3.18%)の重度障害者が通常の職業生活に統合されている。	新規又は継続雇用が成功した障害者の数:「雇用可能性」の改善(資格レベル、可動性、社会的技術等)。1994年には、会社における「受益単位」は合計約310,000名分に達し、障害者の雇用率は4.11%であった。公共部門での雇用率は3.15%である。特記すべき点は、1987年法に該当しない被雇用者数20名未満の会社に及ぼした大きな影響である。	経済的事務所に関するでは、障害者のための職場数の維持・増加。労働条件改善が考慮に入れられる。その他の事業所に関しては、社会的的重要性を評価する。	支援契約において約束された雇用の実現	主に、障害者の職業的インテグレーション(再インテグレーション)の程度

項目	日本	ドイツ	フランス	ポーランド	ハンガリー	オーストリア
H.4 普及と広報 H.4.1 納付金による助成の目的・利用に関して、潜在的受益者への情報提供方		パンフレット及びその他の情報手段。個人的なアドバイス。特に解雇に対する地方援助基金の特別保護と組合せになったアドバイス。	パンフレット、新聞発表、マスコミの利用、対策と事業に関するパンフレット、パートナーとの会議等。	基本的情報源は、障害者の雇用とリハビリテーションに関する1991年5月9日法、基金の情報出版物、労働事務所の案内書。	申請の公募による。申請応募の登録者は、募集の目的・参加条件・助成方法について詳細な情報を受け取る。申請者には、国の行政が決定した申請応募の結果が通知される。	連邦労働省が発表するシリーズ出版物(「ボインターズ」)に、児童/学校/訓練、仕事、リハビリテーション、財政上の問題、建物/住宅、レジャー/旅行の分野における様々な給付について総合的概要が記載されている。特別号その他追加出版物は、事業主を対象として出されている。
H.4.2 一般国民への情報提供方法	パンフレット及びその他の情報手段	パンフレット、プレスリリース、マスコミの利用、措置とプログラムに関するパンフレット、関係機関との会議等。	上記の出版物とマスコミ			
H.4.3 出版・放送メディアの利用方法		特別な活動はない。	必要に応じて。	新聞、記事、ラジオ・テレビのプログラム、インタビュアー、記者会見、マスコミに対する案内書。	出版・放送メディアが、社会復帰雇用を上げるのには主に、申請の際のみである。	電子メディアの使用の拡大を意図している

ドイツの調査票の別添 1. 1995 年ドイツ(連邦政府)補償基金適用措置の
チェックリスト(単位:100 万ドイツマルク)

助成対象となる職業的措置		受 益 者			
		会 社	障 害 者	保護ワーク ショップ	サービス 又は機関
1.	事業主の意識の喚起				
1.1	情報と意識の喚起				
1.2	会社に対して啓発活動に関するアドバイス				
1.3	その他				
2.	職業への準備				
2.1	ガイダンス				
2.2	評 価				
2.3	訓練と再訓練				27.0
2.4	リハビリテーション機関				
2.5	その他				
3.	職業へのアクセス				
3.1	求職と就職				
3.2	受入れへの支援とフォローアップ				
3.4	職場への交通手段				
3.5	採用に関する優遇措置	206.0			
3.6	職場の創出				
3.7	その他				
4.	雇用維持と再編向上				
4.1	賃金補助 / 財政上の優遇措置				
4.2	再配置				
4.3	その他				
5.	労働の場における支援				
5.1	作業場への適応				
5.2	職場へのアクセスの改善				

障害者の雇用率制度について

障害者の雇用率制度について

ここでは、障害者の雇用率・納付金制度についてのいくつかの評価を要約・紹介する。執筆者のコメントは加えていない。オランダの Limburg 大学の Waddington (1997)、イギリスのヨーク大学の Thornton & Lunt(1995)、安井(1993)、手塚(2000)の4つの文献を中心にとりあげる。なお、イギリスでは95年に「障害者差別禁止法」が制定され、それまでであった障害者の雇用率制度が廃止されたが、これらの文献のなかでは旧制度となった雇用率制度もその評価の対象としているので留意されたい。以下では、障害者の雇用率制度のメリットとデメリット、意義と課題に注目しながら要約・紹介する。当然、イギリスの障害者雇用率制度がなぜ廃止されたのかも論点に含まれている。

1 Waddington (1995)

1. イギリスとドイツの障害者雇用率制度を具体的なシステムとしてとりあげ、その制度について検討・分析した。イギリスの制度は、多くの批判を浴び、不信感が広まり、効果的に施行されることなかったため、当然のことながら障害者の雇用状況を改善するには、ほとんど役立っていないように思われる。しかし、ドイツの制度は、少なくともドイツの国外では賞賛され、他の国々の類似の立法のモデルとなってきた。しかしながら、ドイツ内部では、この制度も（イギリスの制度ほどではないが）批判を受けていて、一部には最近10年の経済的停滞の結果であるとはいえ、こちらでも障害者の雇用を確保するのに効果を上げているとは言えない。
2. イギリスの雇用率制度の失敗には、いくつかの理由がある。この種の雇用率制度のすべてにありがちな弱点を認識するため、それらを分析することが重要である。その弱点は以下の4つである。

雇用率制度の実施に対する政府の消極的な姿勢： 政府は、一貫して、雇用率の義務に違反した雇用主の訴追に消極的であった。同法が施行されて以来、不遵守についての訴追は、僅か10件しかなく、結果である罰金は、合計£434であった。最後の訴追は、1975年であった。現在のところ、法律の遵守は、3%の割当比率を達成することよりも、未登録の労働者を雇う前に適用免除の許可を得ることであると考えられている。3%という雇

用率目標を達成している企業の数が一貫して減少してきており、1984年の達成企業比率30.33%と比べて、1993年には18.9%だけしか達成できなかった。

障害者の登録の失敗： 保護を受ける資格を決定するため、登録に依存する雇用率制度は、障害者が登録をしない場合、重大な問題に直面することが明白である。これがまさにイギリスで起こったことなのである。登録済の障害者の数は、着実に減少してきており、1979年以降は、すべての雇用主が3%の割当義務を満たすことは統計的にみても不可能になってきている。雇用当局は、今日、登録する資格のある者の3分の1だけが障害者として登録されており、それは労働者全体の1%にすぎないと見積もっている。障害者が登録しないことには、いくつかの理由がある。第1に、多くの者が登録によって何の利益ももたらさないと信じているため、登録に重きを置いていない。登録が初めて設けられた時は、制度が機能するという希望は大きく、多数の人々が、登録することを選択した。登録数は、以来ずっと減少してきている。政府が雇用主達に義務を達成することを強制しないことが明らかになってきたからである。このことは、より厳格な執行の方針が採用されれば、より多くの人々が登録を選択するだろうということを示唆する。第2に、多くの人々は、自分達が“ハンディキャップを与えられた”者として認識されたり、ラベル付けをされたりすることを望まないから、登録しない方を選択するのだろう。彼らは、この語に結び付けられる否定的な意味合いを受け入れることを拒否しているのかもしれないし、登録が、仕事を捜すときに実際上不利に働くと考えているのかもしれない。これは、任意的な登録に依存するすべての雇用率制度の問題であるが、ドイツと異なり、登録への誘因が、通常、それに結びついた汚名を克服するに十分な程に大きくは見えないイギリスの場合には、特に重大だと思われる。ドイツでは、重度障害者法のもとで、登録する利益が明らかとなっている。

雇用率制度の管理上の自己矛盾： 雇用率制度を監視する責任を持つ機関は、就職に特別の支援を必要とする障害者への職業紹介にも責任を担っている。職業紹介・評価・相談チーム(PACT)の中で活動している障害者雇用アドバイザー(DEA)は、障害者達が就職先を見つけるのを助ける任務を担い、助言、情報、そして時には財政的支援も提供する。しかし、彼らはまた、雇用主が雇用率義務を満たしているかどうかを調べたり、許可の申請を判定したりすることを含め、雇用率制度の管理にも責任を負っている。この後者の任務を適切に遂行することは、非常に時間がかかるし、更に重大なのは、それが障害者に就職の斡旋をするというDEAのもう一つの任務と衝突するということである。一方で、DEA達は、雇用主と良好な関係を育て、彼らが障害者を採用するように仕向けることを期待されているが、他方で、同じ雇用主の行為を判定し、法律違反がある場合、訴追を勧告すべきか否かを決断することを求められているのである。実際には、DEAは、障害をもつ人々

を支援することに注意を集中し、雇用主達はその義務を確実に遵守するようにするため、彼らを厳格に監視するより、むしろ、雇用主の説得と激励という方針を採用してきた。このことは、雇用率制度の執行が、草の根レベルで、効果を上げないことを意味しているため、問題は、DEA に課せられた役割の分離がなければ、解決することができない。

雇用率制度の目的が、それに与えられた目標と一致していない場合がある：

上記の問題はいずれも、他の雇用率制度にも等しく当てはまるものだろう。イギリス特有の状況によるものであるが、それらよりも大きな問題、更に大きな困難があるように思われる。それはイギリスの雇用率制度が初めから失敗するように運命づけられていることを意味している。1944年の障害者（雇用）法のなかで雇用率制度が立案・協議された内容は、障害者の利益とはならないある勢力の思惑によって動機付けられたもので、実際にも、雇用率制度は、障害をもった多数の人々の雇用を保障する意図はなかったことが、Bolderson(1980)によって指摘されている。Boldersonによると、その雇用率制度は、労働組合(trade union)や雇用主の思惑によってつくられたもので、彼らの主たる目的は、生産性の低い障害者を一般労働市場の外に置くことを確実にすることだったと論じている。つまり、労働組合は、低賃金で働く用意のある障害者から組合員が競争を仕掛けられるのを恐れたのである。したがって、彼らは一般労働市場で、競争ができ、市場賃金を獲得することのできる障害者だけが、実際に職を得られるようにしたいと望んだ。このことは、能力の劣る障害者は、保護の下にある勤め口に紹介されたり、労働能力の復元が達成されるまでは自由な雇用関係から排除することによって、その市場の外に留め置かれなければならないことを意味する。しかし、他方では労働者組合は、労働能力がある障害者には、ある程度の雇用の保証を与えられなければならないことを認識していたため、雇用率の設定を受け入れる用意はあった。とはいえ、彼らは、この雇用率によって、障害をもつ労働者が、失業状態にある障害をもたない労働者よりも優先的な地位を与えられることをおそれ、障害をもつ労働者が雇用の「公平な割合」だけを保障されるようにしたいと願った。こうして、労働組合は、生産性の低い労働者を排除し、あまり多くの障害者が職を見つけて障害をもたない者達を引きずり下ろすことがないようにする手段としてこの制度をとらえていた。雇用主は、一般労働市場から生産性の低い障害者を排除し、そのような労働者の重荷を背負わないようにするという利益を、労働組合と共有していた。これが、自由な雇用関係において自立できる障害者のみが雇用率の対象となるべきである、という法律の最終的結論へ到ることとなった。このような考え方は、1944年の障害者（雇用）法にも反映されていて、障害者を競争に加わることのできる“有能労働者(effective worker)”と保護の下にある雇用関係に託される“無能労働者(ineffective worker)”に分けている。同法では、すぐにはどの範疇・範囲にも当てはまらない、あるいは障害状態が絶えず変化している障害をもつ人々については、何も規定していない。実際の

雇用率制度は、労働組合や雇用主が持っていると思われる思惑に合致するような方向に発展してきた。同法の下では、重度の障害をもつ低い生産性の労働者は、保護の対象たる雇用関係に押しやられる一方、比較的能力の高い者だけが、一般労働市場で競争をすることを奨励されている。ドイツの雇用率制度では自由な雇用関係を結ぶ資格ありとされるはずの労働者達が、イギリスの法の下ではこの機会を否定されており、Bolderson の主張にある程度の真実があることを意味している。そうであるなら、イギリスで割当制度が効果をあげるには、執行や管理機構を改善したり、登録を拡大するより、もっと根本的な何かが必要である。障害者雇用政策の根本的な再評価と徹底的に修正された法律が、絶対に必要となるだろう。歴代のイギリス政府は、雇用率制度については諦めてしまい、それを執行するための真の努力をしてこなかったようである。現在の政府は、障害者が就職ができ、雇用を維持することを、他の手段によって補っており、そのいくつかは、革新的であり、有用である。一般的に、政府の関心は、障害者を採用するように、雇用主を説得したり教育したりすることに向けられていた。そのなかには優良雇用主を証明するシンボルの作成などが含まれているが、しかし、このようなアプローチは、障害者の失業統計上では目に見える足跡を残してはいない。

3. イギリスよりも有効性が高いといわれているドイツの障害者雇用率制度にも、以下の2つの弱点がある。

課徴金（納付金）の額： 障害者を代表する組織は、雇用率制度の主たる問題の1つが、課徴金額が低すぎて、多くの雇用主が重度の障害者を雇い入れるより、課徴金を支払うことの方を好むことであると論じている。調査結果にもとづいて、どんな金銭的な誘因や制裁も雇用主に障害の重い人々を雇うようにさせることができないという主張もある。しかし、この見方に対して雇用主は一般的にみて、重度の障害者を雇用する義務や高額な課徴金を支払う義務も望まないのので、そうした調査には否定的に答えているだけだという反論もある。課徴金が効果をあげると保証できる唯一の方法は、課徴金を支払うより重度障害者を雇うことの方が費用がかからないというレベルまで課徴金を引き上げられることであるが、これは政治的に達成不可能な状態である。ドイツの課徴金制度は、このような問題があるとはいえ、それは、わずかながらではあるが、雇用主が重度の障害者を雇う誘因になっている。さらに、課徴金は、相対的に効果の弱い誘因であるとは言っても、障害者の雇用を促進する手段のための貴重な収入源となっている。

経済停滞期における運用： ドイツの割当制度は、ヨーロッパの経済事情が悪化するにともない重度障害者の雇用を確保する効果をどんどん低下させてきた。これは、1982年以降に見られた経済の下降局面に現れているが、東西統合以来直面している困難に

よって、更にその悪化の度を深めている。雇用率制度の主な成果は、重度障害労働者の新規採用ではなくて、障害をもつ在職者の雇用継続を奨励することになっている。雇用主は、段々と、重度の障害者になる傾向の明らかな者を雇用継続する余裕がないと感じて、課徴金を、安価で安全な選択肢と考えるようになるかもしれない。

4. もっと一般的な見方から障害者の雇用率制度の長所や弱点を検討する。長所は以下の4つである。

雇用主に義務を課す： 障害者の雇用を提供する責任は、Rawls らによって提唱された社会的正義の原理に遡ることができる。雇用率制度は、この義務の認知とみることができる。雇用率制度は、雇用主が達成を期待されている基準を明確且つ正確に具体化し、道徳的義務を法的義務に転化しているものである。

障害者から支持を受けている： 雇用率制度は、成功と不成功が混在しているものの、障害者の間で広範な支持をえており、それが適用されているどの国においても、障害者は、この制度が廃止されずに強化されることを望んでいる。イギリスのように、納付金（課徴金）- 助成金制度がない国では、希望は、通常、その制度を導入することに向けられる。フランスでは、それが実際に 1980 年代の末に実現された。既に納付金（課徴金）- 助成金制度が存在する国では、最も一般的な要望は、その金額を引き上げられることに向けられている。興味深いことに、雇用率が変更されるべきであるとの主張は、あまりなされていないようだ。現在、全く信頼を得ていないイギリスの雇用率制度においてさえ、障害者はこの制度を拒否はしてはいない。彼らは、欠陥は制度それ自体にではなく、制度が管理されている方法にあると考えている。前述した Bolderson によれば、イギリスの障害者雇用率制度は、ほとんどの障害者の利益になっていないというが、それにもかかわらず、障害者には支持されているのである。

収入源としての課徴金（納付金）- 助成金制度： ドイツのケースで、課徴金（納付金）- 補助金制度が障害者の雇用を支えるために使用できる重要な財源となっていることが示された。このような制度は、雇用主が障害をもつ従業員の必要に合った受け入れ体制を整えることを助けるための財源になるだろう。しかしながら、多くの企業が障害者を採用するようになる（これが雇用率制度の目的である）にしたがって、課徴金（納付金）によって調達される収入は減少するが、他方で財政的支援の要望は高まることが指摘されなければならない。したがって、実際に雇用を生み出すという点で、相対的に成功していないシステムだけが相当の額の財源を確保することになるが、目的は、常に、収入よりも雇用を最大

にすることでなければならない。課徴金（納付金）- 助成金の基盤の上で運用されている雇用率制度で成功をおさめているものは、政府からの追加的な財政支援がある場合である。事実、ドイツにおいて、課徴金（納付金）は障害者の経済的差別撤廃を支えるために用いられる資金全体の小さな部分しか占めておらず、連邦および地方政府が必要な資金のほとんどを提供しなければならないこととなっている。したがって、障害者の雇用を支援するための収入を調達する方法は、どのようなものでも歓迎されるべきであるが、収入を生むことは、雇用率 - 課徴金（納付金）制度の主たる関心ではないことを認識しておく必要がある。焦点はあくまで障害者の雇用機会の創出にあり、課徴金（納付金）の中心的目的は、収入を集めることではなく、雇用率の目標を達成するように雇用主を駆り立てることである。

ヨーロッパでは、現在、雇用率制度が障害者の雇用を促進する中心的な方法である：雇用率制度は廃止されるべきではない、というのではない。これほど広い範囲で確立され、相対的に長い歴史をもっている制度を大きく変更したり、取り替えたりするのは、政治や行政の点からみて難しいものがある。前述した Bolderson が指摘しているように、雇用率制度は、障害をもつ人々から広く支持を受けている。雇用率制度の存在が、建前上、その利益となっている人々がこれほど支持しているということは、長所と考える以外にない。

5. もっと一般的な見方からみた弱点としては、以下の7つをあげることができる。

障害者という烙印：「障害をもつ個人」の定義・範囲は、達成されるべき政策目標によって異なる。障害者差別禁止立法を定める場合には、非常に広い定義を使用するのが適切だが、積極的な対策を作成する時には、より限定的な概念が使用されなければならない。適切な差別のない環境を前提とすれば、ほとんどの障害者は一般労働市場で競争することができるから、雇用率制度という形での支援を必要とするのは少数の者だけである。雇用率制度は、そうした資格を有する障害者を特定できる何らかの方法を含んでいなければならない。それには、身体の損傷を原因とする機能的な不利益や制限に焦点を合わせた障害者の定義と、例えば登録制度のような、そうした人々を制度の運用上で特定する方法とが含まれる。したがって、雇用率制度から利益を受けうる可能性がある障害者を支援するためには、その人々が特定される、または、ラベル付けをする必要があるが、これは、該当する者の自己評価と自己イメージにとって否定的な影響を持つかもしれない。このラベル付けのプロセスを通じて、この人々は、「正規の」求職システムの外に置かれ、別個の範疇の中にあるとみなされ、彼らを異質のものにする要素が強調される。経済的な差別撤廃を達成するために、分離と分別という最初の手続がなされなければならないようである。この問題は、克服が不可能と思われる。実行可能な最善の策は、ドイツでなされているように、この手続で「障害者」とい

うラベルを付けられる者に真の利益が与えられるように保証することである。そうでない場合には、障害者は、単に登録のコストを高すぎると考え、制度をボイコットするようになり、その制度は機能しなくなる。したがって、登録が雇用率制度だけに関連している場合には、その制度が、登録に向かわせる真の誘因を提供していなければならない。すなわち、その制度がある程度成功している必要がある。しかし、登録が他の利益にも関係しているような場合には、高水準の登録が達成されるべきであるとしても、雇用率制度が効果をあげるということがそれほど決定的なものとはならないだろう。

雇用主は、障害者を雇用するより課徴金（納付金）を好む： この現象はドイツでもみられるが、こうした状況を回避する唯一の方法は、障害者を雇用するより課徴金（納付金）を支払う方が高くつくように課徴金（納付金）の金額を引き上げることのようである。これには、障害者の経済的な差別撤廃を実現するのに、どこの政府も見せたことのない程の取り組みを必要とするだろう。雇用率制度の目的は、対象となるグループのために雇用機会を確保することであるから、この雇用主の態度は問題である。しかし、課徴金（納付金）-助成金制度の収入を調達するという側面は、制度の利点の一つであるので、雇用主が雇用率を達成するより課徴金（納付金）の支払いの方を好むことを、課徴金（納付金）-助成金制度に対する否定的な論拠と見るべきではない。

雇用率制度を強制するための効果的な制裁を設定するのは難しい： 雇用率制度は、一定割合の障害者を雇用する義務を内容としているが、それは、義務が果たされなかった時に被る罰則その他の否定的な結果に裏打ちされる。そのすべての場合において問題となるのは、制裁を受ける恐れが、しばしば、雇用主に雇用率を達成するように強制する十分な力を持たないということである。課徴金（納付金）-助成金制度の下では、雇用主は、通常、課徴金（納付金）を安価で好ましい選択肢として見ている。禁固や重い罰金という結果を生む刑事訴追は、一般的には採られておらず、イギリスの場合は、雇用主は法律が規定している穏当な額の罰金さえ支払っていない。したがって、多くの雇用主を自分の義務を満たすように仕向け、同時に政治的にも受け入れ可能であるような形の制裁を見つけることは難しいと思われる。イギリス政府は、そのような制裁は存在しないと考えているらしく、代わりに、雇用主に障害者の雇用を奨励することの必要をますます強調してきた。この方法もまた、成果をあげてはいない。

「質ではなく量」： 雇用率制度は、専ら雇用の質ではなく、雇用される障害者の数を問題とする。ドイツの制度は、組織全体に重度障害者をどのように配置するかを選択するのは、雇用主の自由にしており、これが通常、採用されている形式である。そこで、雇

用主は、下級労働の割合からみるとそこに多すぎる数の障害者を配置することによって、雇用率を達成し、事業活動の中での高い地位の職を非障害者（健常者）や競争力の高いもしくは障害程度の軽い労働者のために空けておくことができる。雇用率制度は、不完全就業や低賃金という形の障害者差別を撲滅するためには、何の効果もない。この理由から、障害者を代表する多くの人々が、雇用率制度は、障害者雇用差別禁止立法によって補足されなければならないと主張している。

雑多な労働者グループのニーズを満たすための切れ味の悪い道具: 障害をもつ従業員は、障害、技術、経験、年齢、将来性などの点からみて、非常に雑多なグループを形成している。例えば、特殊教育学校の卒業生のニーズは、職業について20～30年経ってから突然障害者となった人のそれとは、まったく異なる。同様に、精神的な障害をもつ人のニーズは、身体的な障害をもつ人のそれとは、大きな差がある。雇用率制度は、対象となる障害者すべての雇用問題に一つの解決策を提供しようとするものであるが、一部の者にとっては、適切な解決策とはならないかもしれない。

雇用率制度が現実には障害者の雇用を促進したという証拠は少ない: 雇用率制度が、実際に、障害者の雇用を促進していることを示す実証的な証拠はあまりない。しかし、イギリス政府の検討結果が示すように、雇用率制度がこの点で有益な効果を何ももたらしていないと断言することもできない。現在のような満足のいかない形であっても、雇用率制度の存在が、雇用主が障害者を雇用し、雇用継続することに何の影響も与えていないと確信することはできない。

経済不況の時代における効果の減殺: 上記の諸問題はすべて、経済不況の時代には、その度合いを増す。経済的な困難のある時期には、多くの雇用主は、従業員の規模を縮小するか、少なくとも採用を限定するし、会社に留まる従業員には、高水準の生産性を達成することを要求する。障害労働者は、このような過程が始まると、通常、最初に消え去って行く人々なのである。一部の雇用主は、障害労働者を、経済的成長の時代に活用するが、不況の時代には無視される「限界労働力(marginal workforce)」とみなしている可能性がある。これらの雇用主は、例えば、障害労働者は、非障害者（健常労働者）より生産性が低い、または、休息時間を余分に必要とすると考えるので、障害労働者を義務であると認識し、経済的に不調の時期にこのような労働者を雇う余裕はないと考えている。雇用率制度は、このような偏見に満ちた姿勢に対抗する効果はなく、残念ながら、不況の時は障害者の利益を保護し得てはいない。しかし、それにその効果を期待するのは正しくないだろう。雇用率制度は、完全雇用の状況において機能するようにつくられたものであることを認識する必要がある。

る。そして、第2次大戦後の雇用率制度の枠組みをつくった人々には、今日の経済的停滞は予測できなかったのである。この制度に関する批判は、この点に照らして理解されなければならない。しかし、このことは、雇用率制度が、経済の停滞期には、不適切なものとなることを意味しているのではない。そうではなくて、雇用率制度の役割を再評価し、他の方法でそれを補足すること（不況の存否にかかわらず、いつでも必要な戦略）が必要なのである。現在の状況の中で運用されている雇用率制度には、多数の障害者に職を保証することを期待できない。それらの最大の貢献は、障害者の雇用を喚起することではなく、障害をもつ従業員の雇用継続を促進することの方だと思われる。

6. EC (EU) 自体の雇用率制度は、EC の政策の中核になければならないとする差別禁止指令(anti-discrimination directive) と矛盾することにはならないが、実際的理由から EC 全体にわたる雇用率制度を EC 政策に組み込むべきではない。しかし、参加国が独自の雇用率制度を継続することは、競争を害する恐れがない限り、引き続き自由とすべきである。

2 Thornton & Lunt(1997)

1. 障害者の雇用率制度についての議論は、雇用政策全般でのその役割との関連では不均衡である。つまり、大きく取り上げられすぎている。雇用率制度は、障害者雇用政策全体の一部を代表しているにすぎない、ということが強調されなければならない。
2. EU 加盟 15 カ国の半数以上が何らかの形の雇用率制度を設けているが、加盟国の 3 分の 1 では、障害労働者を雇用すべく強制的義務が深く根づいた方式となっている。一定の制度が、限定された形で企画、実施されているということが認識されなければならない。差別禁止法制は、フランス、ドイツ及びスペインの強制的雇用と矛盾するとは見なされていないようである。また、イギリスでは雇用上差別されない権利とあわせ、割当雇用制度を存続すべくキャンペーンは成功しなかった。
3. 障害労働者の目標雇用割合を設定するという原則は変わらないが、割当雇用の指導理念とその適用は明らかに変化しており、そのことが新しいアプローチの出現につながっている。補償原則と訣別し、労働の権利を促進する方向への雇用政策の変化は、雇用率制度へのアプローチでも明らかである。戦役で被った傷害を国の義務で補償するというよりは、障害者の働く権利がますます受け入れられるようになっている。

4. 国と事業主の関係は、変化している。義務のレトリックは、強制と置き換わっている。義務という表現は、責任が国から経済領域に移ったことを反映している。ドイツでは、全ての事業主は、重度障害者の経済的統合に寄与すべきであるという原則に基づき、雇用率 - 納付金（課徴金）制度が方向づけられた。強制的雇用政策を変えるために最近法律を制定した国では、統合を促進するため他のメカニズムをその法律の中に採り入れてきた。フランスでは雇用義務を充たす手段として法的に提示される一方、それらは（労使協定の場合は）直接的に、あるいは、シェルタード・ワークショップとの下請け契約、又は再分配基金への財政的寄付の場合は間接的に統合を促進する行動に駆り立てている。こうしてよい雇用慣行が自発的にとり入れられてきた。
5. 雇用率制度運営の最近の展開で最も顕著なのは、柔軟性である。2種類の柔軟性が注目に値する。つまり、障害者を雇用する能力がさまざまであることを認識して、事業主への要請もさまざまであること、また、代替の政策目標を充たすため、割当雇用がますます利用されていることである。一定規模以上の事業主に一律に適用される均一の割当雇用は、一般的ではなくなってきている。ある割当雇用では、（概して機能障害のタイプ又は障害程度あるいは年齢で規定される）特定グループは、障害従業員の目標割合について1単位以上にカウントされうる。
6. 特定の政策目標は、強制雇用対策の受益者の定義により追及されうる。例えば、フランスの1987年法は、受益者の範囲を拡大し、従来は雇用促進対策の対象とされなかったグループである、部分障害年金受給者をも対象に含めた。またオランダでは、障害給付受給者が任意の割当雇用の主な対象グループであった。さらに受益者の指定は、よい雇用慣行へのインセンティブとなりうる。労働について改善がなされたり、あるいは就職するのに職場の環境整備が必要とされる人びとは、オランダの割当雇用ではカウントできる。北欧における割当雇用への積年の反対理由の1つは、こうした制度の前提条件としての登録を受容することができないことであった。しかしながら、これらの例で示されているように、登録に代わるものもあり得るのである。
7. 罰金を課したり、事業主に彼らが雇用すべきであった障害従業員の人数に応じて納付金を支払うよう要求する割当雇用は、障害労働者の地位を強化し、奨励する傾向にある。フランス及びドイツの説明では、仕事で障害者となった人びと又は、従来は自分自身障害者とは考えていなかったものに登録するよう圧力がかけられていることが報告されている。この制度は、既存の従業員に恩恵をもたらすとともに、その雇用継続を支援し得る。しかしドイツでは、この制度が新規採用を促進していないことは明らかである。

8. 雇用率 - 納付金（課徴金）制度には、2つの主な機能がある。一方では、それらは未充足の障害労働者数に応じて財政的寄付金を支払うのと比べ、障害者を雇用する方がより魅力的にすることを目的としている。こうして直接雇用が理論上は促進される。しかし、納付金総額は容易に支払いうるもので、支払いは熟慮の上の選択というよりむしろ、自動的行動となる。というのは、納付金は単に事業主へのもう1つの税金と見なされるからである。他方、納付金はある事業主が障害労働者を採用するうえで直面する困難さを認め、障害者の経済的統合を推進する義務を負うことの代替手段として計画されている。ここでの原則は、経済的理由で割当雇用を充足できない事業主から、統合を援助する地位にあるものへの再分配（又はドイツでの「均等化」）の1つである。全国の納付金基金が受領した額は、事業主や障害労働者への助成金や補助金として再分配されると共に、教育や訓練プログラム、あるいはシェルタード・ワークショップを支援するためにも用いられてきた。フランスでは、小企業での障害者雇用がその結果増加してきたように見える。しかしながら、この2つの目標は、矛盾し得る。納付金は訓練や教育を促進する一方、全般的目標が統合を実現し、態度をかえることであるとすれば、この政策は、そうした点では成功と判断することはできない。労働と権利という対の目的の間には矛盾があり得る。
9. (Lunt&Thornton:1994) 問題は政策目的の誤解と非一貫性だけではなく、その実施における矛盾と衝突なのである。政策実施のプロセスではしばしば目的の混乱が生じ、矛盾する手段が実施されることがある。障害者政策に関しては、一貫性を実現するのはおろか、それをめざしている国すらひとつもないと言っても過言ではない。例えば障害者の雇用率制度はヨーロッパの多くの国に存在しており、これを達成できない企業には納付金（課徴金）が課せられる。一見すると、この政策は障害者の不利な立場を認識しているように思われるし、社会および官民の事業主がすべての人に機会を与えるべきだという認識とも読める。そのため表面的には、一貫した政策のように見えるだろう。しかし一方で、雇用率を達成した、あるいは雇用率以上の雇用をした企業には報奨金が支払われる。この報奨金の背後にある根拠は完全に明確ではないが、実質的には企業への見返り、雇用への報奨になっている。ここで雇用はある種の権利であるという発想は、補償としての雇用にすりかわる。こうした政策のねじれが、雇用率制度の成功に結びつくというパラドックスも生まれる。ドイツとフランスでは、雇用率未達成の企業が支払う金は基金に積み立てられている。この多額の資金は、障害者のための訓練や雇用創出のために使われる。しかし実際には、企業にとってこの基金への支出は、法律で定められた責任を回避する障害者雇用の代替手段に過ぎなくなっている。雇用率制度が、社会の態度を統合し、変革する責任を示すことをねらいとしているのであれば、この制度を成功していると判断することはできない。それでも雇用率制度は、低いレベルであるにせよ障害者に雇用機会を提供している。したがって重要なのは雇用そのものではなく、

適切な理念を基盤にした雇用機会だと言える。

- 10 . 障害者の雇用義務という概念は、いまだヨーロッパの特色となっており、その中核的諸国は割当雇用制度に強い愛着を持っている。しかし、強制力は弱まっており、この義務を果たす責任は、ますます経済領域に置かれるようになってきている。戦争の被害者への対策に付随する補償原則から、「働く権利」の概念に移行してきている。労働市場内の参加が、より広い社会での参加や権利へとつながることが障害者によるキャンペーンの焦点となっている。有給の労働力という関係で価値と威信が規定される現代社会において、障害者は一戦略として、「生産手段」をコントロールすることを求める。集団的責任から個人的責任へのシフトは、とくにイギリスで際立っている（Thornton & Lunt: 1995）。一層の自立を強調することは、同時に個人が（社会の中で）伍していけるようにすることにより機会の促進をはかることでもあるので、福祉支出を抑制することへの関心といった他の目的が隠蔽されることになる。いくつかのEU加盟国で見られる付随した変化は、障害者の雇用義務を国の領域とは別の経済的領域に移行させること、また、事業主、被用者及び障害者団体間のパートナーシップを発展させる試みであった。
- 11 . （Thornton & Lunt:1995）本書では、イギリスにおける戦後の障害者雇用政策にこれまでに起こった主な変化をまとめてある。本書は、政府の考え方や目標に照らしてそれらの変化を理解すると同時に、障害者運動の課題を考慮に入れながらそれらの変化を理解しようとしている。障害者雇用政策は、社会的義務を問題にする政策から、個人的責務を問題にする政策へと推移してきたと理解した方がよいというのが、我々が本書で述べていることである。
- 12 . （Thornton & Lunt:1995）イギリスの雇用率制度の実施方法やイギリスの政治的・経済的コンテクストだけにあてはまる失敗理由を、雇用率制度というものに本来的に伴う失敗理由と区別することが重要である。
- 13 . （Thornton & Lunt:1995）雇用という点での「公平な配分(fair shares)」を実現する手段としての雇用率制度についての賛成論と反対論に目が向けられたことはほとんどなかった。「公平な配分」を提供する割当制という概念は、経済活動に従事することができる障害者の人数が全人口に占める割合を反映するように権利ターゲットを設定することに依拠するものであり、そうした割合というのは、「障害者」という用語や「経済活動に従事することができる」という表現の定義によって変わってくるため、この概念は、実に厄介な概念である。雇用率制度は、その水準に達していない雇用主をして、非障害者（健常者）に優先して障害者を雇い入れるよう促すものであるため、普通、一種の積極的差別撤廃措置と考えられている。

雇用率制度は、障害者を積極的に優遇して、彼らが直面する社会的・経済的不利を軽減する方法として可能性を有すると、Lonsdale&Walke(1984)は論じている。他方、社会的施策によって障害を補償すべきだということを暗に意味するものだとして、雇用率制度を非難することもできる。ある制度が実施されもしくは実施されないやり方が、その制度は庇護にすぎないのか、それとも、障害者の権利を実現するための手段なのかを決定する；「雇用率制度が施行されてからこれまでずっと、同制度は、障害者の就業権を強調しながら実施されてきたのではなく、熱心な奨励と庇護に基礎を置いて実施されてきた」と、Lonsdale&Walker(1984)は論じている。

14 . (Thornton & Lunt:1995) 雇用率制度など、障害者が全従業員のうちの一定割合を占めるようにすることをねらいとする施策は、仕事をする上での障害状態や障害者が職場において直面するバリアーに対処するものではない。障害者差別禁止法は、個々の障害者を保護するかもしれないが、個々の障害者に固有のニーズが満たされるようにするかもしれないが、仕事それ自体の構造や職場の組織化に直接に影響を及ぼすことはできない。それゆえ、障害者が就業するうえでのバリアーを取り除くことによって、障害をもつ労働者の従業員全体に占める割合を高めるための措置を講ずるよう雇用主に義務づける就業平等化策(employment equity measures)を検討することが重要である。

15 . (Thornton & Lunt:1995) 「新しい権利」は、どこから「競争力」のない障害者を取り残すことになるのだろうか。例えば、アメリカの ADA に関して予測された主な問題のひとつは、どのようにして人々に彼らの権利と制度の運用についてうまく知らせるか、という問題だった。明らかに、法律問題に関する抗議をし得る立場に到達するためには、個人は十分な啓発・訓練・支援サービスを受けていなければならない。場合によっては、擁護やサポートを申し出る必要があるかもしれない。ADA はすべての障害者の地位を向上させ得るかにに関して、いくつかの文献は疑問を投げかけている (Burkhauser:1992, Jonson&Baldwin:1993)、同法が障害をもつ人々にとっての雇用機会を増大させることになるかという疑問や、啓発や訓練の問題を無視することによって、同法は「クリームスキミング」へと通じるのではないかという疑問を含め提起されている。

16 . (Thornton & Lunt:1995) 集団的アプローチから個別のアプローチへの、障害者雇用政策における移行は、障害の状態や障害者への社会の対応に関する理論上の考え方や文献における近年の変化と、多くの点で一致する。障害をもつ著述家や活動家は、恩着せがましくて慈善的な観念を拒絶し、障害者の「ニーズ(need)」は何かについての専門職の判断を否定し、自立を最大化するために資源がどのように使われるかについての個人のコントロール力を

主張している。これまで、個人の権利の絶え間ない要求と、個性や選択が認知されるべきとの要望があった。われわれは、自立と個人の責任とを混同しないよう注意しなければならない。障害者の自立を推進している最近の政府の政策文書は、個人の責任という考え方をテーマにしている。権利や個人主義のこうした強調と、社会を構成する全セクターにとっての雇用機会を増進すべき集団的責任とを調和させることが、課題である。雇用という点で差別されない権利という新しい権利についていうと、雇用主の義務を個人の権利や責任に対置させることの妥当性を問うことができよう。そのような定型的な見方では、制裁が加えられなければ、雇用主は障害者の全体に対する義務を履行することができず、権利を侵害される可能性がある 1 個人に対する義務しか履行することができない。権利とそれに対応する責任のこうした「個別的対応」(privatization) は、障害者差別禁止法の制約要因となることもあり得る。障害者の理論とその政策課題は、ある者を他の者と敵対させないで機会と自立をどうやって調和させるかを考慮に入れなければならない。

3 安井(1993)

- 1 . OECD (経済協力開発機構) がとりまとめた OECD(1992)などによって、障害者の雇用率制度について分析した。雇用率制度を持つ各国は、改善策をめぐって、議論を深め、あるいは制度的な改善を進めてきている。
- 2 . 雇用率制度は、なんらかの強制的な措置を事業主に課すことから、職業リハビリテーションのサービス施設と事業主の関係、また、事業主と従業員との関係改善には必ずしも貢献していないこと、障害者をどのように定義しても、対象となる障害者を特定化することから、障害者と非障害者を区分することとなること、その結果として「雇用率制度は、労働力を正規グループと 2 軍のカテゴリーに分類することを意味するのみならず、雇用率制度によって雇用された障害者に烙印を押すことにつながる」(OECD : 1992)。
- 3 . 雇用率制度の改善動向をみると、事業主に対して雇用義務を強化するのではなく、むしろ、事業主の自主的な努力の促進に重点を置く国(イギリス)、障害者雇用の代替措置を導入する国(フランス)、職業リハビリテーション策との統合を強めている国(日本、フランス、ドイツ)に分けられる。
- 4 . 雇用率 - 納付金制度は、雇用率を守らない事業主から、雇用義務のない事業主又は雇用義務を達成しようと努力している事業主へと資金を配分するという枠組みから、職場環境

改善を含む、より積極的な職業リハビリテーションの手段と位置づけられる。この視点からすれば、雇用率制度と一体的に運営される納付金システムは、「職業リハビリテーションの特定の発展段階にふさわしい暫定的な措置」(OECD:1992)として位置づけられる。

5. 職業リハビリテーションの対象が、精神障害者、精神薄弱者さらにはもっと多様な障害を持つ対象者へ重点を置かなければならなくなっている現状において、雇用後における継続的な支援・援助に重点を置く援助付き雇用の方式は、職業リハビリテーションサービスの中で大きな役割を果たすようになってみられる。一方、障害者政策の展開にあたって、事業主の参加が重要とされるが、援助付き雇用は、サービスが、実際の職場において実施されることから、職業リハビリテーション過程へ事業主を参加させることともなり、職業リハビリテーションのよきパートナーとして事業主の役割が期待される。わが国の納付金・助成金制度についても、対象者の質的な変化、職業リハビリテーションサービスの方法論の改善、事業主に対する役割の変化に対応した改善・充実のための継続的な努力が必要とされる。
6. 検討に当たっては、障害者個人を「ノーマル」にすることに重点を置くのではなく、社会にある障壁をいかに取り除くかに重点を置くノーマライゼーション及び統合という新しい障害者政策の理念を基礎として、各国の先行的な経験をフォローし、これに学びながら、議論を深めることが望まれる。

4 手塚(2000)

1. カナダ・ヨーク大学の、G・アイソン教授は、1991(平成3)年に7週間、1992(平成4)年に4週間にわたって来日し、日本の障害者雇用について実際に即して調査・研究し、その結果を発表しています(Ison:1992)。アイソン教授は、日本の雇用促進法の「理念・考え方のあいまいさ」について、次のように指摘しています。「日本政府の障害者雇用施策は、明確な目標や倫理的責任を表現しているものではない。とくに重度障害者(どのように定義されるにせよ)に働く義務はないとする明確な規定はない。したがって雇用促進法の目的が「障害者のための雇用機会を最大に増やすのか、障害者に働く義務をつくり出そうとするのか」あいまいである。雇用促進法は事業主にのみ義務を与えている。障害者に対しては、個人的権利を与えていないが、個人に対する雇用の機会をつくり出すという期待を抱かせる集団的権利を与えている。しかしながら実際上は法律や施策は、障害者に対して「働くことへの義務や働かなければならないという圧力」をつくり

出すことがある。政府の倫理的表現の欠如は、福祉的就労やりハビリテーション過程の訓練者の役割に不安や戸惑いを与えている。障害者は、何を期待でき、何を期待されているのか、分らないでいる。「障害者は働きたがっている」と共通していられている。この主張は確証のない一般的観念である。人が働くことを欲するかどうかは与えられた選択肢次第である。雇用促進法の労働倫理の強調は、「働かないことも選択の1つ」という障害者の認識を危うくする。また障害のために労働から締め出されている障害者の心理的圧迫となる。」

2. アイソン教授は、千葉市にある「障害者職業総合センター」で講演をしています。その中で、次のように指摘しています（NIVR：1994）。日本における雇用率制度は、オイルショック以降に作られたものであるが、それ以来、特に目標達成に成功していない事実があると思う。どのような経済状況のもとでも、やはり雇用率制度ではあまり障害者雇用は進んでいかないと思う。日本の雇用率制度は景気変動に弱いとはいえないが、就労の機会が増大するという点に関してなにかを達成しているかといえば疑わしいといえる。さらに、雇用率制度によって障害者に烙印を押すという逆効果がでてしまうことがありがちであるといえる。雇用率制度において、障害者を雇う事業主にとって非常に重荷であるといった意味合いが底に流れている場合があると考えられる。事業主は強制的に障害者を雇用しなければいけないという事実は、時には障害者は労働者として不十分であるといった響きを感じさせる。以上のように、アイソン教授は日本の障害者雇用施策の基本的な考え方について、かなり厳しい指摘をしています。
3. 日本の障害者雇用施策の基本は「義務雇用制度」と「納付金制度」から成り立っています。
4. 民間企業における障害者雇用の実績は、法定雇用率が適用されるすべての企業を対象としてみたとき、障害者の雇用数も企業の障害者雇用の状況も期待される数字とはあまりにもかけ離れているといえないでしょうか。雇用率制度、義務雇用制度は成果をあげているとはいえない状況です。
5. 義務雇用制度のもと、国外からもっとも綿密な雇用率制度であるといわれる日本の障害者雇用率制度は一体どうなっているのか、障害者雇用の数的目標はどこにおかれているのか、その達成度の評価はきちんと行なわれているのか、という大きな問題意識をもちます。このことは日本の障害者雇用問題の中で基本となる大きな問題です。

- 6 . 障害者雇用納付金制度が成り立たなくなると、日本の現行の障害者雇用制度の基本をつくる「義務雇用制度」及び「障害者雇用制度を運営していく組織体」が成り立たなくなります。障害者雇用納付金制度は、制度として基本的な問題をもっています。納入される雇用納付金を財源として、調整筋、報奨金、助成金、制度の運営費等が支出されます。その目的は障害者の雇用を進めることになります。障害者の雇用が進み、仮に法定雇用率を達成したら雇用納付金はゼロになります。調整金、報奨金、助成金、制度の運営費等が支出できなくなります。制度が崩壊します。雇用率が達成できれば目的が達成されたということにはなりません。達成された雇用率を継続していくにはさらに大きな労力と財源が必要になるからです。
- 7 . この雇用納付金制度が、日本の障害者雇用制度の根源をつくる、雇用率制度、義務雇用制度を基本として支える制度であることを思うと、今後の日本の障害者雇用制度の進展の上から、かなり抜本的に改正していく必要性があります。まず、少なくとも制度を維持発展させていく組織運営上の経費は国の予算によって保障されるべきでしょう。この費用が支出総額のかなりの部分を占め、今後さらに増加していくことは必至で、国の責任において制度の運営を保障していくことが必要だと考えます。次に、障害者雇用納付金制度は、「障害者雇用における経費負担の不平等を企業相互間で調整していく」という理論によって成立します。企業で働く障害者を企業にとっては経済的負担ととらえる考え方は、国際的な動向からみても改革していかなければならないでしょう。
- 8 . 現在の障害者雇用施策の基本をつくっている雇用率制度や雇用納付金制度は、企業に対しての直接の係わりで、障害者本人に係わっていくということは原則としてはほとんどないということになります。したがって、雇用率制度や雇用納付金制度を基本としてきた障害者雇用施策との関連で、地域における就労支援システムを構築することの難しさは大きいのではないかと思います。
- 9 . 日本の障害者雇用施策の基本をつくる雇用納付金制度は、障害者を雇用することによる企業間の経済的負担の不公平さを軽減するという役割であるために、企業内における従業員が障害者になったとき、その対応は基本としては企業内の問題であり、企業間相互の支え合いという制度には馴染まないことなどもあって、雇用納付金制度における主要な助成制度は「採用後障害者」に利用できない状況です。
- 10 . 障害者雇用施策の基本をつくる雇用率制度は、およそ4半世紀にわたる時代の大きな変化の中で、基本制度をほとんど変化させることなく1999年を迎え、そして21世紀

へ継続していきます。国際的動向からみて日本の障害者雇用施策は基本的な改革の必要をもつようになってきています。「障害者権利法」制定とその視点からの障害者雇用施策の変革への努力、中途障害者の継続雇用への視点の重視等は、その典型的な課題といえます。

11. 現行の日本の障害者雇用施策は、1976（昭和51）年の義務雇用制度、雇用納付金制度を根幹として進められてきました。国際的にももっとも綿密な制度といわれてきました。義務雇用制度の成立以来25年、4半世紀が経過し、この間の日本の障害者雇用を進める上で大きな役割を果たしてきたことは確かです。しかし、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。そして制度が綿密で効果的だと思われるほど、それを良しとし、さらに量的に進めることになります。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です。

文献

* N I V R = 障害者職業総合センター

手塚直樹，2000，「日本の障害者雇用の新たな展開～課題の提起と障害者雇用再構築元年への期待～」『日本の障害者雇用～その歴史・現状・課題～』光生館

NIVR，1994，アメリカ・カナダの障害者雇用事情，

安井秀作，1993，「雇用率制度の動向」N I V R 『研究紀要』 2

Bolderson，Helen，The origins of the disabled persons employment quota and its symbolic significance，*Journal of Social Policy*，Vol.9， 2

Ison，Terence G.，1992，Employment Quotas for Disabled People:The Japanese Experience，*Kobe University Law Review*， 26

Ison，Terence G.，1993，Disability and the Law of Employment，*International Journal of Rehabilitation Research*， 16

Lunt，Neil & Thornton，Patricia，1994，Disability and Employment: towards an understanding of discourse and policy，*Disability & Society*，Vol.9 2

OECD，1992，*Employment Policies for People with Disabilities: Report by an Evaluation*

- panel*, Labor Market and Social Policy Occasional Papers 8 安井秀作訳, 1992, 『OECD加盟国における雇用・職業リハビリテーション政策の動向』, 雇用問題研究会
- Thornton, Patricia & Lunt, Neil, 1995, *Employment for disabled People: social obligation or individual responsibility?*, University of York(Social Policy Research Unit)
- Thornton, Patricia & Lunt, Neil, 1997, *Employment Policies for Disabled people in Eighteen Countries-A Review*, ILO/European Commission/University of York(SPRU: Social Policy Research Unit)- なお、この文献はソーントン&ラント/松井亮輔監訳, 2000, 『18カ国における障害者雇用政策』で、全訳を <http://www.dinf.ne.jp/doc/thes/index.html> (日本リハビリテーション協会)で公開している。また、その概要については、NIVR, 1999, 『欧米諸国における障害者雇用政策の動向』を参照。15カ国を対象とした93年版の調査研究報告書については、工藤正, 1998, 「15カ国の障害者雇用政策に関するヨーク大学の国際比較研究の概要(抄訳)」『欧米諸国における障害者の就業状態と雇用支援サービス』を参照。
- Thornton, Patricia & Lunt, Neil, 1998, *Worlds Apart? Employment Policies for Disabled People in Eighteen Countries: A Review*, *Asia & Pacific Journal on Disability*, Vol.1, No.2
- Waddington, Lisa, 1995, *The Quota System*, *Disability, Employment and the European Community*, METRO

視覚障害その他の理由で活字のままこの本を利用できない方のために、営利を目的とする場合を除き、「録音図書」「点字図書」「拡大写本」等を作成することを認めます。

その際は下記までご連絡下さい。

障害者職業総合センター企画部企画調整室

電話 043 - 297 - 9067

FAX 043 - 297 - 9057

なお、視覚障害者の方等でこの本のテキストファイルをご希望されるときも、ご連絡ください。

資料シリーズ 26

障害を配慮した雇用システムに関する研究

障害者の雇用率・納付金制度の国際比較

編集・発行 日本障害者雇用促進協会

障害者職業総合センター?

〒261-0014

千葉県美浜区若葉3丁目1-3

電話 043 - 297 - 9067

FAX 043 - 297 - 9057

発行日 2002年3月

印刷・製本 有限会社 石井印刷所