近年の障害者雇用政策が中小企業に及ぼす影響と今後の展望

江本純子
（県立広島大学　准教授）

要　旨

本報告は，近年の障害者雇用政策が中小企業に与えた影響を検討し，今後の政策の方向性を示すことを目的とする。

障害者雇用政策は，1970年代後半より，大企業をターゲットに，法定雇用率制度，すなわち，従業員数に応じて障害者の雇用義務を課す制度を導入してすすめてきた。この制度は，障害者雇用納付金制度で補完されている。障害者雇用納付金制度とは，法定雇用率を満たさない企業に対して，不足障害者数に応じて納付金（障害者雇用納付金）を課す制度である。そして政府は，度重なる法定雇用率の引き上げと指導により，雇用される障害者数を増やしてきた。

しかし，制度導入にもかかわらず，2000年代までは，依然として大企業の雇用率未達成企業は多かった。ところが2000年代以降，大企業の障害者雇用は，実際に障害者を雇用する比率（実雇用率）も法定雇用率を満たしている企業（法定雇用率達成企業）の比率も急増した。急増の背景には，障害者の労働権保証を求める市民運動と，運動の影響を受けて企業が社会的責任を重視したことが大きい。

近年，障害者雇用に関する制度は，大きく変わりつつある。具体的には，障害者雇用義務を負う企業規模，雇用納付金を徴収する企業規模ともに引き下げられている。こうした制度改変の結果，これまで制度適用の対象外だった中小企業の一部が制度適用の対象となった。度重なる企業規模引き上げの背景には，障害者雇用納付金制度の構造的な問題がある。さらに，2012年の障害者雇用促進法改正によって，障害者雇用は，質の面でも転換した。法改正により，企業の規模（従業員数）を問わず，すべての事業主に対して，障害者差別禁止，合理的配慮が義務づけられている。一連の政策の展開は，中小企業の障害者雇用に関する意識と実際の雇用率に大きく影響を及ぼしている。この一方で中小企業が障害者雇用を行うための支援は，十分とはいえない。

本報告では，第１に，障害者雇用政策の変遷について，企業規模との関連で問い直す。第２に，中小企業家同友会全国協議会が実施した障害者雇用調査結果やその他の資料をもとに，中小企業における障害者雇用の現状を検討する。そして，近年の障害者雇用政策の転換が中小企業に与えた影響を検討する。第３に，今後の障害者雇用政策をどう進めたらよいか，その基本的な方向性と具体的な方法について提言する。

キーワード

中小企業，障害者雇用，法定雇用率，企業の社会的責任（CSR），ディーセントワーク

1 はじめに

本報告は，近年の障害者雇用政策が中小企業に与えた影響を検討し，今後の政策の方向性を示すことを目的とする。

中小企業は，1970年代から現在に至るまで，一貫して多くの障害者を雇用しており，障害者雇用を促進する上で重要な役目を担っている。現在，日本企業の99.7%は中小企業であり，労働者の70%は，中小企業で働いている[1)]。また障害者の6～7割は，従業員規模5～99人の事業所で雇用されている（厚生労働省，2014）。しかし，こうした状況にもかかわらず，障害者雇用政策は，1970年代から大企業をターゲットにしてすすめてきた。この理由は，大企業の障害者雇用が中小企業に比較して，遅れていたからである。

政府は，障害者雇用政策の一貫として，1970年代後半より，従業員数に応じて障害者を雇用する義務を課す（法定雇用率）制度を導入した。雇用率による制度は，障害者雇用納付金制度で補完されている。障害者雇用納付金制度とは，法定雇用率を満たさない企業に対して，不足障害者数に応じて納付金（障害者雇用納付金）を課す制度である。政策のターゲットになったのは，大企業であり，全従業員に占める障害者比率の引き上げ，すなわち法定雇用率の引き上げと指導により，雇用される障害者数を増やしてきた。

こうした制度は，一定の効果があったものの十分とはいえず，大企業の法定雇用率未達成企業は依然として多かった。ところが2000年代に入って，大企業の障害者雇用は，実際に障害者を雇用する比率（実雇用率）も法定雇用率を満たしている企業（法定雇用率達成企業）の比率も急増した。この背景には，障害者の「労働権」を保証しようとする市民運動の成果と，この影響を受けて企業が社会的責任を重視したことが大きい。

近年，障害者雇用に関する制度は，大きく変わりつつある。具体的には，度重なる法定雇用率の引き上げにより，障害者雇用義務を負う企業規模がより小規模になった。また雇用義務を果たさない企業に課す納付金を徴収する企業規模も引き下げられている。制度対象の企業規模を引き下げる背景には，障害者雇用納付金制度の構造的な問題がある。こうした制度改変の結果，これまで制度適用の対象外だった中小企業の一部が制度適用の対象となった。さらに，2012年の障害者雇用促進法改正によって，障害者雇用は，質の面でも転換した。法改正により，企業の規模（従業員数）を問わず，すべての事業主に対して，障害者差別禁止，合理的配慮が義務づけられている。一連の政策の展開は，中小企業の障害者雇用に関する意識と実際の雇用率に大きく影響を及ぼしている。この一方で中小企業が障害者雇用を行うための支援は，十分とはいえない。

本稿は，第1に，障害者雇用政策の変遷について，企業規模との関連で問い直す。第2に，中小企業家同友会全国協議会が実施した障害者雇用調査結果やその他の資料をもとに，中小企業における障害者雇用の現状を把討する。そして，近年の障害者雇用政策の転換が中小企業に与えた影響を検討する。第3に，今後の障害者雇用政策をどう進めたらよいか，その基本的な方向性と具体的な方法について提言する。

本稿の対象とする概念規定は，以下の通りである。障害者は，障害者の雇用の促進等に関する法律に基づき「職業に従事するものとしての自覚を持ち，自ら進んで，その能力の開発及び向上を図り，有為な職業人としての自立するよう努める者」とする。その他の概念については，以下のように規定する。「就労」とは，その形態にかかわらず，一定の制度のもとで労働すること，「雇用（就労）」とは，民法，労働法に基づき，雇用契約を結んで事業所で就労すること，「労働」とは，制度・施策にかかわらず働くこと自体とその理念を含む包括的な概念とする。

2　障害者雇用政策の変遷と企業規模

江本が指摘したように，障害者雇用政策は，一般の労働政策と同様にその時々の経済財政状況の影響を受けるとともに，人権運動との関係で変遷している（江本，2007，2010，2017）。ただし本稿では，政策が中小企業に及ぼす影響を検討するため，企業規模との関連に特化して検討する。

ここでは，まず，障害者雇用政策の流れを概観したうえで[2)]，近年，中小企業がターゲットとなった経緯を検討する。

日本の障害者雇用の変遷は，**図表１**の通りである。戦後の障害者雇用政策は戦争で負傷した軍人の職業問題を契機に発展した。その後，1960年に身体障害者雇用促進法が成立して，すべての身体障害者を対象とした。政府は，同時期，経済の健全な発展と国民全体の福祉向上のため，積極的な労働政策を図ってきた。

1970年代半ば，石油ショック以来の経済低成長に入る。そこで政府は，労働政策の方向性として，経済成長率低下の下でのインフレなき完全雇用を目指した。障害者雇用政策も同様の方向で展開した。1976年の身体障害者雇用促進法改正では，２つの制度を導入した。その１つは，法定雇用率による制度，つまり，事業主に対して，従業員規模に応じて障害者の雇用義務を課す制度，もう１つは，障害者雇用納付金制度，つまり，法定雇用率を満たさぬ事業主に雇用納付金を徴収する制度である。２つの制度は，現在に至るまで日本の障害者雇用を促進するための両輪となった。

七瀬によれば，当時の民間事業所における障害者実雇用率は，全体として法定雇用率を上回っていたが，なお企業の３分の１の事業所が法定雇用率を達成していなかった。とくに大規模事業所の障害者雇用達成状況が悪く，４割近くの事業所が雇用率未達成である（七瀬，1995）。こうした中で障害者雇用納付金制度は，常用雇用労働者301人以上の企業を対象に導入された。なお1976年の改正法より，障害者雇用率の適用単位を事業所単位から企業単位に変えている[3)]。

図表１　障害者雇用施策の変遷

障害者雇用施策	内容（法定雇用率は，民間事業主に対するもの）
1960　身体障害者雇用促進法	対象：身体障害者　障害者雇用は，努力義務 民間事業所の雇用率は，現場的事業所1.1%，事務的事業所1.3%
1976　身体障害者義務雇用制度	障害者雇用は，努力義務から法定義務に 法定雇用率1.5%
1988　知的障害者雇用率算定（'87改正）	法定雇用率1.6%
1998　知的障害者雇用義務化（'97改正）	法定雇用率1.8%
2006　精神障害者の雇用率算定（'05改正）	
2010　雇用納付金制度対象企業規模拡大（'08改正）	従業員規模201人以上（2010年） 従業員規模101人以上（2015年）
2013　法定雇用率引き上げ（'12改正）	法定雇用率2.0%
2016　障害者差別禁止，合理的配慮提供義務苦情処理・紛争解決援助（2013改正）	
2018　精神障害者の雇用義務化	法定雇用率2.2%（2018年）

出所：江本作成。

民間企業の法定雇用率は，1976年には1.5％であったが，その後，対象障害が拡大するに伴い，引き上げを行った。1987年改正で，法律名は,「障害者の雇用の促進等に関する法律（以下,障害者雇用促進法と略す）」に改正され，知的障害者が障害者雇用率の算定でカウントできるようになった。1997年法改正では，知的障害者の雇用を義務化し，雇用率は，1.8％となった。また2005年法改正で精神障害者も雇用率のカウントができるようになった。

2008年の法改正では，障害者雇用納付金の対象を従来の従業員301人以上企業から適用拡大を図り，2010年から201人以上，2015年から101人以上規模の中小企業が対象となった。また法定雇用率は，2012年法改正により，2013年から2.0％，2018年には精神障害者の雇用を義務化して，2.2％，今後2021年までに2.3％に引きあげる予定である。

2013年の法改正は，これまで政策の方向性を大きく転換した。それは，従来のような障害者雇用の量的拡大に加えて，質の拡充をもはかるものであった。改正法により，障害者の定義は拡大し，精神障害者の雇用を義務化（2018年以降）した。さらに障害者差別禁止，合理的配慮提供を義務づけた。

3　大企業が政策のターゲットになった経緯

1970年代半ば，障害者雇用納付金制度は，従業員規模301人以上の大企業を対象に開始された。しかし，大企業の障害者雇用は，制度導入にもかかわらず，長らく伸び悩んでいた。この後，2000年代以降，市民運動の影響を受けて，急に進展した。ここでは，その経緯を検討する。

1976年に障害者納付金制度を導入するにあたり，納付金を徴収する企業規模を検討した結果,従業員300人以下は対象外となった。この理由は，以下である。身体障害者雇用促進法制定以降，障害者雇用率の設定（努力義務）と公共職業安定所による雇用促進指導の効果で，次第に障害者雇用が進んでいた。1961年の法定雇用率1.1％に対し，1967年の実雇用率は，1.13％であった。1968年に法定雇用率は1.3％であったが，1973年時点で，民間事業所における実雇用率は,すでに法定雇用率を達成し，1975年時点で法定雇用率を上回る1.36％となっていた。

ただし，全体の３分の１の事業所が法定雇用率を達成しておらず，中でも，大規模事業所の雇用達成率は，低かった。とくに従業員500人以上規模事業所の４割が雇用率未達成で，実雇用率も下回っていた。しかもオイルショックを契機に，日本の経済は，高度成長路線から安定成長路線へと転換していた。その中で，障害者雇用は，一層困難になる可能性が考えられた。

こうした状況を受けて，障害者雇用納付金制度は，障害者雇用率達成状況の悪い大規模企業をターゲットに導入された。この際，事業主の雇用義務を強化するため，当面のこととして,常用雇用労働者301人以上規模の企業から徴収した。雇用納付金制度は，この徴収金を資金にし，法定雇用率を一定程度超えて障害者を雇用する事業主に対して，調整金・報奨金を支給する。さらに雇用率未達成の企業については，一定の指導と勧告ののち，企業名を公表するしくみとなっている。ただし，長らく実際に企業名公表に至ることはなかった。

従業員１万人以上の大企業が雇用率を達成するためには，年間百人余の障害者を雇用する必要がある。政府は，大企業が障害者雇用しやすいしくみとして「特例子会社制度」を1987年に法定化した[4)]。特例子会社とは，一定の要件を満たした場合，子会社で雇用されている障害者を親会社で雇用されているものとみなして実雇用率に算定するしくみである。この制度により,大企業が障害者雇用しやすいよう優遇した。特例子会社は，障害者の働く場所が限定され，障害を持たない人と別々にするため，インクルーシブな労働環境とはいいがたい。そこで，制度運営に関しては，十分な検討が必要である[5)]。この一方で，障害者雇用の推進に役割を担って

いることも事実である。

雇用率の低い大企業への特別指導の効果により，勧告を受けた企業の雇用状況は，大幅に改善した。1979年勧告を受けた企業の平均実雇用率は，1979年から1983年までの間に0.47ポイント上昇し，民間企業全体の平均雇用率の伸び0.11ポイントより大幅に高い。但し，大企業における雇用率は，相対的にはなお低い水準にあり，従業員1000人以上規模企業の約８割が未達成だった。このため，1991年には，特別指導の勧告に従わない場合は，企業名公表の前提で指導を実施した。

このような大企業の障害者雇用率低迷を大きく変えることになった背景は，さまざまな要因がある。具体的には，技術革新による職場環境の改善や，ノーマライゼーション理念の浸透，企業の社会的責任意識向上などである。中でも，2000年代初頭の市民運動は，大きな要因となった。市民運動は，1990代後半に日本航空株式会社（略称：JAL）に対しての障害者雇用を求める株主代表訴訟を起こしたことが契機になっている。

こののち，大阪では株主オンブズマン，東京では障害者団体であるDPI日本会議（Japan National Assembly of Disabled Peoples' International）名古屋の弁護士会が中心となって，各労働局長に対し，障害者雇用状況報告開示要求をした。一連の請求は，一旦却下されたが，2002年，株主オンブズマンとDPI,障害者雇用弁護団が一団となって情報公開法に基づく開示請求をした結果，情報は公開され，これを受けた各団体が公表した[6)]

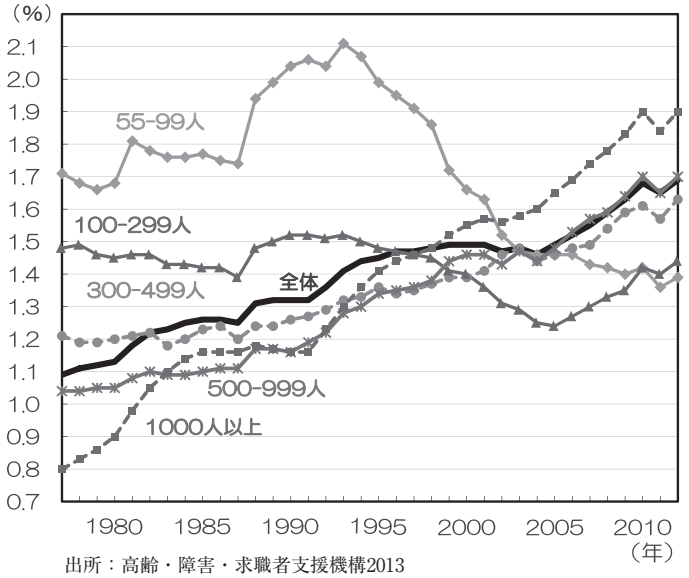
当時は，この一連の市民運動に対し，懐疑的な意見が少なくなかった。とくに株主オンブズマンの活動の論点に対し，相反する視点からの指摘もあった[7)]。しかし，この活動から15年以上を経た現時点から振り返ると，市民運動が大企業の障害者雇用意識を変え，実雇用率および雇用率達成企業割合を上昇させたことは，一目瞭然である。しかも，この市民運動は，従来の障害者の人権を擁護する視点だけでなく，株主側からの訴えも含まれていることは，重要である。なぜなら，株主は，利潤追求を第一に考えると思われがちである。しかし，この運動により，企業の社会的責任に関する意識を喚起した。市民運動等の影響は，**図表２**及び**３**からも明らかである。但し，2007年以降の障害者実雇用率上昇の背景要因は，精神障害者が実雇用率算定され，とくに現に雇用されている精神障害者も算定対象になったことも大きい。

４　中小企業が政策のターゲットになった経緯

中小企業が政策のターゲットとされた理由は，中小企業の障害者雇用が低迷していたことと，障害者雇用納付金の収支に関する課題がある。ここでは，その経緯を検討する[8)]。

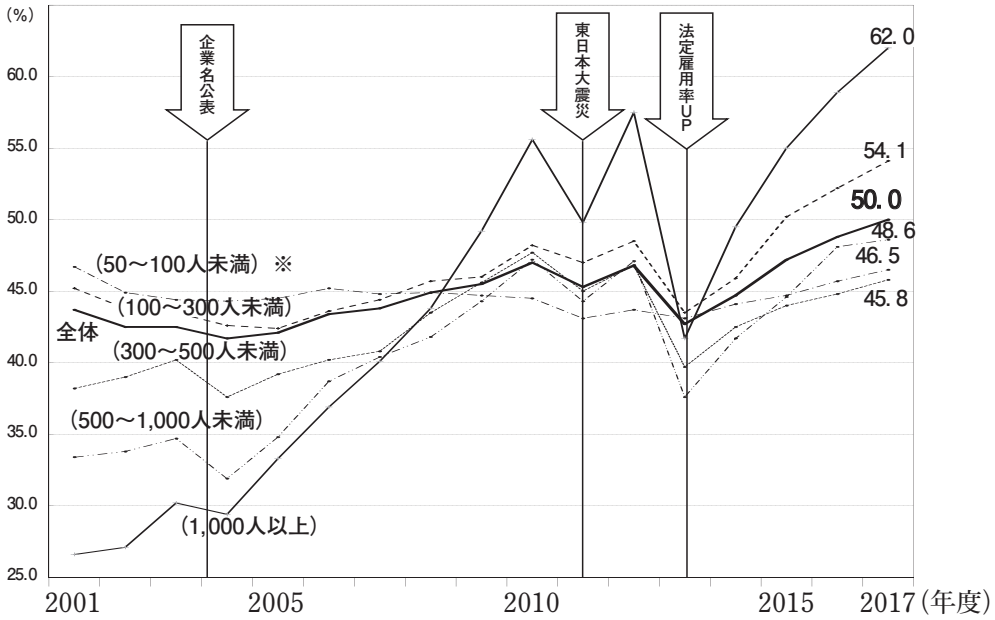
障害者雇用納付金制度は，社会連帯の理念を

図表２　企業規模別障害者雇用率の推移



出所：高齢・障害・求職者支援機構2013

図表３　企業規模別障害者雇用率達成状況の推移



出所：(厚生労働省，2017) を江本が一部加筆修正

基礎にして，1970年代半ばに導入された。制度発足当初は，身体障害者雇用義務のある事業主のうち，従業員規模301人以上のみを対象とし，300人以下の中小企業事業主は対象外であった。この理由は，従業員300人以下の事業主は，全体的には法定雇用率を達成していること，また，中小企業の経済負担能力を加味したからである。

ところが1990年代半ばになって，大企業の障害者雇用が進展しているのに対し，中小企業の障害者実雇用率の伸びは，鈍化していた。また法定雇用率を達成している企業も，大企業が増加しているのに対し，従業員63人以上299人以下規模の事業所では，減少していた。総務庁行政監査局は，この理由について従業員規模300人以下の事業所を障害者雇用納付金対象外としたことの悪影響と考えた。さらに従業員規模301人以上と300人以下とで納付金および支給金の格差が大きい点，また納付金自体が赤字であることも問題とした。総務庁は，これらの監察結果，1996年，労働省に対し，障害者雇用納付金制度見直しを勧告した。

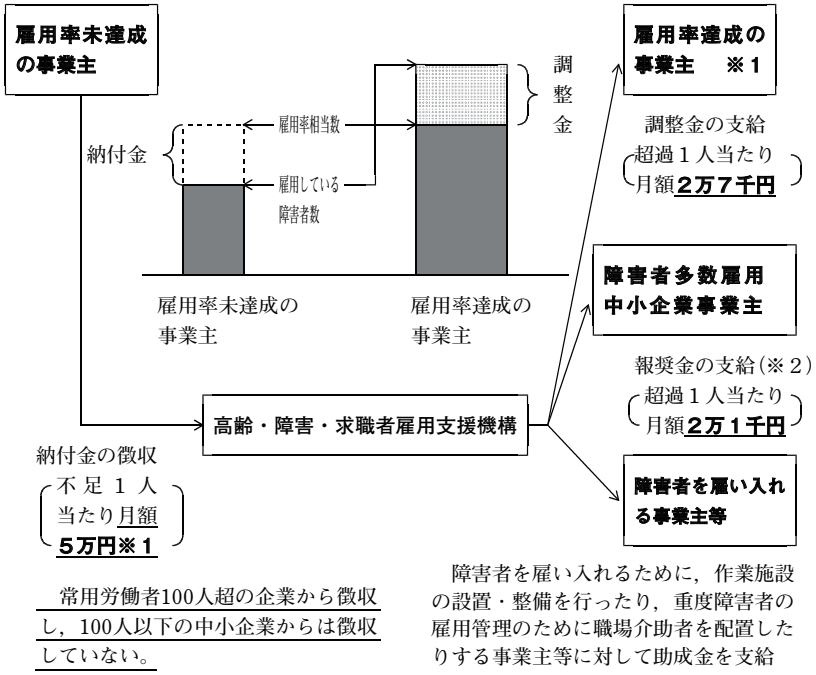
中小企業の障害者実雇用率は，1998年時点で，従業員99人以下規模企業が2.11％，100人～299人規模で1.52％をピークに，下降していた。この背景には，日本経済が全体として景気回復を続ける中，中小企業の景況改善に遅れがあり，かつ廃業が続いていたことがある。こうした中，厚生労働省は，2007年に中小企業における障害者雇用を促進するため，研究会を発足し，検討を続けた。

検討結果，以下４点の課題が明らかになった。第１に，中小企業の中で，障害者雇用を積極的に行っている企業と全く障害者雇用しない企業に２分している。第２に障害者雇用の阻害要因として，障害者が従事する業務をどう選定するかという問題があるため，職務分析・マッチング等の支援が必要であること，第３に，障害を持つ労働者の職場不適応や離職を防止するため，職場定着支援が必要であること，第４に障害者雇用に積極的な企業に対し，雇用に伴う経済的負担を調整し，適切に軽減するための方策が必要である。

また報告書では，今後の制度の在り方を検討する中，障害者雇用納付金についても次のように言及している。障害者雇用納付金は，従業員規模300人以下の企業は対象外である。そこで法定雇用率以上に障害者を雇用する企業に対する助成は，301人以上規模企業と比較すると不十分である[9)]。さらに法定雇用率を超えて障害者を雇用する企業と未達成企業が２分しており，両者の経済的負担不均等の調整が必要と報告している。

報告を受けて，2008年の法改正では，障害者雇用納付金の対象を従来の従業員301人以上企業から適用拡大を図り，2010年から201人以上，2015年から101人以上規模の中小企業が対象となった。

図表４　障害者雇用納付金制度の概要



※１常用労働者100人超（常用労働者200人超300人以下の事業主は平成27年６月まで，常用労働者100人超200人以下の事業主は平成32年４月から平成32年３月まで納付金が４万円に減額される）

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

＊上記のほか，障害者雇用納付金制度においては，在宅就業障害者又は在宅就業支援団体に年間35万円以上の仕事を発注した事業主に対して，特例調整金又は特例報奨金を支給している。

出所：高齢・障害・求職者支援機構 HP

５　障害者雇用納付金制度の課題

これまで中小企業が障害者雇用政策のターゲットになった経緯をみてきた。この背景に障害者雇用納付金制度の持つ課題があることは否めない。ここでは，障害者雇用納付金制度のもつ課題について検討する。課題は，４点ある。１つは，制度自体の構造的問題，２つ目に構造的問題から実際に生じている問題，３つ目は，法定雇用率を含めた根本的な問題，４つ目に財源問題である。これらを順次検討する。

第１に制度の構造的問題を検討する。障害者雇用納付金制度は，障害者法定雇用率制度を補完する制度であり，制度の目的は，障害者雇用に伴う事業主の経済的負担の調整を図るとともに，全体としての障害者雇用水準を引き上げることにある。具体的には，法定雇用率未達成企業（従業員規模101人以上）から納付金を徴収し，これを財源として，法定雇用率を超えて障害者を雇用する企業に対して，調整金または報奨金および各種助成金を支給する制度であり，内容は図表４の通りである。

制度の目的は，障害者雇用を促進することであるが，制度が成立するためには，法定雇用率を満たさない事業主から徴収する納付金のほうが，障害者を積極的に雇用する事業主への助成金よりも多いことが前提となる。要するに，障

図表５
障害者雇用納付金財政状況

納付金対象企業規模拡大　　法定雇用率改定　　納付金対象企業規模拡大

年度（単位億円）	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
納付金収入(a)	155	137	192	192	163	240	220	312
支　出(b)	236	235	226	235	219	195	190	241
調整金／報奨金	114	119	134	147	164	125	143	195
うち調整金	67	71	90	104	120	82	95	155
うち報奨金	47	47	44	42	45	44	48	40
助成金	77	79	69	66	31	40	17	12
事務事業費	44	38	22	20	21	28	26	29
単年度収支(a-b)	▲81	▲99	▲34	▲43	▲55	44	30	71
積立金額	257	158	120	76	20	64	93	172

※表中の数値は決算値を記載。
※支出(b)の額については，調整金等の外，還付金が含まれる。
出所：(厚生労働省，2017）より一部加筆して作成。

害者雇用納付金制度は，雇用率未達成企業数と雇用率を超えて障害者雇用を行う事業主数との微妙なバランスで成立している。端的に言えば，障害者雇用納付金制度は，障害者雇用を促進するための制度でありながら，障害者雇用が進展すれば成立しないという構造的な問題がある[10)]。

第２に構造的問題から実際に生じている問題を検討する。先に検討したように障害者雇用納付金制度は，障害者法定雇用率を達成しない企業から徴収する納付金が，障害者雇用を進めて調整金等を受給する額よりも多いことで成立する。しかし，現実には，1980～1983年，1993～1995年時点ですでに単年度赤字が生じている。この点について総務庁は，「収支面から見た納付金制度運営は不安定」と指摘した［総務庁，1996］。当時の赤字は，1997年の知的障害者の雇用義務化に伴う法定雇用率改定で一時をしのいだ。この後，2000年代に入って，実雇用率，法定雇用率達成企業が上昇するにつれて，問題となる。

図表５は，2009年以降の障害者雇用納付金の収支状況を制度改変との関連で検討した。図表から明らかなように，納付金収入は，2010年から納付金対象の企業規模を過拡大することで一旦増加したが，同時期に調整金の支出も増大した。そこで，2009年から2013年までの収支は，単年度赤字が続き，その後赤字が解消したのは，法定雇用率を改定した2013年である。改定により2014年は，納付金収入が増大するも翌年には，その額は減少し，2015年の納付金対象企業規模拡大でまた増加している。このように収支は微妙なバランスで推移している。2018年からは，さらに雇用率が改定され，精神障害者が雇用率にカウントされる。これに伴い，すでに企業に雇用されている精神障害者が雇用率にカウントされる割合が増えれば。赤字に転ずる可能性は否めない。

第３に障害者雇用納付金制度の持つ問題として，法定雇用率の計算自体の問題がある。法定雇用率は，失業者も含めた働くことのできる人

全体（常用雇用労働者＋失業者）のうち，障害を持つ労働者（対象障害者である労働者＋失業中の対象障害者）の割合で算定されている。しかし，この「失業者」の定義や「障害者」の定義，またその計算方法が妥当かどうか疑問の余地はある。というのも，日本の法定雇用率は，ドイツ５％，フランス６％と比較すると著しく低い。とくに障害者のうち，障害者総合支援法に基づく就労継続支援Ｂ型事業や就労移行支援事業を利用する障害者は，常用雇用労働者数，失業労働者数のいずれにも分類されていない[11]。しかし，少なくとも就労移行支援の利用者は，一般就労へ移行するための支援を受けるものとして「失業者」とするのが妥当であろう。

第４に財源問題がある。労働は，憲法27条に基づき，国が保障すべき基本的な権利である。また障害者権利条約（2016年日本批准）でも第27条（労働及び雇用）で規定されている。つまり障害者の雇用は，障害者が働くことを通じて社会参加するため，国の責任において安定的に制度整備・運営することが必要である[12]。

６　中小企業の障害者雇用に関する先行文献

中小企業の障害者雇用に関する文献は，2000年代に入って，労働政策を審議する中で急増した。厚生労働省（2007）及び全国中小企業団体中央会（2007）は，労働政策審議会の参考資料である。前者の「中小企業における障害者雇用状況」は，障害者雇用状況を分析したものであり，企業規模別の実雇用率，雇用率達成状況割合の推移を多角的に分析している。ただし，企業の個別事情は不明である。後者の「中小企業における障害者雇用実態調査結果概要」は，従業員規模１人から300人規模の企業５千社を対象にした大規模調査の結果である，これに回答した1205社の障害者雇用状況や，今後の雇用についての希望等の企業実態がわかる。ただし，従業員規模１人から300人までを一律に扱った調査のため，300人以下の企業規模別の状況は不明である。

中小企業における障害者の雇用促進に関する研究会（2007）は，当時の中小企業における障害者雇用に関する状況分析，関係者からのヒアリングと課題分析，さらに今後の制度のあり方まで総合的分析の上，提言がされており，結果として，現在の障害者政策の動向に大きく影響した。高齢・障害・求職者支援機構の「中小企業における障害者の雇用の促進及び安定支援に関する研究調査」（2008年）は，先の全国中小企業団体中央会（2007）の結果を分析の上，さらに９件のヒアリングを行って，障害者雇用の阻害要因を考察し，解決策を提示している。ただし，従業員規模１～300人までを一律に扱っているため，全体像を把握するにはよいが，300人以下の企業規模別の状況は不明である（高齢・障害・求職者支援機構，2008）。

高齢・障害・求職者支援機構の「中小企業における初めての障害者雇用に係る課題と対応に関する調査」は，中小企業が初めて障害者雇用する際の課題についてもアンケートおよびヒアリングにより分析し，必要な支援を提言している（高齢・障害・求職者支援機構，2013a）。

また同機構の「中小企業における障害者雇用促進の方策に関する調査」は，中小企業における障害者雇用の現状と課題認識および雇用就労機関における就労支援の現状を分析しており，企業アンケートの後，企業と支援機関の双方の観点からヒアリングをして，今後の障害者雇用の方策について検討している。アンケート回答1496で，大規模調査を丁寧に分析しており，2013年度時点の56～999人規模企業の実態を知る上で貴重な資料であるが，一方，従業員規模55人以下のデータがない（高齢・障害・求職者支援機構，2013ｂ）。

江本は，「中小企業における障害者雇用の現状分析と政策課題」で大阪府中小企業家同友会のデータをもとに，中小企業における障害者雇用の現状を分析した。分析結果から中小企業の障害者雇用に対する意識は，その時々の経済情

勢および技術的支援の有無の影響を受けること，障害と労働能力は必ずしも一致しないこと，障害者雇用のメリットは，職場への波及効果も鑑みる必要があることが明らかになった（江本，2014）。

また「中小企業による障害者雇用調査の分析と考察」は，中小企業家同友会全国協議会が実施した障害者雇用調査(景況調査のオプション)のデータを分析し，考察をしたものである。分析結果，以下４点がわかった。第１に，近年の障害者雇用政策は中小企業に多大な影響を及ぼしている。第２に，障害者を雇用する企業のうち法定雇用率対象外の企業も少なくない。第３に，精神障害者および発達障害者の雇用は，関係機関からの紹介によるものが多い。第４に，現在雇用している障害者のうち，「通常の雇用」で雇用されている障害者や採用後障害者が少なくない点である（江本，2018）。

７　中小企業における障害者雇用の推移

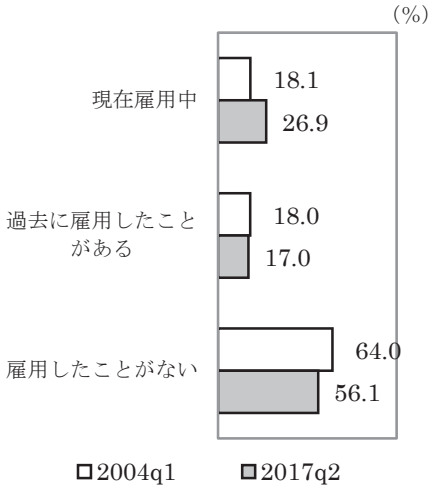
ここからは，中小企業のおける障害者雇用の推移と現状について，主として，中小企業家同友会全国協議会の調査（景況調査のオプション調査）を基に検討する。

中小企業家同友会全国協議会は，46,365企業経営者の会員がある。平均企業規模は，従業員数30名である（2018年４月現在[13]）。協議会は，景況調査のオプションとして2004年と2017年に障害者雇用に関する調査を実施した。調査データは，企業規模別に細分化したクロス集計が可能である[14]。つまり，法定雇用率が適用される企業と対象外の企業の比較検討もできる。こうした比較は，既存の調査では，困難である。但し，法定雇用率は，2018年に2.2％となっているが，2017年の調査時点では，2.0であるため，本稿では，2017年の法定雇用率で分析する。

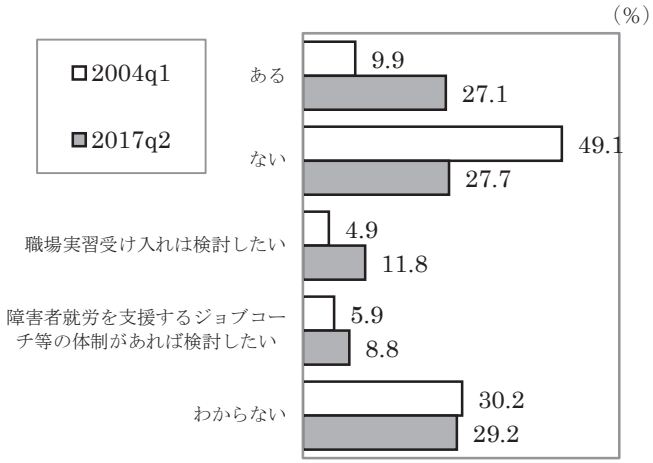
2004年データと2017年データは，アンケート回答企業，回答項目とも異なるため，比較可能なもののみ扱う。また2017年データは，（江本，2018）において様々な観点から分析したが，本稿では，近年の労働政策の影響に焦点を当てるため，企業規模とのクロス集計のみを扱う。

調査は，2017年１～３月期の中小企業家同友会景況調査（DOR 調査）オプション調査（障害者雇用調査）であり，以下のとおりである。①調査時点：2017年６月１日～15日，②調査対象:2,402社，回答企業963社，回収率40.1%，(内

図表６　障害者雇用の経験（N=952）



図表８　今後の障害者雇用の見込み（N=857）



出所：図表６，８とも「中小企業家しんぶん」2017年９月５日号より一部改変。

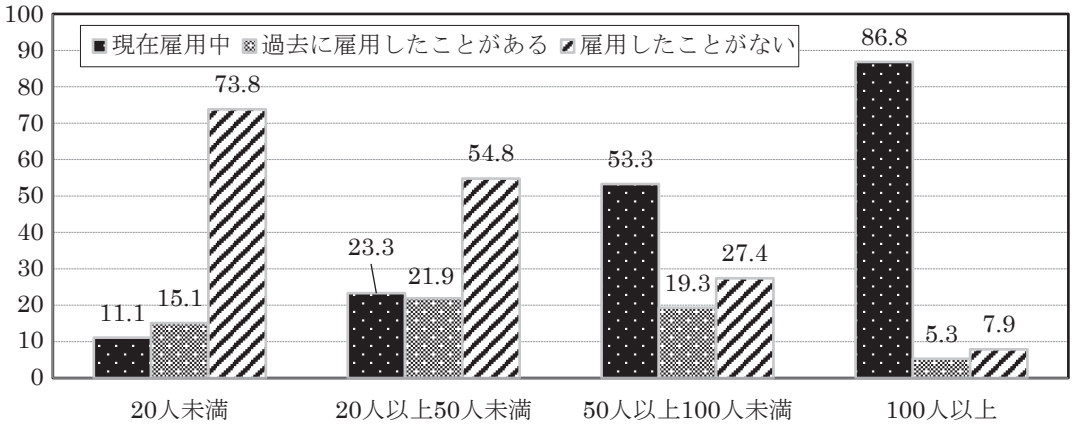
訳[15]：建設業178社　製造業301社，流通・商業286社　サービス業186社[16]），③平均従業員数

役員を含む正規従業員数38.1人，臨時・パート・アルバイト23.4人である。このテータと比較する2004年調査は，同じく同友会景況調査のオプションとして実施したもので，時期は，2004年１月～３月実施し，922社から回答を得ている。

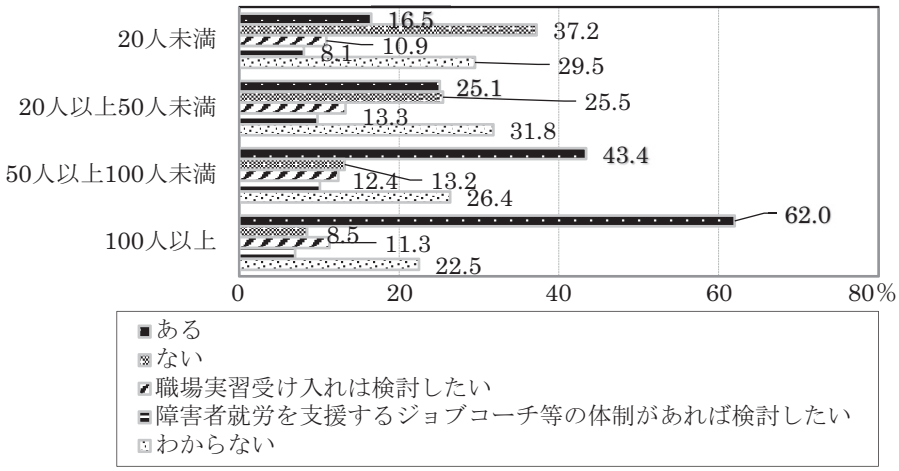
まず，近年の障害者雇用を量的に拡大する政策が中小企業の雇用経験に及ぼした影響を検討する。**図表６**は，障害者雇用の経験を示している。図表から明らかなように，中小企業全体としてみると，2017年は，2004年よりも現在雇用中が8.8ポイント高く，雇用経験がない企業は7.9ポイント少なくなっている。**図表７**は，障害者雇用経験を企業規模別に整理したものである。これから明らかなように，近年法定雇用率に算入することになった従業員規模50人以上，また新たに納付金対象になった従業員規模100人以上が現在雇用中であるだけでなく，法定雇用率の対象でない20人規模であっても，その１割，20人から50人未満規模でも，４社に１社近くは，障害者を現在雇用していることがわかる。

図表８は，今後の障害者雇用見込みについて，

図表７　障害者雇用の経験×４規模分類



図表９　今後の障害者雇用の見込み×４規模分類



出所：図表７，９とも（江本，2018）より一部改変。

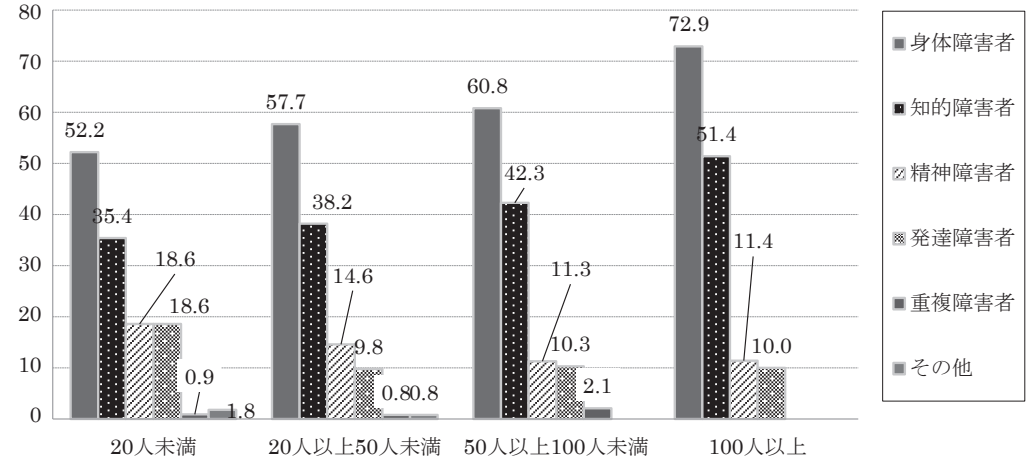
2004年と2017年を比較し，中小企業全体で見たものである。2017年は，2004年と比較すると雇用見込みは，17.2ポイント上昇，逆に雇用見込みがないが21.4ポイント減少している。**図表９**は，今後の障害者雇用見込みを企業規模別に検討した。企業規模が大きくなるにつれて，雇用見込みが高いが，法定雇用率適用外の企業においても，雇用見込みがあることがわかる。

８　中小企業における障害者雇用の現状

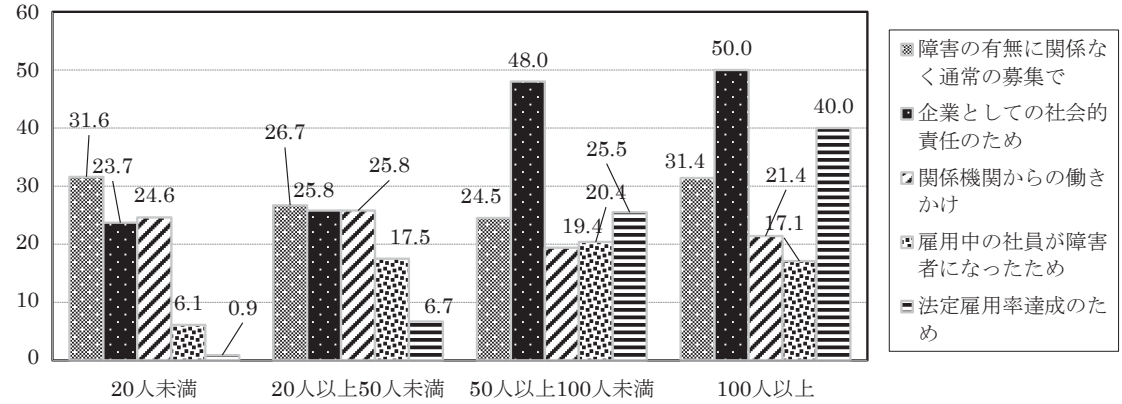
図表10は，雇用している障害種別を企業規模別に表した（複数回答）。いずれの規模においても，身体障害者，知的障害者，精神障害者の順であることに変わりない。しかし，従業員規模20人未満企業の18.6％は，精神障害者および発達障害者を雇用し，20～50人未満規模で14.6％の精神障害者を雇用している。これは，50～100人未満規模の11.3％，100人以上規模の11.4％より多い[17]。

図表11は，雇用の経緯を企業規模別に見たものである（複数回答・上位５項目のみ表示）。法定雇用率が適用される50人以上では，企業責任の意識や法定雇用率を達成するためが１，２位を占める。これに対し，法定雇用率の適用のない従業員規模50人未満では，障害者雇用の経

図表10　どのような方を雇用していますか×４規模分類



図表11　雇用の経緯×４規模分類

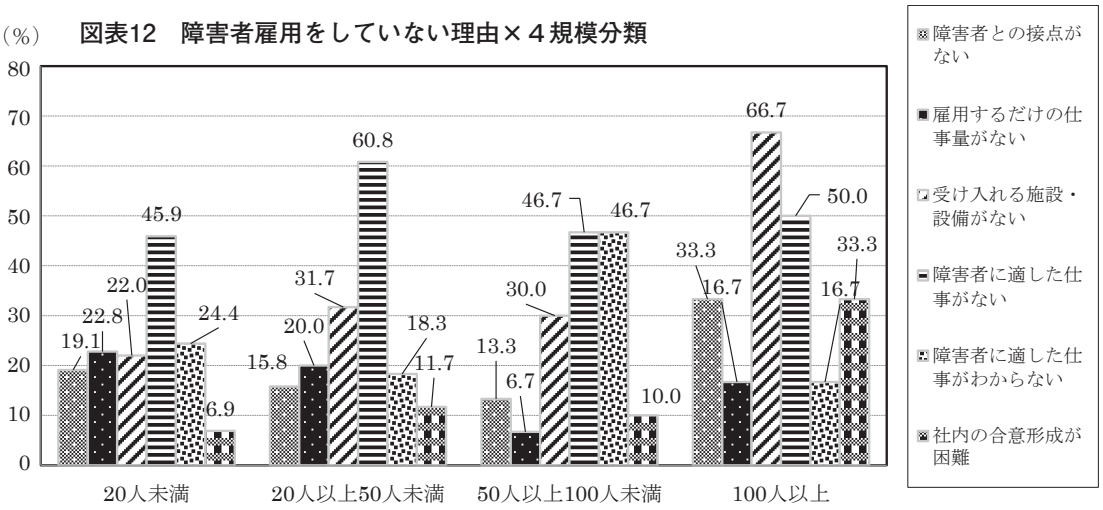


緯の第１位が通常の雇用，第２位が関係機関の紹介であり，注目に値する。さらに４社に１社は，企業責任を挙げている。また従業員規模50～100人未満の企業の20.4％が採用後障害を雇用している点は，重要である。

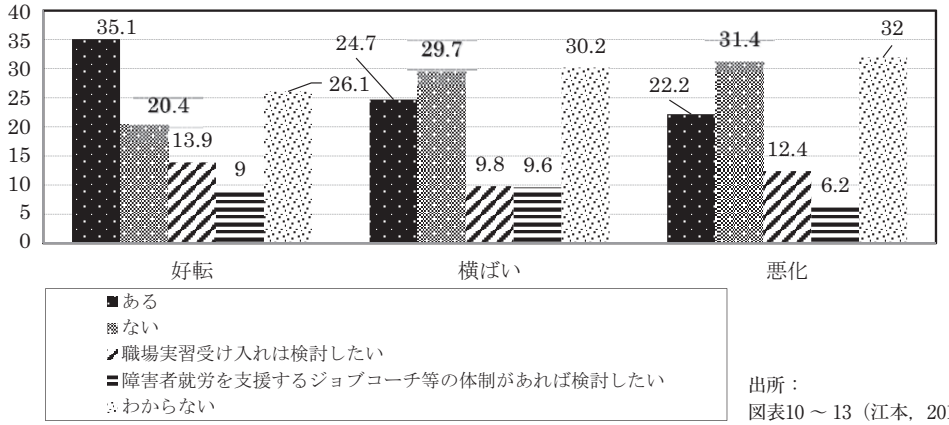
図表12は，障害者雇用をしていない理由を企業規模別に整理した（複数回答・上位６項目のみ表示）。従業員規模20人未満，20人～50人未満とも「障害者に適した仕事がない」が１位を占めており，50人～100人未満においても「障害者に適した仕事がない」と「障害者に適した仕事が分からない」が同率１位である。ここから，障害者に合わせた仕事の切り出し，職務分析や，障害者と仕事のマッチング支援が必要であるとわかる。また従業員規模100人以上では，受け入れる施設・設備がないと回答しており，身体障害者のみを想定している可能性が高い。さらに従業員101人以上規模では，2015年以降，新たに障害者雇用納付金対象の対象となった。これにもかかわらず，「障害者との接点がない」と回答した企業が全体の３分の１に上ることは，重視すべきである。

図表13は，今後の障害者雇用見込みと採算をクロスした。図表から明らかなように，企業の経営状況と今後の障害者雇用見込みとは，相関関係がある。但し，経営状況が悪化してもな

図表12　障害者雇用をしていない理由×４規模分類



図表13　今後の障害者雇用の見込み×採算（前期年同期比）



出所：
図表10～13（江本，2018）より一部改変。

お，「障害者雇用見込みがある」と回答した企業が２割あることは，注目に値する。納付金対象外の中小企業の場合，障害者雇用をすることで受ける助成は，限られるが，経費等に関する支援が必要であるとわかる。

９　考察と今後の障害者雇用政策

労働政策および調査の分析から，以下３点がわかった，

第１に，障害者雇用政策は，障害者雇用の量的拡大を図るため，障害者雇用の進まない領域をターゲットにしてきた。1970年代後半より2000年代初め，雇用の進まない大企業に焦点を当てたことにより，雇用は少しづつ増加し，2000年に入って急増した。急増の背景にあるのは，株主，障害者団体，弁護士による市民運動である。また2000年代に入り，中小企業がターゲットになった背景は，障害者雇用納付金の財源問題がある。

第２に，障害者雇用納付金制度の構造的問題がある。納付金制度は，「法定雇用率を満たさない事業主」からの徴収金を資金にして，「法定雇用率を超えて障害者雇用する事業主」に助成する。このため，法定雇用率を満たさない企業があってはじめて成立する制度であり，障害者雇用が進めば成立しない。

第３に，障害者雇用納付金対象を引き下げたことで，中小企業の障害者実雇用率が上昇しただけでなく，その意識にも確実に影響を及ぼしている。ただし，中小企業のありようは，企業規模や業種によって異なるため，それぞれの状況に応じた支援が必要となる。小規模の企業では特に仕事を分析し，障害者と仕事，職場とのマッチング支援も必要である。また従業員100人規模では，障害者との接点をつくることからの支援が必要となる。

これを受けて，今後の障害者雇用政策のあり方について，４点述べる。

まず障害者雇用の根幹に関わる制度は，国家責任で実施することが重要である。これまで述べてきたように現行の障害者雇用納付金制度には，構造的な問題がある。法定雇用率を満たさない企業の存在を前提とし，その徴収金で運営している限り，障害者雇用が進めば制度が成立しない。そこで，安定的な財源を確保し，確実に実施するために，国の財源を使って運営すべきである。

次に，政策のターゲットは，企業規模によらず，すべての事業主とする。すでに2016年より，障害者雇用促進法によって，すべての事業主に対して，障害者差別禁止と合理的配慮が義務付けられている。同様に，障害者雇用もすべての事業主を対象とし，このための情報提供，技術的支援等もすべての事業主にゆきわたるようにする。とくに職場環境整備や職務分析，障害者とのマッチング支援等が重要である。

さらに，障害者雇用をすすめるために，直接雇用以外の多様な選択肢を用意することである。現行制度では，法定雇用率に基づいて直接雇用を義務付け，これが出来ない企業は，納付金を収めるしかない。しかし，調査でも明らかなように，中小企業は，そもそも障害者との接点が乏しい場合や，適した仕事が分からない場合も少なくない。そこで，直接雇用までの敷居を低くし，実習受け入れや，職業訓練，仕事に関する技術支援等も含める。

また，行政や就労支援機関主導で企業間のネットワークを形成することである。そして，このネットワークの中で，職場実習から就職，退職後の再就職支援等までトータルで支援する。障害者は，このネットワークを通じて，様々な仕事や職場を体験でき，適職を選択できる。企業は，障害者にさまざまな仕事を提供できるし，仕事の提供方法から障害者への対応方法まで情報共有できる。

10　おわりに

本報告は，近年の障害者雇用政策が中小企業

にどのような影響を及ぼしたか，現状と今後の展望を検討した。

検討の結果，近年の障害者政策が中小企業をターゲットにした経緯が明らかになった。また，政策の矛先が変化する中で，中小企業に多大な影響を及ぼし，実雇用率を上げていることがわかった。この一方で，中小企業が障害者を雇用するための支援は，十分でないことも明確になった。

そこで，今後の障害者政策は，国家の責任ですべての事業主を支援すること，支援のためには，さまざまな制度を整備し，企業間のネットワークを形成することを提言した。

なお，中小企業における障害者雇用状況の推移については，企業規模だけでなく，業種，雇用する障害種別にも検討するほうがより多角的な分析ができる。しかし今回は，企業規模のみに焦点を絞った。こうした点については，今後の課題としたい。

謝辞

本研究のため，中小企業家同友会全国協議会より中小企業家同友会景況調査（DOR 調査）オプション調査（障害者雇用について）のデータ提供を受けた。ここに感謝を表する。

注

1）中小企業庁 http://www.chusho.meti.go.jp/pamflet/hakusyo/index.html　2018.4.10アクセス。

2）（七瀬，1995），（手塚，2000），（永野・長谷川ほか，2016）参照。

3）障害者雇用促進法改正以前，法定雇用率は，事業所単位で適用していた。このため，大企業であっても比較的小規模事業所を多数有する形態の企業は，従業員総数に対する雇用義務のある障害者数は少なかった。この状況を是正するため，事業所ではなく，企業規模に変えている（七瀬，1995，p.96）。

4）特例子会社制度は，1976年の局長通達により開始された。その後，2002年法改正では，企業グループ全体で雇用率制度を適用できるようになった。

5）特例子会社の課題については，（手塚，2000，p.86），（永野・長谷川ほか，2016 p.270）を参照のこと。

6）株主オンブズマンについては，以下を参照した。http://kabuombu2.sakura.ne.jp/archives/koyou-idx.htm　2018.4.30アクセス。
またDPI日本会議については，以下を参照している。「『障害者雇用率未達成企業一覧等の一部開示決定』に関する本件訴訟への意見陳述」arsvi.com：立命館大学生存学研究センター　http://www.arsvi.com/2000/020829kj.htm　2018.4.30アクセス。

7）たとえば長江は，資産市場が個別企業の障害者雇用状況をどのように評価したか，イベントスタディー法を使用して分析した。分析結果，障害者雇用達成企業の株価収益率は下落し，未達成企業の株価収益率は上昇する形で有意な差が生じたと論じた（長江，2004）。

8）（総務省，1996），（中小企業における障害者雇用の促進に関する研究会，2007）http://www.mhlw.go.jp/houdou/2007/08/dl/h0807-3k.pdf 参照。

9）障害者雇用納付金対象の従業員規模301人以上規模の企業が法定雇用率以上に障害者を雇用した場合，１人でも多く障害者雇用すれば調整金が支給される。しかし，従業員規模300人以下企業の場合，調整金は支給されず，障害者を６人か，あるいは従業員全員の４％のいずれか多い数を超えて雇用する場合のみ報奨金が支給される。但し，報奨金を受給する中小企業は，わずかである。（中小企業における障害者の雇用の促進に関する研究会，2007）。

10）制度の構造的問題については，手塚が指摘している（手塚，2000, p.189）。これに対し，永野らは，雇用されず失業者としても扱われていない障害者が多数存在すること，および法定雇用率を上昇することで調整できる点を挙げて，反論している（永野ら，2016, p.265）。しかし，本稿で述べるように，手塚が指摘した問題は，実際に生じている。

11）（永野ら　2016, p.260-261）。

12）手塚も同様の視点から指摘している（手塚，2000, p,282）

13）中小企業家同友会全国協議会 HP http://www.doyu.jp/org/towa/ 2018.4.30アクセス。

14）中小企業が同友会全国協議会の好意により，データをお借りした。

15）DOR 調査の20業種分類は，会員企業の傾向で分類しており，日本標準産業分類の大分類20業種とは異なる。大きくは，建設業，製造業，流通・商業，サービス業，その他としている。多くの企業は複数業種に関係するため，企業でもっとも売上の割合が高い業種，または，メインとして掲げている業種で登録している（中小企業家同友会全国協議会）。筆者が DOR 調査の分類を日本標準分類と対応させて整理すると，流通・商業は，情報通信業，運輸業，卸売・小売業，金融・保険業，不動産業を含む。サービス業は，飲食店，宿泊業，医療・福祉，教育，学習支援業およびサービス業，その他は農業，林業，漁業，鉱業を含んでいる。

16）調査対象の中に，障害者総合支援法による障害

者就労支援事業所が３事業所含まれている。内訳は，就労継続支援事業所Ａ型（雇用型）１社，Ａ型Ｂ型併設（非雇用型），Ｂ型のみ１社である（中小企業家同友会全国協議会調べ）。この数からデータ分析に大きな影響を生じないと思われたため，このまま分析している。

17）参考までに（高齢・障害・求職者雇用支援機構，2013b,p.20）の分析では，従業員規模56 ～ 300人規模の中小企業うち知的障害者を雇用している企業が10.3％，精神障害者を雇用している企業が6.0%となっている。

参考文献

中小企業家同友会全国協議会（2017）『中小企業家しんぶん』2017年９月５日号。

中小企業における障害者の雇用の促進に関する研究会（2007）「中小企業における障害者の雇用の促進に関する研究会報告書」。

江本純子（2007）「近年における精神障害者労働政策の動向とその課題」『格差社会への視座』，法律文化社 ,159-179頁。

―（2010）「精神障害者の雇用をめぐる政策課題：「採用後精神障害者」の問題を切り口として」『社会福祉学』51（2）17-29頁。

―（2014a）「中小企業における障害者雇用の現状分析と政策課題一大阪府中小企業家同友会のデータをもとに -」『人間と科学』 県立広島大学保健福祉学部誌14（1）67-77頁。

―（2017）「システムとしての職場における障害者雇用の効用：障害者雇用を通じたディーセントワークの効用」『社会政策』8（3）92-105頁。

―（2018）「中小企業による障害者雇用調査の分析と考察」『企業環境研究年報』22,35－47頁。

高齢・障害者・求職者雇用支援機構（2008）「中小企業における障害者の雇用の促進及び安定に関する研究調査」平成19年度研究調査報告書266。

―（2013a）「中小企業における初めての障害者雇用に係る課題と対応に関する調査」
http://www.jeed.or.jp/disability/data/casebook/ex_ls/om5ru800000050mn-att/om5ru8000000lu5r.pdf, 2016.2.21アクセス。

―（2013b）「中小企業における障害者雇用促進の方策に関する調査」
http://www.nivr.jeed.or.jp/download/houkoku/houkoku114,2018.4.30アクセス。

厚生労働省（2007）「中小企業における障害者雇用状況」（第24回労働政策審議会障害者雇用分科会　参考資料2-1）http://www.mhlw.go.jp/shingi/2007/09/dl/s0926-8k_0001.pdf，2018.4.30アクセス。

厚生労働省（2014）「平成25年度障害者雇用実態調査」http://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11704000-Shokugyouanteikyokukoureishougaikoyoutaisakubu-shougaishakoyoutaisakuka/gaiyou.pdf，2018.4.30アクセス。

―（2017）「障害者雇用の現状等」http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-11601000-Shokugyouanteikyoku-Soumuka/0000178930.pdf　2018.4.30アクセス。

長江亮（2004）障害者雇用と市場評価」
www.iser.osaka-.ac.jp/~ohtake/student/nagae_1.pdf　2018.430アクセス。

永野，長谷川，富永（2016）『詳説障害者雇用促進法』弘文社。

七瀬時雄（1995）『障害者雇用対策の理論と解説』労務行政研究所。

総務省行政監査局編（1996）『障害者雇用対策の現状と課題』大蔵省印刷局。

手塚直樹（2000）『日本の障害者雇用』光生社。

全国中小企業団体中央会（2007）「中小企業における障害者雇用実態調査」調査結果概要（第24回労働政策審議会障害者雇用分科会　参考資料2-2）http://www.mhlw.go.jp/shingi/2007/09/dl/s0926-8k_0002.pdf，2018.4.30アクセス。

（2018年受理，査読あり）