

## 研 究

## 日本における障害者雇用政策の今日的展開

——国家独占資本主義の危機の視点から——

上 掛 利 博

<目 次>

- I 対象と課題
- II 労働政策と障害者雇用
  - 1976年身体障害者雇用促進法改正の特色——
- III 障害者雇用政策と労働行政
  - 1 労働行政の機能と問題点
  - 2 「第3セクター方式」の登場
- IV おわりに

## I 対象と課題

本稿の課題は、1976年の身体障害者雇用促進法改正以後の障害者雇用政策の分析をとおして、わが国労働政策の今日的な特質を明らかにすることである。このような課題設定は、(1)1974—75年恐慌以降にみられるいわゆる福祉国家の危機の深まりのなかで「福祉国家から福祉社会へ」という形での“国家”の責任の後退が、企業・地域・家族などの“中間機能集団”の活用として進行していること、(2)かかる国家責任の後退は、それが単なる後退としてではなくわが国の行政のあり方もかかわって、新たな内容を持ち積極的な役割を果たすものとして行なわれていること、を明らかにすることを意図している。このことは、労働政策を国家独占資本主義の危機との関連で論じる必要性を意味しており、本稿はかかる分析視角に立つ<sup>1)</sup>。

今日の国家独占資本主義の「危機」の内容は、高度経済成長の破綻による独占の過剰蓄積にもとづく資本蓄積メカニズム崩壊の危機であり、それがもたらすところの体制的<sup>2)</sup>

危機であるが、その下での過剰資本の「減価」<sup>3)</sup>の方法として、国家の労働政策は独占の雇用管理政策と一体化しているのである。すなわち、低成長時代にみあう資本蓄積構造の再編成のなかで、婦人をパートタイマーとして労働力化させるとともに臨時・日雇労働者や派遣労働者などの活用がはかられるなど「不安定就業労働者」を雇用調整のテコ<sup>4)</sup>として導入したこと、また同様に、一旦は労働能力のない「受救貧民」として「廃兵院」へ送られ労働市場の外に排除された高齢者や障害者を国家資金による助成を用いることで「相対的過剰人口」として労働力化させ再び労働市場に導入することなどを通じて労働者階級全体の賃金と権利を引き下げることにより資本に利潤を保障するのである。かかる制度的労働力化にみられるように、国家独占資本主義の危機の下における労働政策は、たんなる労働力創出政策とは異なり、資本蓄積を保障する形での全労働者の労働力配置政策として新たな内容を持つのである。

また、最近のいわゆる「総合社会政策」論は民間活力の活用という観点から企業を「中間機能集団」として位置づけることで国家責任の後退を補完しようとするものであるが、<sup>6)</sup>従来は社会保障の対象であった高齢者や障害者は、上述のように“企業”の下で労働力（チープ・レイバー）としての役割を与えられ、かくして社会保障などの国家責任による労働者保護政策は企業の雇用管理と一体化した労働力政策へと転化する<sup>7)</sup>のである。注意しなければならないことは、この場合の「企業」とは民間企業一般とは異なる大企業・独占であり、企業福祉を十分発展させる力量を持った一部の企業のことだということである。労資が一体となって日本の経営を展開し「企業共同体」を作りあげている独占資本こそが国家と一体となってかかる政策を推進しているものであり、労働政策における独占資本の位置を明確にすることによってはじめて、政府＝独占による上からの政策と、障害者やその家族・地域住民による下からの運動との対抗関係を明確にすることができるからである。

わが国においても、低成長時代の雇用政策の基本方向について1978年に出された中期労働政策懇談会（隅谷三喜男座長）の提言は、「企業内において雇用を維持し、できるだけ離職者を出さないようにする失業防止・雇用維持の対策」<sup>8)</sup>であるとし、また、わが国における高齢化社会の到来に対して経済審議会長期展望委員会（大来佐武郎委員長）は、「働く意欲と能力のある人に就労の機会を開いていく」<sup>9)</sup>とする高齢者就労型のシナリオを設定している。こうしたことから最近のわが国の雇用政策に特徴的であるのは、(1)1975年前後からの「福祉見直し」論ともかかわって、高齢者や障害者であっても働く能力のあ

る者は働かせるとしたこと、(2)1975年から実施された雇用保険法の雇用調整給付金制度にみられるように、国家資金を用いて失業者や高齢者などの「産業予備軍」を企業の内部に抱えるようにしたこと、であるということができよう。このことは、一方で年金をはじめとする社会保障の費用の削減をはかると同時に、他方で「現役労働者軍」の賃金と権利を引き下げる役割を果たさせるというように、資本にとって二重に有効に作用することを意味しているのである。本稿はかかる視点から障害者雇用政策の特質を明らかにし、同時に現代労働政策の特質をも明確にしようとするものである。<sup>10)</sup>

ここで障害者政策のなかで雇用問題が占める位置について一言するならば、年金・医療・福祉サービス・教育・住宅などの障害者に関する社会保障制度のなかで、人間発達の本源としての「労働」の問題を中核に据えることが障害者を「人格」としてとらえることであるとする積極的理由から、本稿では山積する障害者問題のなかで雇用・就労問題が根底におかれるべきであると考えている。しかしながら、国家独占資本主義の障害者雇用政策のもとでの障害者にとっての「労働」は、一方で、人間的生活の手段であるのみならず人間発達の不可欠の条件であるという積極面を持つと同時に、他方で、本来は資本から排除されたものを再度資本の下に抱摂する形で労働力化することから生じる限界をもあわせ持っている。このことは、例えば障害者雇用の対象となる障害が限定されていることから明らかである。「障害者」の範囲については、身体障害者以外にも精神薄弱者、精神障害者、難病等による障害者などが含まれるのであって、国際的には「身体的精神的障害者」<sup>12)</sup>というように一括して扱われてきたのであるが、わが国では障害者の雇用にかかわる政策としては身体障害者雇用促進法にもとづく「身体障害者」に重点が置かれ、対象が限定されてきたのである（このことから、わが国においては「障害者」イコール「身体障害者」であるとする理解が根強く、身体障害者の雇用問題を扱うことで障害者全体の雇用・就労問題を扱っているかのような混同すらみられる）。わが国労働政策におけるかかる対象の限定は、たんに国家独占資本主義のもとでの障害者雇用政策の性格にもとづくという以上に、戦後の社会・労働運動の到達水準に規定された民主主義の発展の限界から、独占資本の資本蓄積のために有効である範囲でしか障害者労働力を導入しないので対象が限定されざるをえないという、わが国固有の性格にもとづいている。<sup>13)</sup>本稿はこの点の理解に立って、現実の労働政策批判としては対象を「身体障害者」としながらも、「障害者」全体を念頭に置くことで、資本の論理から障害者雇用政策の対象が限定されその範囲が変化していることを示すとともに、たんに労働政策の対象が障害者にま

で広がったというにとどまらない新たな内容がみられることを考察する。

今日の臨調＝「行革」路線のもとで民間活力の活用が主張されると同時に「自助福祉」や「精神福祉」が強調されているが、そのことの内実は「勤労の中に福祉を求める<sup>14)</sup>」というものであり、かかる方向への国民意識の統合を押し進めようとするものである。すなわち、国家はその社会的責任を後退させながらも、国民が獲得した制度については行政を通じてその空洞化を進めるという積極的役割を果たしているわけであるから、一部にみられる華やかなモデル行政とは裏腹に、国家の政策によって労働者階級は分断され、労働者の権利は制限され、制度的労働力化＝労働義務化がもたらされることになるのである。これらのことから、労働運動と障害者運動との結合の条件が示される。すなわち、一方では、労働過程に障害者が加わることにより人間的な労働とは何であるかが問い直されざるをえない点で「現役労働者」と障害者が共通の利害に立っていること、他方では、戦後の民主主義憲法に支えられた障害者運動の発展による障害者雇用の一定の前進にもかかわらず世界的にみた場合なおも低い水準である<sup>15)</sup>という日本の限界とが両者の共通の課題として示されていること、などである。

以下、第2章では、民間企業における障害者雇用の現状とのかかわりから1976年の身体障害者雇用促進法改正の特色を明確にし、第3章では、法改正後の一定の成果に対して労働行政がどのように機能したかを明らかにしたうえで、80年代に特徴的に現われた「第3セクター方式」による障害者雇用の意味について考察し、第4章で、わが国労働政策の今日的展開の特質を整理するとともに、障害者の労働権保障を展望する。

- 1) 国家独占資本主義の危機と労働政策という枠組みについては、三好正巳「現代資本主義における労働者権利——労働政策論の課題と方法——(1), (2)」(『立命館経済学』30巻6号, 31巻3号, 1982年2月, 8月)をはじめとする一連の論稿を参照。
- 2) 米田康彦「日本型スタグフレーションの特質」(『講座・今日の日本資本主義3, 日本資本主義の危機の構造』, 大月書店, 1981年, 187ページ)。
- 3) 資本の過剰蓄積によって価値増殖が困難になることについて、フランスにおける国家独占資本主義研究は、「平均利潤率の低下と独占的資本蓄積への傾向の客観的帰結」として「社会的資本の一部分の減価(dévalorisation)」が必然化されることを指摘し、「国家は、赤字投資をおこない政府資本にたいする利潤を全然あるいは平均利潤率以下しか要求しないことによって、全社会的規模で実現された利潤の最大部分を諸独占グループに委ねている」のであり、こうして「社会的資本の他の部分たる、巨大独占の収益力を保証する」のであるとしている(フランス共産党中央委員会経済部・『エコノミー・エ・ポリティーク』誌編『国家独占資本主義』上巻, 大島雄一他訳, 新日本出版社, 1974年, 25～30ページ, 36ページ)。
- 4) 永山利和・伍賀一道「現代日本の相対的過剰人口と独占資本の雇用政策」(『講座・今日の

日本資本主義7, 『日本資本主義と労働者階級』, 大月書店, 1982年, 146～149ページ。

- 5) マルクス『資本論』第1巻, 邦訳『全集』第23巻b, 大月書店, 839ページ。マルクスは、受救貧民は資本主義的生産の空費 (faux frais) に属するが「資本はこの空費の大部分を自分の肩から労働者階級や下層中間階級の肩に転嫁することを心得ている」と指摘したが(同上)、今日においてもこの仕組は貫徹している。
- 6) 西村裕通・能塚正義「現代の福祉政策と身障者雇用」(西村編『現代の福祉政策と労働問題』啓文社, 1983年, 161～163ページ)。なお、「総合社会政策」論や「日本型福祉社会」論に対する批判的検討として、三好正巳「社会・労働政策の構造とその変化」(社会政策学会年報第23集『『構造的危機』下の社会政策』, 御茶の水書房, 1979年所収), 相沢与一「社会政策論総合化の問題所在」(西村・松井編『福祉国家体制と社会政策』御茶の水書房, 1981年所収), 二宮厚美『日本経済と危機管理論』, 新日本出版社, 1982年, などを参照。  
「福祉国家から福祉社会へ」という展望にかかわって、木村正身氏は以下のように示唆されている。『福祉国家』の危機は国独資の危機であって、国独資が存続するかぎり、費用節約原理が自動的に財政を抑制し、社会政策の退行的スクラップ・アンド・ビルドのうちに危機が乗りきられるだろう。他方、『福祉社会』は、『福祉国家』のそうした節約部分を埋める代替的民間次元を事実上あらわす理念となる可能性が大きいのではあるまいか」(同稿「福祉国家思想史の基本課題」、『季刊社会保障研究』17巻4号, 1982年4月, 410ページ)。
- 7) 三好正巳「労働力政策に関する覚え書」『立命館経済学』18巻, 2・3合併号, 1967年8月, 73ページ。
- 8) 隅谷三喜男編『日本の雇用政策の展望』, 日本経済新聞社, 1978年, 13ページ。
- 9) 経済企画庁編『2000年の日本』, 大蔵省印刷局, 1982年, 118～119ページ。
- 10) ちなみに、1976年の身体障害者雇用促進法の改正は、雇用率制度の改正を中心内容とすることから「身体障害者雇用促進法及び中高年齢者等の雇用の促進に関する特別措置法の一部を改正する法律案」として一つにとりまとめられて提出されており、障害者雇用政策は高齢者雇用政策と共通の位置にあるといえよう。
- 11) 人間は「労働」によって自己の天性を変化させ発達することを明らかにしたのはカール・マルクスであったが(たとえば『資本論』第1巻「労働過程」, 邦訳『全集』第23巻a, 大月書店, 234ページ), この考え方は障害者運動のなかで発展させられ、たんなる「雇用」や「就労」の保障ではない「権利としての労働」の保障として提起されている(たとえば、秦安雄『障害者の発達と労働』, ミネルヴァ書房, 1982年, 143ページ以下)。
- 12) たとえば、1955年のILO第99号勧告(Recommendation Concerning Vocational Rehabilitation of the Disabled)における「障害者」の定義は「身体的及び精神的損傷の結果、適当な職業につき、かつ、それを継続する見込が相当に減退している者をいう」としているにもかかわらず、わが国においてはDisabledが「身体障害者」として訳出されているのである。なお、障害者の概念については、笛木俊一「法における“障害者”概念の展開(上・下)」『ジュリスト』No.740, 744, 1981年5月, 6月, を参照。
- 13) かかる日本の特殊性に関して、二宮厚美氏は「西欧型福祉国家の日本型福祉社会への転換」であるとして、①福祉の国家責任を社会責任に転換すること, ②福祉の受け皿を、自立

・自助プラス相互扶助，社会サービスの産業化という2つの形態で配置すること，③官僚機構の再編成を媒介にして国家と社会の関係に新たな構造が作りだされること，を指摘している（同稿「現代の福祉政策と有償福祉」，西村裕通編『現代の福祉政策と労働問題』，啓文社，1983年，57～60ページ）。

- 14) 日本経済調査協議会『これからの福祉政策を考える』，1982年，3～4ページ，11ページ。  
 15) 松井亮輔「諸外国の障害者雇用および保護雇用の動向」（ジュリスト増刊総合特集 No. 24 『障害者の人権と生活保障』，有斐閣，1981年，所収），三塚武男「障害者雇用制度の国際的な発展過程と到達水準」（同志社大学『評論社会科学』21号，1983年3月）などを参照。

## II 労働政策と障害者雇用

### ——1976年身体障害者雇用促進法改正の特色——

ME革命によって在宅での就労が展望されるような今日の生産力水準のもとで，障害者の職域はコンピュータ関連業種などへも広がっていることが注目されているが，職業安定所の窓口では，産業用ロボットの導入・自動化・パート雇用の増大などによる職務の変化に対応出来ない障害者の雇用の維持・確保は困難を極めているのである。<sup>2)</sup>

身体障害者雇用促進法に定められた一般の民間企業の身体障害者雇用率は1.5%であり，1983年現在の雇用状況は第1表のとおりである。諸外国と比べても低い水準である法定雇用率でさえ（たとえば，西ドイツ6%，フランス10%，イギリス3%），1,000人以上の

第1表 一般の民間企業における規模別身体障害者の雇用状況

（1983年6月1日現在）

事項 規模別	企業数		身体障害者数	実雇用率	雇用率未達成 企業の割合
	企業 人	常用労働者数 人			
67 ～ 99	9,203	752,964	13,284	1.76	38.5
100 ～ 299	20,421	3,132,316	44,938	1.43	42.7
300 ～ 499	3,803	1,292,068	15,252	1.18	57.8
500 ～ 999	2,526	1,531,622	16,744	1.09	65.8
1,000人以上	1,908	5,919,123	65,297	1.10	76.8
計	37,861	12,628,093	155,515	1.23	46.5

（資料出所）労働省職業安定局集計

（注）1 常用労働者数……常用労働者総数から除外率相当数を除いた法定雇用身体障害者数の算定の基礎となる労働者数である。

2 身体障害者のうち重度障害者についてはダブルカウントとしてある。

第2-a表 一般の民間企業における実雇用率の推移（％）

年 規模別	1977 (昭和52)	1978 (昭和53)	1979 (昭和54)	1980 (昭和55)	1981 (昭和56)	1982 (昭和57)	1983 (昭和58)
67～99人	1.71	1.68	1.66	1.68	1.81	1.78	1.76
100～299	1.48	1.49	1.46	1.45	1.46	1.46	1.43
300～499	1.21	1.19	1.19	1.20	1.21	1.22	1.18
500～999	1.04	1.04	1.05	1.05	1.08	1.10	1.09
1,000人以上	0.80	0.83	0.86	0.90	0.98	1.05	1.10
計	1.09	1.11	1.12	1.13	1.18	1.22	1.23

第2-b表 雇用率未達成企業の割合の推移（％）

年 規模別	1977 (昭和52)	1978 (昭和53)	1979 (昭和54)	1980 (昭和55)	1981 (昭和56)	1982 (昭和57)	1983 (昭和58)
67～99人	42.3	42.8	42.9	42.2	38.6	38.4	38.5
100～299	43.2	43.5	43.7	44.0	42.4	42.3	42.7
300～499	54.5	56.4	56.9	57.8	57.7	57.1	57.8
500～999	64.1	65.9	66.0	67.4	66.7	65.5	65.8
1,000人以上	78.9	79.5	79.4	81.5	81.0	78.6	76.8
計	47.2	47.9	48.0	48.4	46.6	46.2	46.5

（出所）『身体障害者の雇用の現状』各年版より作成。

大企業のうち3/4以上の企業が未達成となっているのである。この点に関して「大規模企業になるに従って実雇用率は低く、また、雇用率未達成企業の割合が高く、前年と同様の傾向がみられる」（1978年版『身体障害者の雇用の現状』）ということが従来より指摘されてきたが、最近では、「1,000人以上規模の企業では……昨年に引き続いて、雇用改善が着実に進んでいる」（1982年版『身体障害者の雇用の現状』）という評価に変わってきていることが注目される。1976年の身体障害者雇用促進法の改正以降の7年間について実雇用率の推移をみるならば（第2-a表）、1,000人以上規模の大企業での実雇用率は、1977年の0.80%から1983年の1.10%というように確かに伸びている。しかしながら、それを雇用率未達成企業の割合の推移でみるならば（第2-b表）、1,000人以上規模の未達成企業の割合は、1977年の78.9%から1982年の78.6%というように同じ水準でほとんど変化がみられず（1983年は76.8%とわずかに減少したが、全体では46.5%となって前年より未達成事業所は増加している）、また、1,000人以上規模での実雇用率の伸び率は低下してきていることがわかる。

身体障害者雇用促進法が全会一致で成立したのは1960年7月であった。それは、「高

度経済成長期をむかえ、世界の資本主義国家間で、ある程度その力を発揮、維持していく体面上<sup>3)</sup>からも、また、1959年に国会に提出された国民年金法案および労働者災害補償保険法の一部改正法案（1960年に提出）が、「労働能力をほとんど喪失したとみられる重度の身体障害者については年金を支給することになっており、これ以下の程度の身体障害者については、その労働力の活用によって自立することが期待されていた<sup>4)</sup>」というように、不十分な年金制度を補完する意味においても、必要とされていたからである。1960年法は、具体的措置として、①公共職業安定所の業務の充実、②職場適応訓練の実施、③身体障害者雇用率（官公庁の非現業的機関1.5%、現業的機関1.4%、民間事業所の事務的事業所1.3%、現場的事業所1.1%）を設定、④重度障害者に特定の職種を指定、⑤身体障害者雇用審議会の設置、などを含んでいた<sup>5)</sup>。しかしながら、この法律は、雇用率未達成の場合の罰則がなく強制力をもたない点で「努力目標」でしかないことなど、重大な欠陥を持つ「ザル法」であった<sup>6)</sup>。にもかかわらず、民間事業所における雇用率は一定改善されたが（1961年0.78%、1965年1.12%、1970年1.25%）、その主要な原因は、1960年以後の我が国の高度経済成長により、「雇用需要が大幅に増加し、このため、労働力市場が労働力不足の状況となったことに伴い、就職に当って各種のハンディキャップを有する身体障害者についても、中小企業を中心として雇用機会が増加した<sup>7)</sup>」からであった。こうして1968年には、雇用率がおおむね0.2ポイント引き上げられ、官公庁の非現業的機関1.7%、現業的機関および特殊法人1.6%、民間事業所1.3%となったのである。

高度経済成長のもとで、交通事故や労働災害が多発し公害や職業病などの新たな発生が社会問題化するなかで、障害の多様化・重度化が進んだ。「身体障害者を50%以上雇用する事業所がある一方、全く雇用していない事業所もいまだかなり存在しているなど、そのアンバランスが著しい<sup>8)</sup>」こと、また、「働ける者と働けない者の区別がより明確にされるなかで、働けない障害者の問題が徐々に表面化してくる<sup>9)</sup>」こと等の事態が生み出されてきた。そうしたなかで、1972年8月身体障害者雇用審議会に対して「心身障害者の雇用の促進のために講ずべき今後の対策について」という諮問が行なわれ、同年12月の中間答申（答申第4号）を経て、合計22回の審議を重ねた後、1973年12月に答申第5号が出されている。それは、「心身障害者の雇用対策の水準如何は、福祉国家のパロメーターともいわれているが、我が国の心身障害者の就業状況をみると、その就業率は、一般に比しいまだかなり低い<sup>10)</sup>」という認識に立って、①心身障害者多数雇用事業所（いわゆるモデル工場）の育成強化、②雇用奨励金制度の充実、③心身障害者職業センター

や身体障害者職業訓練校の増設、④精神薄弱者に対する特別対策、⑤事業主団体による自主的活動の促進、などを答申している。なかでも注目されるのは、第1に、事業主に対する雇用義務強化の背景であり、心身障害者の雇用促進を強化するためには強制雇用制度にすべきであるという「一部にみられる」意見と対決して、「現時点において性急<sup>11)</sup>に強制雇用制度を採用することには問題がある」という立場から現行法の積極的活用や行政指導の強化を主張していることである。第2に、「大企業において雇用が進んでいない大きな原因の一つは、これまでの啓蒙活動の内容が、具体性に欠け、また、その方法が必ずしも適切でなかったことによる」として、事業主によって構成される心身障害者雇用促進事業団による自主活動を促進しようとした点で、独占資本の側からイニシアティブをとろうとしたことである。第3に、精神薄弱者への対策がいわれているが、それは資本の論理にもとづいて「選職、能力開発の如何によっては健常者よりむしろ優れている場合さえあるにもかかわらず、その労働能力について正しく評価されていない<sup>13)</sup>」とする精神薄弱者対策であり、障害者を積極的に搾取の対象としてとらえた点である。

障害者雇用をめぐるこのような動きのなかで、1974—75年恐慌における経済危機の深刻化は、高度成長下の「労働力不足」時代に中小零細企業に吸収されていった障害者労働力を失業に直面させることになり、雇用の確保をもとめて身体障害者雇用促進法の抜本的な改正がせまられたのである。<sup>14)</sup>1975年10月、身体障害者雇用審議会に対して労働大臣の諮問がなされたが、わずか2ヶ月の間に7回の審議が行なわれ、12月には答申第6号が出されている。これをうけて、改正案は、翌1976年4月閣議決定され、第77回国会に参議院先議で提出、5月には全会一致で可決されたのである。

改正の主な内容は、①事業主に対する身体障害者の雇用義務の強化、②雇用納付金制度の創設、③重度障害者の取扱いの改善、④身体障害者雇用促進協会の設立、などによって「身体障害者の職業の安定を図る」ことである。<sup>15)</sup>1960年法に比べ、「努力目標」から「義務化」へという一定の改善がみられたのである。しかしながら、この改正法も、雇用義務化の対象に精神薄弱者を入れていないこと、身体障害者等級区分が職業能力とは関連をもたないものであること、雇用納付金の額が最低賃金相当額まで引き上げられる必要のあること（最低賃金法の障害者適用除外条項の廃止も含めて）、などの点で問題を残している。<sup>16)</sup>

以下では、1976年改正法の重要な内容をなしている「身体障害者雇用率制度」「身体障害者雇用納付金制度」「身体障害者雇用促進協会」についてさらに具体的に述べてみ

よう。

(1) 「身体障害者雇用率制度」に関して、第1に注目されるのは、「子会社の特例的取扱い」（いわゆる「特例子会社方式」）である。これは、親会社が、身体障害者を集中的に雇用する工場を別の法人である子会社として設立するような場合に「子会社を親会社と同一の事業主体と擬制し、そこに雇用率制度を適用することとすれば、当該会社における身体障害者の雇用の推進のためにかなりの効果があるものと期待され、また、身体障害者の雇用に特別の配慮がなされた工場であれば、身体障害者自身にとっても、その有する能力を最大限に発揮する機会が増大することとなり、この法の目的にも合致する<sup>17)</sup>」というねらいを持つものであった。その結果、当該子会社は単独では身体障害者雇用調整金又は報奨金の支給が受けられないことになり、それらは親会社へ支給されることとなったのである。第2に、「除外率制度」がもうけられたことである。1960年法では、「坑内労働者、船員その他労働省令で定める労働者」を除外労働者とし、個別労働者ごとに判断して除外労働者数の算定を行なってきたが、改正法では、身体障害者の就業が一般的に困難であると認められる職種が相当の割合を占める業種ごとにあらかじめ平均的な除外率を定め、その率によって除外すべき労働者数を算定することになった。一方で、除外率はその職種によって事業所単位で細部まで算定されることとなったが、他方で、1960年法では事業所単位であった雇用率は企業単位で適用されることになり、事業所別のバラツキが多くなったのである。第3に、重度障害者の雇用の立ち遅れに対して、「重度障害者の二倍計算方式」（いわゆる「ダブルカウント方式」）が設けられたことである。これは、重度障害者を雇用する場合には、その1人をもって2人の身体障害者に相当するものとみなす措置で、雇用率の算定のほか、納付金、調整金及び報奨金の額の決定にも適用されるものである。

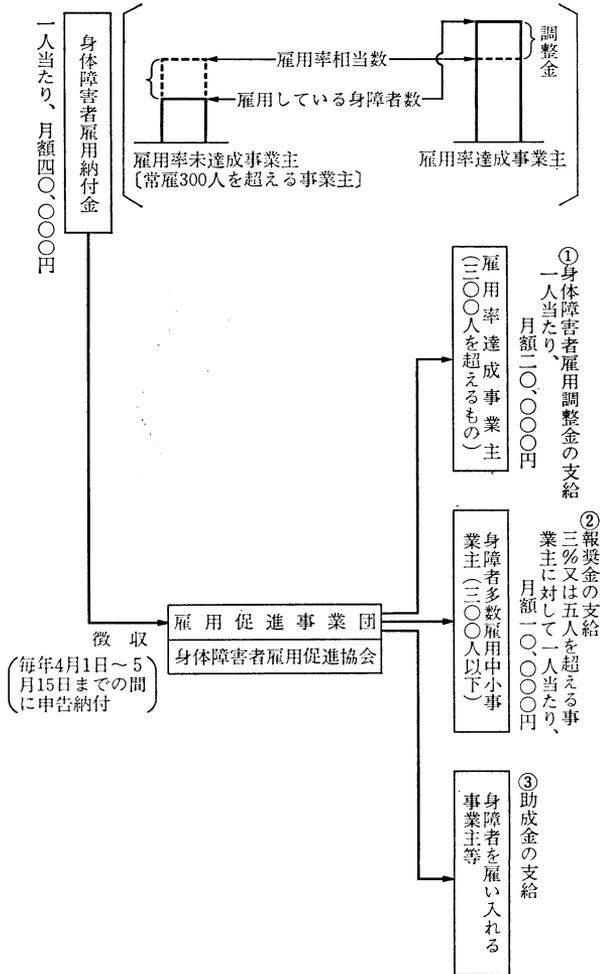
(2) 「身体障害者雇用納付金制度」は、「身体障害者の雇用に関する事業主の社会連帯責任の履行を確保するための経済的制度」であり、その概要は第1図のとおりである。納付金制度の法的性格については、「雇用率を超えて身体障害者を雇用する事業主に対して調整金を支給することにより、事業主間の身体障害者の雇用に伴う経済的負担の平等化のための整調を行なうという調整金的な性格（一種のマイナスの受益者負担金の性格）と、身体障害者を雇い入れる事業主に対して各種の助成金を支給することにより事業主の身体障害者の雇用の促進しようとする、身体障害者の雇用促進のための事業主の共同拠出金的な性格（一種の目的税的な性格）との2つの性格を併せ有する金銭<sup>18)</sup>」とされ

ているように、罰金とは明確に区別されている。そして、この納付金制度にもとづいて支給される助成金のなかでもとりわけ注目されるのが「重度障害者等雇用管理助成金」である。この助成金は1979年度および1980年度の2年間の時限的な措置であったが、公共職業安定所の紹介により、新たに重度障害者、重度精神薄弱者または45歳以上の中高年齢身体障害者を雇い入れる事業主に対し、1人当たり1ヶ月につき10万円を2年間助成するというものであった。その支給額は、第3表にみられるように、1979年度約10億円、1980年度約83億円、1981年度には約153億円（支給総額約258億円の6割）にも

のぼり、納付金の積み立てのほとんどを取り崩すこととなる。

(3) 「身体障害者雇用促進協会」は、「身体障害者の雇用の促進

第1図 身体障害者雇用納付金制度の概要



(注) 1981年度分までは、納付金 30,000円、調整金 14,000円、報奨金 8,000円であった。

(出所) 労働省職業安定局編『心身障害者雇用の実務』雇用問題研究会、1982年、240ページ。

## 第3表 年度別助成金

区 分	認 定		支			
	1977年度		1978年度		1979年度	
	件	千円	件	千円	件	千円
身体障害者作業施設設置等助成金	36	86,685	91	245,579	376	888,268
第 1 種	—	—	91	245,579	362	883,867
第 2 種	—	—	0	0	14	4,401
身体障害者能力開発訓練施設設置等助成金	—	—	1	50,000	1	50,000
身体障害者等住宅等確保助成金	9	37,341	10	47,196	52	66,084
第 1 種	—	—	9	47,152	16	62,448
第 2 種	—	—	0	0	21	2,574
駐 車 場	—	—	1	44	15	1,062
身体障害者等専任指導員設置助成金	36	114人	129 (378人)	131,462	304 (704人)	335,155
身体障害者等能力開発訓練委託助成金	—	—	—	—	6	3,170
重度障害者等雇用管理助成金	—	—	—	—	1,499 (1,812人)	1,033,800
職場適応助成金	—	—	—	—	—	—
重度障害者等特別雇用管理助成金	—	—	—	—	—	—
第 1 種（通勤対策等）	—	—	—	—	—	—
住宅の新築	—	—	—	—	—	—
住宅の賃借	—	—	—	—	—	—
指導員配置	—	—	—	—	—	—
通勤用バス	—	—	—	—	—	—
駐車場の賃借	—	—	—	—	—	—
第 2 種（手話通訳担当者等）	—	—	—	—	—	—
健康相談医	—	—	—	—	—	—
職業コンサルタント	—	—	—	—	—	—
重度障害者多数雇用事業所施設設置等助成金	13	490,572	20	58,157	19	1,728,166
第 1 種	—	—	—	—	19	1,728,166
第 2 種	—	—	—	—	0	0
身体障害者等能力開発助成金	—	—	—	—	—	—
第 1 種	—	—	—	—	—	—
第 2 種	—	—	—	—	—	—
第 3 種	—	—	—	—	—	—
合 計	58	614,598	251	1,332,394	2,257	4,104,643

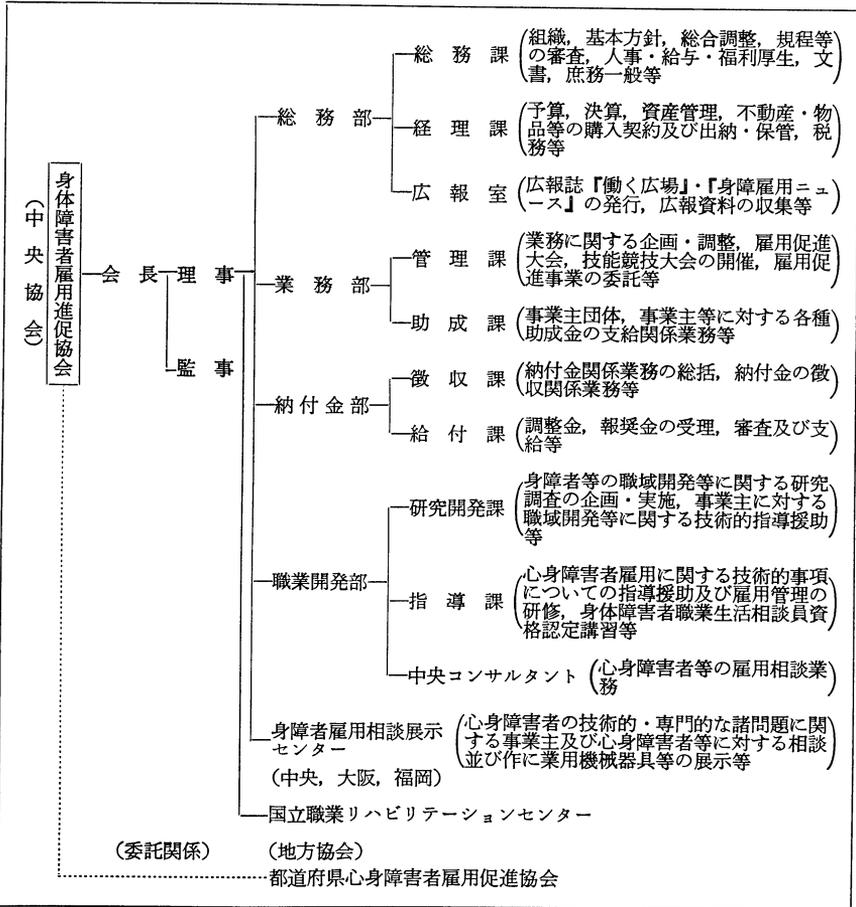
(出所) 身体障害者雇用促進協会資料より作成。

## 取 扱 状 況

給				認 定	
1980年度		1981年度		1981年度	
件	千円	件	千円	件	千円
647	1,568,595	803	2,082,745	1,036	2,987,448
595	1,552,088	753	2,066,663	1,000	2,987,448
52	16,507	50	16,082	36	
0	0	—	—	—	—
210	96,490	197	22,108	10	3,749
14	78,384	4	10,856	1	3,749
117	13,583	125	9,253	7	
79	4,523	68	1,999	2	
2,051 (3,477人)	1,839,097	2,595 (4,111人)	2,232,035	462	633人
34人	15,858	16件	7,657	—	—
12,490 (14,934人)	8,324,600	22,015 (27,277人)	15,252,600	6,572	8,182人
		0	0	2,534	2,826人
0	0	439	190,664	274	341,113
0	0	439	190,664	217	341,113
0	0	20	133,597	22	294,740
0	0	245	27,406	105	
0	0	0	0	14	(19人)
0	0	11	20,778	25	46,373
0	0	163	8,883	100	
0	0	0	0	3	(手話通訳担 当者 2名)
0	0	0	0	0	
0	0	0	0	1	
52	6,194,952	57	5,973,963	52	3,771,036
49	6,034,608	52	5,697,094	49	3,596,036
3	160,344	5	276,869	3	175,000
0	0	31	53,341	21	29,405
0	0	1	29,374	1	29,405
0	0	3	17,951	2	—
0	0	27	6,016	18	—
15,484 件	18,039,592 千円	32,931 件	25,815,213 千円	1,393 件	7,132,751 千円

と安定を図るためには、行政による施策の推進とともに、国民一般とりわけ身体障害者を雇用する事業主が身体障害者に対する正しい認識と理解のもとに、その雇用問題に積極的に取り組むことが緊要」であり、「そのためには事業主によって構成される身体障害者雇用促進団体が行政に協力しつつ、自主的活動を行なうことが極めて効果的」であるという認識から設立されたが、その組織と業務は、第2図のとおりである。なお、雇用納付金制度業務については雇用促進事業団からの委託を受けて行なわれている(法第

第2図 身体障害者雇用促進協会の組織と業務



(出所) 身体障害者雇用促進協会『業務概要』1982年, 3ページ。

18条)。

以上のように、1976年改正法は国家資金の性格のきわめて強い納付金を中心としたものであったが、その後、「各種助成金の要件を緩和」(1978年度「年次雇用計画」)、「大幅に拡充される助成金制度の周知と積極的な活用」(1979年度「年次雇用計画」)、そして1981年の国際障害者年にくしくも設置された「吉備松下」の成功を経て、「第3セクター方式による企業の設置促進に努める」(1982年度「年次雇用計画」)と展開していくのである。<sup>22)</sup>

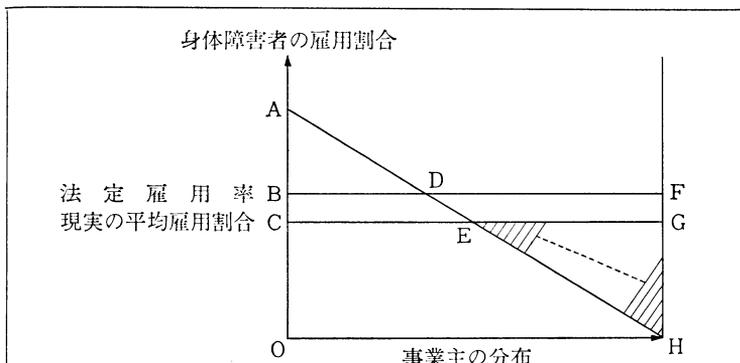
- 1) 『日本経済新聞』1982年11月11日付夕刊「身障者にプログラマーの道を」、および同紙1983年6月6日付「広がる身障者の職域」など。ちなみに、1983年4月から、日本アイ・ビー・エムがアガベ身体障害者作業センター（神奈川県座間市）と提携してコンピュータ技能者の養成をめざすなど、現在障害者のプログラマー養成施設は全国に14ヶ所ある（『身障雇用ニュース』第75号、1983年12月10日、8ページ）。
- 2) 全労働省労働組合京都支部「第1回身障者の就業問題を考えるシンポジウム」(1983年9月18日)基調報告、4ページ。
- 3) 中野敏子「障害者就労保障の史的展開（中）」(『賃金と社会保障』787号、1980年2月)43ページ。
- 4) 労働省編『労働行政史』第3巻、労務法令協会、1982年、1187ページ。
- 5) 『第34回国会衆議院社会労働委員会議録』11号、1960年3月2日、14ページ。
- 6) 強制雇用としないことについては、「雇用主の理解と協力の上に立った雇用であって初めて、身体障害者の定着と雇用促進の真の実効が担保されるものであるという観点」(前掲『労働行政史』、1189ページ)から法案が検討された為であった。
- 7) 遠藤政夫『身体障害者雇用促進法の理論と解説』日刊労働通信社、1977年、73ページ。この限りでは、法案提出にあたり当局が意図したとおり、経済成長計画および雇用計画を策定し「その上で今度は身体障害者の吸収率もきめて参りたい」(松野頼三労働大臣の発言、『第34回国会衆議院社会労働委員会議録』35号、1960年5月11日、2ページ)とする基本線にそって——ちなみに1960年12月池田内閣は「国民所得倍增計画」を発表——身体障害者の雇用政策も展開したといえることができる。
- 8) 遠藤、前掲書、74ページ。
- 9) 中野、前掲論文、45ページ。
- 10) 身体障害者雇用審議会答申第5号、1973年12月13日(引用は、労働省職業安定局編『心身障害者の雇用対策』、1975年、所収、2ページ)。
- 11) 同上、6ページ。
- 12) 同上、20ページ。
- 13) 同上、13ページ。
- 14) 土屋教子「障害者対策における『福祉』と『雇用』」(江口・田沼・内山編著『現代の労働政策』大月書店、1981年)209～210ページ。なお、1976年改正法は、西ドイツの重度障害者法(1974年)を参考にしたとされるが、その内容は大幅に後退している(木下秀雄「西ドイツにおける障害者雇用の動向」『障害者問題研究』33号、1983年5月を参照)。

- 15) 『第77回国会参議院社会労働委員会会議録』4号, 1976年5月13日, 2ページ。
- 16) 鈴木峯保「就労施策の現状と問題点概説」（児島美都子編『障害者雇用政度の確立をめざして』, 法律文化社, 1982年, 62ページ）。最低賃金法（1959年）は、その第8条で、「精神又は身体の障害により著しく労働能力の低い者」については、使用者が都道府県労働基準局長の許可を受けたときは、適用しないとしている（ちなみに、1982年の最低賃金適用除外許可数は、精神薄弱者1,887人、身体障害者547人であった）。賃金についての規制が必要であることに関して、1960年法の審議に際し八木一男委員は、「雇用の量の方の面で幾分前進したとしても、質の面では一つも前進しないということになる……賃金について文句を言うなら、ほかの人を雇おうというような状況にありますから」と指摘している（『第34回国会衆議院社会労働委員会会議録』35号, 1960年5月11日, 10ページ）。

なお、1976年改正法について杏脱タケ子議員から、①精神薄弱者の雇用促進に関し、速やかに調査研究を進め、雇用の義務化等の措置を講ずる、②身体障害者の解雇規制の措置を設ける、③本来政府がやらなければならない雇用促進のための訓練校の運営などを代行する身体障害者雇用促進協会の創設についてはその規定を削除する、という内容の修正案が出されたが、否決された（『第77回国会参議院社会労働委員会会議録』4号, 1976年5月13日, 44ページ）。身体障害者雇用促進法の法制度上の問題点については、宮嶋尚史「身障者雇用の盲点と矛盾」（『月刊いのち』No. 183, 1982年1月）、及び山田耕造「障害者雇用保障の法的課題について（上）」（『香川法学』1巻1号, 1982年3月）を参照。

- 17) 労働省職業安定局長, 1976年10月1日付け職発第447号通達「改正身体障害者雇用促進法の施行について」。なお、特例的取扱いをする子会社の基準は、①親会社の所有株式又は出資の割合が50%を超えるもの、②常用の身体障害者の数が10人以上かつ全常用労働者の30%以上であること、及び身体障害者のうち重度障害者が30%以上であること、③親会社と子会社の人的交流が密であること（1名以上の役員又は相当数の従業員の派遣）、及び子会社の経営の安定のための措置が講ぜられていること（例えば年間生産高又は売上高の50%以上の発注）、などにより親会社と子会社が「できる限り経済的、組織的に単一の企業体たる実態を有する必要がある」としている（労働省職業安定局業務指導課長, 1977年2月8日付け業指発第11号通達「子会社の特例的取扱いについて」）。

18)



- (イ) 経済的負担の調整を図るために徴収する分……△E H G（現実の平均的な雇用水準以下の事業主から徴収）
- (ロ) 雇用促進経費として徴収する分……□B C G F（全事業主から徴収）
- (ハ) △E H G→△A C Eへ（負担の調整）
- (ニ) □B C G Fのうち□B C E Dの部分は(ハ)による調整金の支給により相殺し得るので、実際には徴収されない。
- (ホ) その結果、実際の納付金は、△D H Fに相当するものが納付されることとなる。つまり、実際に納付金を納付すべき事業主は、法定雇用率未満の事業主となる。

遠藤，前掲書，246～247ページ。この納付金制度の2つの性格は，上図のように説明されている（同上，253ページ）。

- 19) 納付金を雇用率未達成企業に対する罰金としない理由として，①事業主の採用の自由を侵害するおそれがある，②雇用関係は相互の信頼と理解を基礎とするのでそぐわない，③罰金さえ支払えばよいとする「免罪符」にしないため，としている（同上，256ページ）。
- 20) 「重度障害者等職場適応助成金」の新設によって，「重度障害者等雇用管理助成金」は1981年6月7日限りで廃止されたが，同日以前に支給の認定がなされた事業主に対しては2年間の支給ができるとされた。
- 21) 身体障害者雇用促進協会『業務概要』，1982年，1ページ。なお，現在の中央協会の名誉会長は永野重雄日本商工会議所会頭，副会長は小山五郎三井銀行相談役，下川常雄住友ゴム工業相談役，磯部清合同資源産業社長であり，産業別の実雇用率が最も低い業種である金融・保険・不動産業（1982年度0.97%）や，化学工業（同，0.89%）の代表者が副会長であることは注目される。
- 22) 身障者雇用の分野において，今日とりわけ「第3セクター方式」なるものが注目されているが，その最初の試みは，1981年春に操業を開始した「吉備松下株式会社」（制度上は労働省所管の「重度障害者多数雇用事業所」）であった。第3セクター方式「吉備松下」の成功をふまえて，初村滝一郎労働大臣は，翌1982年9月の心身障害者雇用促進月間のなかで，これからの障害者雇用に関して次のように述べている。「個々の対策を十分に講じても，なかなか就職できない人達も現実にはみられます。こういった障害者のためには，岡山県吉備高原都市の例にみられるような民間企業と地方公共団体が共同出資をして設置する，いわゆる第3セクター方式の障害者雇用企業を地域社会の中に育成していくことが重要だと考えます」（『身障雇用ニュース』第62号，1982年10月10日，3ページ）と。ここには，第3セクター方式による身障者雇用対策が対象とするのは「個々の対策を十分に講じても，なかなか就職できない」障害者であることが明示されている。しかしながら，吉備松下が操業時点で採用した25名の身障者（そのうち24名が重度障害者）のほとんどは下肢障害者であり，上半身の職業能力の点では健常者と比べても遜色がない障害者であった。つまり，一方で，個々の対策を十分に講じて就職できない障害者のために第3セクター方式をとるとしながらも，他方で，実際に雇われたのは，すぐれた職業能力を持つ若い障害者であるというギャップ，ここに第3セクター方式による身障者雇用という新たな政策を分析するうえで重大な問題点が存在すると思われる。すなわち，これまで障害者の労働市場を支えてきた中小・零細企業

とそこで働く障害者や共同作業所などで働く重度の障害者が、政治や行政の視野から見失われていく点である。

### Ⅲ 障害者雇用政策と労働行政

#### 1 労働行政の機能と問題点

ここでは、上述した障害者雇用政策の施策の内容にかかわって、労働行政の果たす機能に関して立ち入った検討を加えることで、1976年改正法をめぐる国家と独占資本の意図<sup>1)</sup>を明確にし、その譲歩の意味を明らかにする。

まず、第1に、労働行政の指導の姿勢にかかわる問題がある。1975年12月に労働省は、雇用率が0.5%未満（当時の一般民間企業の法定雇用率は1.3%）の500人以上の事業所のうち「積極的な協力の姿勢のない」115事業所名をはじめ公表したが<sup>2)</sup>、その前後の雇用率の上昇はいちぢるしく、「行政指導がどっちを向いているかということによって、これはもうこの成果が上がるか上がらないかの非常に大きな焦点になっている<sup>3)</sup>」と指摘されたところでもあった。ところで、1976年改正法は、雇用率未達成の事業主に対して「身体障害者の雇入れに関する計画の作成を命ずることができる」（法第15条）としているが、その際の基準は、「雇用割合が0.5%未満というふうに著しく低い」企業に対してのみであり（法定雇用率が1.5%であり、守っていない企業が1万7千存在するにもかかわらず）、1,116の企業に対して雇入れ計画所の作成を命じているにすぎない（1979年度）。さらに、計画期間中（3ヶ年計画が多い）に新規に雇入れを予定した身体障害者のうち、実際に雇った割合が30%以下である企業に対してのみ適正実施の勧告を出しており、その数は113件というわずかなものである。つまり、「法律ができる前には0.5%以下ならひどい企業だということで公表できたものを、そういう運用をするものですから、0.5%以下だといっても全部の手続きを終わらないと公表もできない」というように、行政がいわば「権限を勝手に切りちぢめている」現状のあることが指摘されている<sup>4)</sup>。こうしたなかで、法定雇用率未達成の企業の割合は、第2-b表にみられるように、1977年から1980年にかけて、全体では47.2%から48.4%、1,000人以上規模で78.9%から81.5%というように、増加しているのである。これに対して、勧告した件数は、1979

年度の113件、1980年度の58件、1981年度の38件、合計209件であり、年々減少する傾向すらみられるのである。さらには、この「雇用計画」自体の内容が問題である。事業主が、管轄安定所長へ提出する「身体障害者雇入れ計画」は、「3年間の期限内にあと何人雇用すれば法定雇用率をクリアできるかという数字を記入させたもので、企業内部の事業計画や本来の採用計画から捻出された人数ではないから、あまり現実味のある数字とはいえない<sup>6)</sup>」ことが指摘されているように、書式の面においても不十分であると言わざるをえない。

以上のことから、1976年改正法によって企業の雇用義務が強化されてから以降の労働行政については、その指導の方向を後ろ向きにして自らの権限を正当に行使していないこと、さらには、指導の中身とかかわる雇入れ計画書の内容の点でも改善の余地が残されていること、が明らかになった。

第2に、縦割り行政による制度の不整合の問題がある。「心身障害者雇用対策法」としてではなく「身体障害者雇用促進法」として1960年に制定されたように、法の対象は身体障害者に限定され精神薄弱者などは含まれていない（同じ1960年に精神薄弱者福祉法を制定）。精神薄弱者の雇用の促進については、身体障害者雇用促進法の附則のなかで、必要な措置が講じられるまでの間は「準用する」（附則第4条）という条項が示されているにとどまるのである<sup>7)</sup>。このこととあわせて、「生き甲斐としての就労、福祉的就労対策は厚生行政によって対応されるべきもの」であり「職業安定行政は雇用になじむ者を一般雇用の場に就かせることに全力投球することが筋<sup>8)</sup>」とされるような行政の守備範囲の問題も重なるなかで、障害者の“労働”問題は、厚生省サイドの「就労」行政と、労働省サイドの「雇用」行政とに分断されているのである。

このような例は、1972年の厚生省社会局長通知によって設置された「身体障害者福祉工場」（一般に「福祉工場」と呼ばれ、全国19ヶ所で約1,000人が就労している「施設」<sup>9)</sup>）と、1973年の労働省のモデル工場特別融資制度にもとづく「心身障害者多数雇用事業所」（いわゆる「モデル工場」<sup>10)</sup>で、全国101ヶ所で約1,600名が雇用されている）との2系列に典型的にみることができよう。両者の違いについては、第4表にみられるとおりであるが、モデル工場が、「民間企業組織により経営を行なうため生産性をあげることが常に要請され」「障害者に強い自立意識をうながすことができ」「企業の拡大、障害者の雇入れの増加も期待できる」とされるのに対し、福祉工場は、「あくまで社会福祉施設であるため、企業的要素を加味した場合であっても、生産性の向上を強く期待しえない」「利潤追求を目

第4表 福祉工場とモデル工場との相違点

		福祉工場	モデル工場
制度の目的		医学ケアが必要であるなど、一般企業に雇用されることの困難な重度障害者に仕事を与え、社会生活を営ませるため、社会福祉法人等が建設する工場に対し、補助を行なうことにより、その建設を促進する。	中・重度障害者が民間企業の中で、健全者とともに働き、その労働能力の有効発揮を図り、生きがいのある職業生活を可能ならしめるため、障害者を多数雇用することを目的とする民間企業に対し長期低利の融資を行なうことによってこれを育成するとともに、一般企業における障害者雇用についてのモデル的な役割を果たさせる。
設置主体		都道府県 指定市 社会福祉法人	民間企業
経営主体		社会福祉法人	
助成	建設費	補助 国 1/2 都道府県 1/4（自己負担 社会福祉法人 1/4）	低利融資 設備投資額の80%まで
	運営費	補助 福祉部門人件費 医務管理費 管理部門人件費	なし
	税制	法人税は免除	●法人税および所得税の1/3割増償却 ●不動産取得税の一部控除
対象者		重度障害者 1～2級	心身障害者（その雇用に当たって、中・重度の障害者について特に配慮するものとする。）
従業員数、構成		50人、全員重度障害者で構成	●中小事業主であること。 ●常時雇用する心身障害者の数が10人以上であること。 ●常時雇用する労働者の総数に対する心身障害者の割合が50%以上であること（かつ心身障害者の1/2以上を重度障害者をもって充てることについて配慮するものとする。）
生産性等		あくまでも社会福祉施設であるため、企業の要素を加味した場合であっても、生産性の向上を強く期待しえない。	民間企業組織により経営を行なうため生産性をあげることが常に要請される。
モラル		生活環境については、十分の配慮がなされているが、この反面として保護的な意識はぬぐいきれない。	生産性を高めることが要請される環境のなかで、障害者に強い自立意識をうながすことができる。人事面でも昇進の道が開かれている。
発展性		利潤追求を目的とする組織ではないので、それ自体で発展することは期待しえない。	利潤追求を目指す企業が経営するため、経営はバイタリティーに富み、企業努力による発展により、企業の拡大、障害者の雇入れの増加も期待できる。
雇用の波及効果			民間企業経営における障害者雇用の実証例を示すことにより他の民間企業への雇用の波及効果が期待できる。

（出所）全国心身障害者雇用促進協会「心身障害者モデル工場必携」1975年，4ページ。

第5表 授産・作業施設種別一覧（1982年10月）

施設の種別	収容(利用)	設置主体	施設の目的及び対象者	施設数	在所(籍)者数	従事者数
生活保護法による授産施設	通所	都道府県市 社会福祉法 日本赤十字社	身体上若しくは精神上の理由又は世帯の事情により就業能力の限られている要保護者に対して、就労又は技能の修得のために必要な機会を与えて、就労又は技能の修得を助長する。	76	3,171 ※1	461
社会福祉事業法による授産施設	通所	同上	労働力の比較的低い生活困難者に対し就業機会を与え、または技能を修得させ、自立更生を図る。	146	5,226 ※2	1,204
身体障害者授産施設 (身体障害者福祉法)	収容所	国・都道府県市 社会福祉法 その他	身体障害者で雇用されることの困難なもの又は生活に困難するもの等を受容し、又は通所させて、必要な訓練を行い、かつ職業を与え、自立させる。	84	3,824	1,421
重度身体障害者授産施設 (1964年)	収容所	ただし措置委託の対象となるのは、公立施設及び厚生大臣の指定を受けた社会福祉法人の施設に限る。	重度の身体障害者で雇用されることの困難なもの等を受容し、必要な訓練を行い、かつ職業を与え、自立させる。	92	5,418	2,064
身体障害者通所授産施設 (1979年)	通所	同上	身体障害者であって雇用されることの困難なもの等を受容させ、必要な訓練を行い、かつ職業を与え、自立させる。	30	541	241
身体障害者福祉工場 (1972年)	収容所	同上	重度の身体障害者で作業能力はあるが、一般企業に活用されることの困難な者に職場を与え、生活指導と健康管理のもとに健全な社会生活を営ませる。	19	999	353
精神薄弱者授産施設 (精神薄弱者福祉法) (1968年)	収容所	都道府県市 社会福祉法 その他	18歳以上の精神者であって、雇用されること又は生活に困難なものを入所させて自立に必要な訓練を行うとともに職業を与えて自立させる。	123	7,839	3,665
精神薄弱者授産施設	通所	都道府県知事の適合確定を受けた社会福祉法人立の施設に限る。	同上、ただし通所のみとする。	152	4,863	1,755
計				(703) 722	(30,882) 31,881	(10,811) 11,164

(資料) 厚生省「社会福祉施設調査」。「国民の福祉の動向」(厚生)の指図、特集) 30巻11号、1983年9月、292ページ、297～8ページより作成。

(注) 1. 合計のうち( )内は「福祉工場」をのぞいた数字である。なお、※1、※2のうち約6%が障害者であると推計されている(1980年)。

2. 他に、労災保険法にもとづく「労災リハビリテーション作業所」(全国8ヶ所、利用者302名、従事者146名——1984年1月現在)がある。

的とする組織ではないので、それ自体で発展することは期待しえない」とされている<sup>11)</sup>。このような区別にもかかわらず、モデル工場と福祉工場は競合する側面を持っている。たとえば、「福祉工場は、その与えられている経営の条件から、職業能力の低い者は雇用することができず、福祉サイドからは重度化する障害者のニーズにできていないと批判され、一方、条件さえ整えば一般企業に雇用され得るような障害者は、雇用促進法の改正が効果を現せば企業に吸収されるようになるというむずかしい立場に立たされることとなる<sup>12)</sup>」という矛盾をかかえているがごときである。なお、モデル工場特別融資制度は1976年10月1日で廃止され、その後は1976年改正法による重度障害者多数雇用事業所施設設置助成金にもとづく「重度障害者多数雇用事業所」となったが、最近の第3セクター方式の推進の中では「重度障害者雇用企業」として位置づけられ、労働行政の名において「企業」の育成が促進されているのである<sup>14)</sup>。

さらに、福祉工場以外にも、一般雇用にむすびつかない障害者に対する厚生省サイドの就労の場として、4つの法律にもとづく7種の授産施設があり、約700施設で31,000人余りが利用している(第5表)。1970年の心身障害者対策基本法は、「雇用の促進」(法第15条)をも含む心身障害者の福祉に関する施策について「有機的連けいの下に総合的に、策定され、及び実施されなければならない」(法第7条)との基本方針を示し、国及び地方公共団体の責務(法第4条)を明確にしている。モデル工場、福祉工場、授産施設等の関連が、障害者の“労働”を保障し、発達を保障するという観点から統合的に問われなければならないゆえんである。

第3に、労働行政がその公的責任を企業に肩代わりさせたために、企業規模の大小によって格差が生ぜざるをえないことである。たとえば、第6-a表からもわかるように、事業所規模が大きくなるにつれて軽度の障害者の割合が高くなっているが、しかしなが

第6-a表 身体障害の程度別、事業所規模別の状況 (％)

程度 \ 規模	計	5～29人	30～99人	100～499人	500～999人	1,000人以上
重 度	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
中 度	19.0	23.5	18.7	15.7	13.7	13.3
軽 度	36.9	33.9	38.9	38.5	38.4	36.6
不 明	37.4	33.6	35.1	40.5	44.7	47.9
	6.8	9.0	7.2	5.2	3.3	2.3
計	100.0	33.8	22.8	27.6	3.6	6.3
一般常用労働者	100.0	38.7	25.1	21.0	5.7	9.5

第6-b表 精神薄弱の程度別、事業所規模別の状況

(%)

程度	規模	計	5~29人	30~99人	100~499人	500~999人	1,000人以上
重	度	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
中・軽	度	4.8	2.1	10.0	2.2	2.6	1.7
不	明	78.2	85.2	69.5	80.0	79.9	77.2
		17.0	12.6	20.5	17.8	17.5	21.1
計		100.0	33.3	33.1	28.5	3.4	1.6

(出所) 労働省職業安定局業務指導課「身体障害者等就業実態調査(事業所調査)結果の概要」(1978年11月調査) 身体障害者雇用促進協会, 1980年, 5ページおよび15ページより。

第7表 雇用率の達成状況別・規模別にみた雇用されている障害者の最終学歴

雇用率・規模		最終学歴		企業数	小卒	高小卒	中卒	高卒	短大卒	大卒	各種学校卒	職業訓練校卒	その他
		企業数	割合										
合計		107		15.0 16	52.3 56	64.5 69	78.5 84	15.0 16	43.0 46	14.0 15	7.5 8	1.9 2	
雇用率	達成	5人以上	61	16.4 10	62.3 38	73.8 45	82.0 50	14.8 9	37.7 23	14.8 9	11.5 7	3.3 2	
	未達成	5人以下	2		50.0 1	100.0 2							
規模	達成	5人以上	21	19.0 4	57.1 12	66.7 14	95.2 20	28.6 6	81.0 17	23.8 5	4.8 1		
	未達成	5人以下	23	8.7 2	21.7 5	34.8 8	60.9 14	4.3 1	26.1 6	4.3 1			
規模	134人未満	15	13.3 2	40.0 6	40.0 6	46.7 7	13.3 2	13.3 2	26.7 4				
	134~299人	19	10.5 2	47.4 9	52.6 10	68.4 13		26.3 5	10.5 2		5.3 1		
	300~449人	20		55.0 11	60.0 12	75.0 15	10.0 2	10.0 2	5.0 1	10.0 2			
	450~999人	25	20.0 5	44.0 11	80.0 20	88.0 22		60.0 15	8.0 2	16.0 4			
	1,000人以上	28	25.0 7	67.9 19	75.0 21	96.4 27	42.9 12	78.6 22	21.4 6	7.1 2	3.6 1		

(注) 上段は構成比, 下段は実数。

(出所) 大阪府雇用創出政策会議「障害者雇用に関する実態調査結果報告書」1981年, 26ページより。

ら, 身体障害者の「重度」というのは職業能力における<sup>16)</sup>重度とは異なるので(とくに, 下肢障害と聴覚障害の場合), 正確には第6-b表の精神薄弱者の場合の方が, その傾向を明白に示している。すなわち, 事業所規模が大きくなるにつれて精神薄弱者を雇用して

いる割合が極度に低くなり（とりわけ1,000人以上規模における身体障害の場合との比較）、職業能力上もまさしく「重度」と思われる重度の精神薄弱者の割合は、30～99人規模で高くなっている。このことは、大阪府における障害者雇用実態調査においても、次のように明確に指摘されている。「大企業ほど『肢体不自由者』、『聴覚障害者』を雇用している企業が多い。障害の程度でも、中・軽度の方が多くなっている。それに対して、中小規模で雇用率を達成している企業では、『重度』の障害者や『精神薄弱者』を雇い入れている」と<sup>17)</sup>。さらに、障害者の最終学歴の点でも、「規模の大きい企業ほど、また雇用率を達成できていない企業ほど『高学歴』<sup>18)</sup>の障害者を雇い入れている企業が多い」ことが確認できる（第7表）。

以上のことから、行政の側の都合による制度上の不整合という点でも<sup>19)</sup>、また、民間企業間における大企業と中小零細企業の差異という点でも、障害者の差別化＝分断化という格差構造が労働行政の展開のなかで生み出されてきたことは明らかであろう。

## 2 「第3セクター方式」の登場

1979年度年次雇用計画は、「民間の活力を生かした雇用機会の開発」を主張し、雇用安定資金制度の積極的活用をはかるとしたが、心身障害者の雇用対策の面でも同様の展開がみられ、「重度障害者等雇用管理助成金」<sup>20)</sup>（10万円×24ヶ月）の活用により1978年度で5,000人の雇用開発が行なわれたのである。また、1980年3月には「重度障害者特別雇用対策研究会」が設置され、「現状においては一般雇用<sup>21)</sup>に就くことが困難な重度障害者の雇用の促進に関し、長期的視野に立った諸対策の検討」が進められると同時に、1981年より各都道府県に1ヶ所の「心身障害者重点公共職業安定所」の指定が行なわれて、心身障害者の求職情報の集中管理が推し進められたのである。労働行政のこのような展開のなかで、重度障害者多数雇用事業所施設設置等助成金のうち「第1種重度障害者施設設置等助成金」（限度額1億円、ただし労働大臣との協議による特例2億円）を利用することで、1980年9月に第3セクター方式「吉備松下」の設立が調印されたのであり（第8表）、1981年5月操業開始以降の順調なすべり出しによって、「第3セクター方式」は障害者の雇用対策にかかわる労働行政の“目玉”となってきたのであった。すなわち、1982年度年次雇用計画において、「第3セクター方式による企業（心身障害者多数雇用事業所）の設立促進に努める」と明確に位置づけられ、さらには、「第3セクター方式の

## 第8表 第三セクター方式「吉備松下株式会社」の概要

1. 設立までのあゆみ	
1980年9月24日	岡山県，加茂川町，賀陽町，松下電器産業(株)の4者が共同で身体障害者多数雇用事業所を設置するため，吉備松下(株)を設立することで合意
9月30日	会社創立総会
12月9日	社屋建設着工
1981年3月15日	竣 工
3月23日	入寮者受入れ
4月1日	入社式・操業開始（5月1日）※
2. 会 社 概 要	
名 称	吉備松下株式会社
所 在 地	岡山県御津郡加茂川町竹郡2098
資 本 金	50,000,000円
出 資 割 合	松下電器産業(株) 51%
	岡 山 県 40%
	加 茂 川 町 4.5%
	賀 陽 町 4.5%
規 模	敷 地 15,425 m <sup>2</sup> ※（岡山県から借地）
	建 物 2,132.866 m <sup>2</sup> ※
	管 理・工 場 棟 1,055.10 m <sup>2</sup>
	福 祉 厚 生 棟 377.566 m <sup>2</sup>
	宿 舎 棟 658.07 m <sup>2</sup>
	原 動 機 棟 } 42.13 m <sup>2</sup> ※
	そ の 他 }
建築・設備投資額	約 320,000,000円
身体障害者助成金	200,000,000円
事 業 の 内 容	ビデオ電気回路部品の組立て加工
3. 身体障害者雇用状況	
従 業 員 総 数	71人 うち25人身体障害者
障 身 者 採 用 状 況	男 女 別 男子 21人（平均年齢26.1歳）
	女子 4人（平均年齢25歳）
	出身地別 岡山県内 14人 県外 11人
	障害度合 重 度 24人 軽 度 1人
	補 装 具 車イス使用 14人 その他 11人
入 寮 者	男子 18人，女子 4人，計 22人 （障害者通勤 3人）

（出所）1982年版労使関係白書『ME革命と職場の労使関係』日本生産性本部，160ページ。

（注）※については，吉備松下株式会社『吉備松下のしおり』1981年4月1日，により訂正した。

企業が，現行制度だけでは直ちに就職することが困難な重度障害者を円滑に受け入れられるよう障害の種類や程度による雇用の困難な度合に対応した手厚い雇用助成措置等について検討を進める<sup>22)</sup>とされたのである。また，1983年度年次雇用計画では，「今後は，

地域と密着した形で民間企業の活力とノウハウを生かしつつ、地方公共団体も出資するいわゆる第3セクター方式による重度障害者雇用企業の設立促進に努める」とされ、さらに対象を精神薄弱者に広げ「第3セクター方式による精神薄弱者能力開発センターの設立促進に努める<sup>23)</sup>」とするなど、本格的に推進されることになったのである。かかる労働行政の施策の展開のなかで、具体的には、「吉備松下」に続いて、「交野松下」（1982年12月操業開始）、「播磨三洋」（1982年12月操業開始）が第3セクター方式で設立され、また、身体障害者に先端技術の教育訓練を行なう「吉備NC能力開発センター」（1983年4月開業）が第3セクター方式で設立されている。

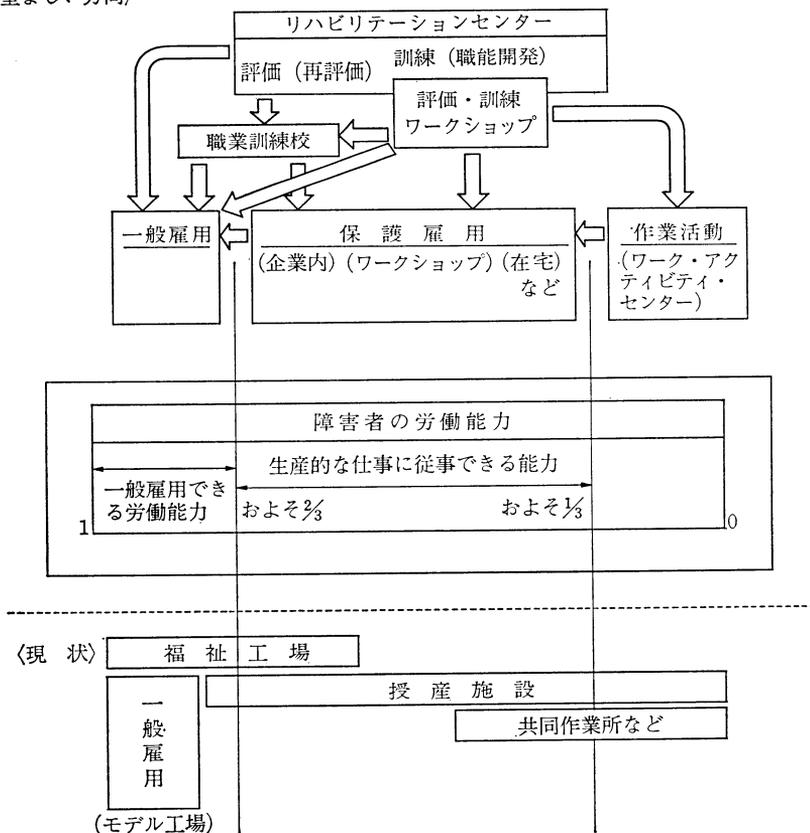
ところで、労働政策においてこのように第3セクター方式が注目されている理由は何であろうか。それは、「福祉国家から福祉社会への転換の必要性は日本でも早くからいわれてきたが、転換や変革の内容について十分詰められた議論が行なわれたとはいいかねる<sup>24)</sup>」という指摘をふまえるならば、第3セクター方式による民間活力の利用こそが、国家独占資本主義の危機のもとでの福祉国家から福祉社会への転換の手段として典型的な施策をなしているからであるといえよう。かくして、労働行政における国家責任の後退<sup>25)</sup>が、第3セクター方式の採用という形で推し進められてゆくことになるのである。

さらにこのことは、障害者運動に対するいわば“先どり”的対応でもあったのである。すなわち、昭和58年度職安関係予算について、障害者対策の今後の方向が固まるとされ、「特に重度障害者、精神薄弱者に対する雇用対策については、保護雇用をはじめとして、いろいろな考え方があるわけですが、第3セクター方式、すなわち企業と地方自治体とが一体となって障害者の雇用なり能力開発を図るということが……予算化されたわけ<sup>26)</sup>です」とされている。注意しなければならないのは、ここには、第3セクター方式がとられた背景が示されていることであり、「保護雇用」という考え方を否定して、その代わりとして「第3セクター方式」が選択されているという点である。

保護雇用の概念について、ここでふれておこう。それは、「雇用市場での通常の競争に耐えられない障害者のために保護的条件のもとでおこなわれる訓練及び雇用のための施設をもうけ、かつ発展させる措置をとるべきである」という1955年のILO99号勧告にもとづいて、1960年代以降にヨーロッパで具体化された制度<sup>27)</sup>であった。わが国においても1970年代後半から、「一般雇用か福祉的就労かの二者択一ではなく、中間的な雇用対策」としての保護雇用制度の必要性が障害者運動の中で検討されてきたが、1980年5月には「保護雇用制度創設への提言」（社団法人センコロ）としてまとめられている<sup>28)</sup>。そ

第3図 現行の諸施策と保護雇用制度の関係

〈望ましい方向〉



（出所） 社団法人ゼンコロ「保護雇用制度創設への提言」（1980年5月）、『保護雇用研究資料』ゼンコロ、1980年、375ページ。

これは、第3図にみられるように、障害者の雇用対策として一般雇用の拡充を第一義的に強化しつつも、ただちには一般雇用に結びつかない障害者に対して、「福祉的就労」対策とは明確に区別された雇用対策としての保護雇用制度を現在の授産施設のもっている機能の一定部分を存続させつつ新たに創設しようというものであり、それによって、「就労の意志と能力を有しながら、ただちには一般雇用に結びつかなかった障害者の雇用の実現が大きく促進されることになるばかりか、職業リハビリテーション体系の整備

が促進されることにもなり、その結果、それぞれの制度、および施設の性格、機能も明確になり、より効果的となる<sup>29)</sup>とするものであった。ヨーロッパにおいて保護雇用が実現された過程も「最初は日本のコロニー運動や共同作業所の運動と同じで、ほんとうに数人というところから始めて、障害者自身がその制度を獲得してきた<sup>30)</sup>」わけであるが、上述のような科学的かつ現実的な内容をもつ保護雇用制度への要求に対する解答が、「第3セクター方式」であったのである。

このことは、国家独占資本主義の危機のもとで、障害者自身が要求する「権利としての労働」が後退させられ、労働政策によって障害者も独占資本の雇用政策に組み込まれたことを示している。たとえば、「企業が身障害者の職業能力を発見し、開発し、適正な職務をデザインし、配置して行く努力に経営上のメリットを自覚するならば——わが国の企業と労働者は、かのQC運動が実証するごとく、その才能に長けている——身障害者の雇用機会の拡大に明るい展望が開けるだろう<sup>31)</sup>」との指摘にみられる日本的経営の賛美と民間活力の活用、また、「問題は払った賃金に相応する生産性を発揮させ、必要な貢献を行わせること……<sup>32)</sup>」との指摘にみられる労働の強制、これらは、今日の不安定就業の拡大ともかかわって、危機における国家独占資本主義の労働政策の特質を示している。つまり、「わが国では障害者を雇用政策の対象とすることによって福祉政策の対象者をせばめ……社会保障による国家の支出の節約」をはかっており、「わが国の“雇用促進法”の改正は、社会保障による生活保障の前提のないままでの雇用促進策<sup>33)</sup>であるので、それは客観的な意味では“労働義務化”となる」ということができるのである。資本の論理に従属した障害者雇用政策は、障害者の発達を保障しえないものであるばかりでなく、労働の強制をもたらすものであることが明らかであろう。

- 1) 1976年改正法の内容については、財界も賛成していた。たとえば、「こういう人たち（永野重雄日本商工会議所会頭、桜田武日経連会長——引用者）は大企業の代表者かもしれませんが、そういう人たちがこの身体障害者の問題について非常に強い関心を持っておられます。納付金の制度といい、あるいは公表制度といい、当然やるべきことだと、こういうふうに賛成してくれたわけです」（『第77回国会参議院社会労働委員会会議録』4号、1976年5月13日、29ページ、遠藤政夫職業安定局長の発言）。
- 2) 『朝日新聞』1975年12月26日付など各紙。未達成企業の公表制度は、1975年2月17日付け労働省職業安定局長通達による。
- 3) 『第77回国会参議院社会労働委員会会議録』4号、1976年5月13日、28ページ、杏脱タケ子議員の発言。
- 4) 以上は、衆議院予算委員会での不破哲三議員の総括質問から『第94国会衆議院予算委員会会議録』3号、1981年2月4日、43～45ページ）。

- 5) 数字は、1983年5月13日の労働省職業安定局業務指導課における聞き取りによる。
- 6) 『東洋経済統計月報』1982年7月号、7ページ（上場企業アンケート調査「3年間で2倍に増えた企業の身障者採用」）。
- 7) 労働省職業安定局業務指導課監修『精神薄弱者雇用・職業相談マニュアル』身体障害者雇用促進協会、1982年、77ページ、の一覧表を参照。
- 8) 労働省職業安定局業務指導課企画官の言葉（『職業安定広報』1981年9月1日、5ページ）。なお、前出の『東洋経済統計月報』の調査は精神薄弱者を含めているが、ここでは、労働省が精神薄弱者を対象としない理由として、「プライバシーに関する問題や外見など客観的な判定がむずかしいため精神薄弱者の総数がかかめていないので、法定雇用率の設定のしようがない」、「日常生活にも特別の配慮を要し、企業にそこまでの責任をおわせるのは……」という労働省職業安定局業務指導課の説明が紹介されている（『東洋経済統計月報』1982年7月号、7ページ）。
- 9) 厚生省社会局長、1972年7月22日付け社更第128号通知「身体障害者福祉工場の設備及び運営について」。
- 10) 労働省職業安定局業務指導課監修『心身障害者モデル工場必携』全国心身障害者雇用促進協会、1975年を参照。なお、前掲『精神薄弱者雇用・職業相談マニュアル』では「心身障害者多数雇用事業所一覧」として159社があげられている（110ページ以下）。
- 11) 前掲『心身障害者モデル工場必携』、4ページ。
- 12) 小川孟「身体障害者授産施設と福祉工場の当面する問題と将来の方向」（『総合リハビリテーション』4巻12号、1976年12月；『保護雇用研究資料』センコロ、1980年、に再録、引用は同書318ページ）。
- 13) 1981年11月には、身体障害者雇用促進協会内に重度障害者多数雇用事業所協議会が設立され、117社を結集している（『協議会ニュース』創刊号、1982年5月1日）。
- 14) 「1983年度年次雇用計画」（『職業安定広報』1983年5月11・21日号、10ページ）を参照。
- 15) たとえば、授産施設間に見られる工賃の格差はいちぢるしく大きい（下表）。なお、西村 裕通・能塚正義「身体障害者の雇用問題と伝統産業(2)」（『経済学論叢』28巻5・6号、1980年10月、193ページ以下を参照）。

授産施設の工賃（1980年10月）

種 別	金 額 (月当り)
1 生活保護法による授産施設	41,598円
2 社会福祉事業法による授産施設	44,473
3 身障福祉法による身体障害者授産施設	25,719
4 身障福祉法による重度身体障害者授産施設	12,644
5 福祉工場	84,671
6 精神薄弱者福祉法による通所授産施設	8,149
7 精神薄弱者福祉法による収容授産施設	5,470

（出所）全国社会福祉協議会授産施設協議会『昭和55年度授産施設・福祉工場実態調査報告書』1982年11月、39ページより。

- 16) 障全協（障害者の生活と権利を守る全国連絡協議会）などによる運動もあって、1976年改正法において重度障害者が労働行政の対象となったことは大きな前進であったが、「重度」の内容が問題である。身体障害者雇用促進法（労働省所管）における「重度障害者」の規定は、身体障害者福祉法（厚生省所管、1949年）の「身体障害者障害程度等級表」の1級又は2級に該当する者、および3級の障害を重複して有する者と規定されているが、この規定は、リハビリテーション技術と科学技術の進歩からすれば、職業上の重度の規定としても、生活上の重度の規定としても不十分で時代遅れになってきている。たとえば次の指摘を参照。「脊髓損傷が胸・腰髄に起こって、両下肢が麻痺しているが頭と上肢はなんともない場合、現在の等級では最高級の1級であるが、身体障害者福祉法ができた34年前はいざ知らず、現在はこの人たちは車椅子と自動車を駆使してほとんどどこにでも出掛けていくことができ、職業能力もひじょうに高い人たちである。ところが同じ脊髓でも頸髄が損傷されて、四肢麻痺となったら、使えるのは頭と口だけで、特別の資格や技能がない限り、職業能力はひじょうに低くなる。ところがこれも同じ1級なのである」（上田敏『リハビリテーションを考える』青木書店、1983年、271ページ）。
- 17) 大阪府雇用創出政策会議『障害者雇用に関する実態調査結果報告書』1981年、19ページ。
- 18) 同上、22ページ。
- 19) 障害者雇用をめぐる労働行政と厚生行政の不整合の解決の方向として、「むしろはっきりと機能分化をすべき」であり、労働省サイドは、一般企業への雇用にしぼり、障害者の能力障害の実情に合うようなフレキシブル・タイムの雇用とか在宅雇用（コンピューターの端末機やワープロなどを自宅において）などの多様な形態が考えられなければならない、厚生省サイドは、保護雇用および福祉的就労を中心とし（より重度な障害者が対象）、いっそう多様な雇用・就労形態が探究されなければならないとの指摘（上田敏、前掲書、270ページ）がある。
- 20) 『職業安定広報』1980年5月1日号、9ページ。
- 21) 同上。
- 22) 『職業安定広報』1982年5月1・11日号、18ページ。
- 23) 『職業安定広報』1983年5月11・21日号、10ページ。
- 24) 保坂哲哉「“第3セクター”と社会保障」（『週刊社会保障』1983年2月21日号、43ページ）。そこでは、「“第3セクター”が注目されるようになった事情の一つには、市場と政府がともに多くの失敗を重ねている今日の状況をあげることができよう」と指摘されている（同上、42ページ）。
- 25) たとえば、『重度障害者特別雇用対策研究会報告書』（労働省、1982年1月28日）は、「我が国の雇用慣行等の実情に合った対策を確立することが望まれる」（同上、54ページ）として、現在までにとられてきた諸対策だけでは直ちに一般雇用へ就くことが困難な重度障害者（特別重度障害者）のための適切な雇用の場の開発にあたっては、「④民間の活力とノウハウを生かすこと、⑤一般雇用の場であること、⑥安定的な雇用の場であること、⑦地域に密着した雇用であること」等の条件を満たす雇用の場として、「地方公共団体も出資する第3セクター方式の企業を育成」することを、明確に示している（同上、58～59ページ）。なお、

この『報告書』の内容は、身体障害者雇用審議会「国際障害者年を契機とする心身障害者雇用対策の在り方について」（1982年1月28日）、および国際障害者年推進本部「障害者対策に関する長期計画」（1982年3月24日）においても共通しており、これからの障害者の雇用政策に関する基本的立場を示している。

なお、労働省は、重度障害者の安定雇用のためには第3セクター方式が最も適切であるとして、第3セクター方式による「重度身体障害者雇用企業」（東京、京都、兵庫）「精神薄弱者能力開発センター」（神奈川、長崎）の設立に踏み切った（『日本経済新聞』1983年7月31日付）。また、労働省と日本開発銀行は、それらの第3セクター設立を支援するために建設費と土地買収費を対象とした低利融資制度（年7.3%以下、融資期間20年、融資比率50%）の創設を決めている（『日本経済新聞』1983年8月16日付）。

- 26) 『職業安定広報』1983年2月21日号、7ページにおける業務指導課長の発言。
- 27) 児島美都子編『障害者雇用制度の確立をめざして』法律文化社、1982年、73ページ以下。  
なお、保護雇用研究会「障害者の保護雇用」（『みんなのねがい』、1980年6月号～1981年2月号に9回連載）をも参照。
- 28) 社団法人センコロ「保護雇用制度創設への提言」（『保護雇用研究資料』センコロ、1980年所収、355ページ以下）。
- 29) 同上、373～374ページ。
- 30) 児島、前掲書、293ページ。
- 31) 白井泰四郎「ここでこそ、民間活力を！」（『日本労働協会雑誌』1981年5月号の「提言」より）。なお、白井氏は「重度障害者特別雇用対策研究会」の座長でもある。
- 32) 松島静雄「企業における障害者の雇用と対応」（『労働の科学』36巻7号、1981年7月）29ページ。
- 33) 土屋教子「障害者対策における“福祉”と“雇用”」（江口・田沼・内山編著『現代の労働政策』、大月書店、1981年、215ページ）。なお、この点にかかわって、障害者が働く場合の健康管理の技術とシステムが未発達であるために往々にして働くことが喜びではなく健康破壊につながっている場合さえみられることをふまえ、「職業自立」や「働くこと」だけでなく「人間らしく生きること」が目標とされるべきだ、との指摘がある（上田敏「職業リハビリテーションを考える」『職業安定広報』1983年9月1日号、3ページ）。

#### Ⅳ お わ り に

以上、わが国における障害者雇用政策の展開と労働行政の機能をみてきた。このことからわが国労働政策の今日の特徴を整理してみよう。第1に、国家の労働政策が積極的に独占の雇用管理政策と一体化していることであり、労働者保護政策が労働力政策（全労働者の労働力配置政策）へと変質するなかで障害者をも含めて労働義務化が強められて

いることである。第2に、「第3セクター方式」とかかわらせて障害者雇用においてノーマライゼーションの考え方が主張されているが<sup>1)</sup>、すでにみたような労働義務化のもとでは、障害者も1人の人間として通常の生活環境の中で生活できるような社会の実現をめざすというノーマライゼーション本来の理念が矮小化されて健常者と同じように働くことが求められる結果、障害者は分断され障害者の固有の権利が制限されることを意味していること。すなわち、民主主義的な理念がわが国特有の内容を持って後退させられているのである。第3に、障害者をも含めた労働義務化の強まりは、たんに労働政策の対象が障害者にまで広がったというにとどまらない新たな内容を持っていたこと、すなわちかかる労働政策は、一方で社会保障費の削減をはかると同時に他方で労働者階級全体の賃金や権利水準を引き下げる役割を果たすというように二重の意味で独占の資本蓄積を保障するものであること。以上である。

臨時行政調査会は、1983年3月14日の第5次答申（最終答申）において「雇用納付金関係業務については、身体障害者雇用促進協会に全面的に移管する」ことを提言した<sup>2)</sup>。このことは、従来は労働省の特殊法人である雇用促進事業団の身体障害者業務部から身体障害者雇用促進協会に雇用納付金関係業務の一部が委託されていたのであるが、それを民間の事業主団体である協会に「全面的に移管」しようとするものであり、労働行政がますます障害者から遠ざかっていくことを意味している。また、身体障害者の職業訓練に関しても、身体障害者職業訓練校では制約があるので「民間企業等に対する委託制度の活用を図る必要がある」として「弾力的な職業訓練」が提言され、「身体障害者等を職業訓練により産業界のニーズに対応した技能者として育成」することが唱えられるなど<sup>3)</sup>、労働行政の後退とそれに対応した民間活力の活用がはかられているのである。

「仕事に障害者を合わせるのではなく、障害者に合った仕事<sup>4)</sup>」ということが、障害者運動や障害者問題研究のなかで明らかにされてきた原則であった。産業界のニーズにあわない障害者をも含めて、障害の種類・程度にとらわれず障害者の働く喜びと生がいを生み出す場として、また「地域における社会資源<sup>5)</sup>」として重要な役割を果たしてきたのがいわゆる共同作業所であった。共同作業所は、1970年代後半に「国の成人期障害者対策の劣悪な実態のなかから、自主的に設立されてきた<sup>6)</sup>」ものであるが、わが国にみられる国家責任の後退とは反対に、国際的には、1983年6月に採択されたILOの「職業リハビリテーション及び雇用（心身障害者）勧告」が、「心身障害者による心身障害者のため

の小規模産業、協同組合その他の型の生産作業施設の設立及び発展のための適当な政府援助<sup>7)</sup>をとるべきであるとしているように、共同作業所などに対する国家責任が明確に示されてきているのである。

障害者の労働権を保障するためには、このような共同作業所に対する政府や自治体の援助を拡大していくことと同時に、法定雇用率の引上げや解雇規制などによって民間企業での一般雇用を大幅に拡大することがどうしても必要である。そのためには、「大企業にたいする民主的規制<sup>8)</sup>」の問題が焦点とならざるをえず、ここに障害者運動と労働運動との結合の条件が存在するのである。そうして障害者が労働組合などと協力して専門家や地域住民とともに自ら協同組合などを作ることで地域社会と結びつき、また全国的情報ネットワークを作って団結を強め、“労働”の問題において政策対象から政策主体<sup>9)</sup>に変わるとき、障害者の完全な解放が始まるであろう。

- 1) たとえば、1983年7月29日労働省発表「第3セクター方式による重度障害者雇用企業及び同方式による精神薄弱者能力開発センターの育成事業の実施について」を見よ。なお、ノーマライゼーションの概念については、中園康夫「“ノーマライゼーションの原理”の起源とその発展について」（日本社会福祉学会『社会福祉学』第22-2号、1981年10月）、同稿「ノーマライゼーションの課題とその実現方法」（『社会福祉研究』31号、1982年10月）、および江草安彦『ノーマライゼーションへの道』全国社会福祉協議会、1982年の第3章、第4章を参照。
- 2) 『臨調最終提言』、行政管理研究センター、1983年、103ページ。
- 3) 『身体障害者職業訓練調査検討委員会報告書』（1983年3月）、8ページ、10～11ページ。
- 4) 藤井克徳「障害者と労働」、『みんなのねがい』（全国障害者問題研究会）1983年9月号、14ページ。かかる視点から障害者の就労可能な職種・職務の開拓が急務である。
- 5) 『共同作業所全国連絡会ニュース』No. 36、1983年4月25日。
- 6) 同上、No. 35、1983年3月25日。
- 7) ILO, Vocational Rehabilitation and Employment (Disabled Persons) Recommendation, 1983. の11-(f)。訳は労働省国際労働課仮訳による。
- 8) 大木一訓「大企業にたいする民主的規制と労働運動の役割」（『講座・今日の日本資本主義10、日本経済の民主的改革と社会主義の展望』、大月書店、1982年、所収）を参照。
- 9) 「政策主体」については、三好正巳「現代資本主義における労働者権利(2)」、『立命館経済学』31巻3号、1982年8月、90ページ以下を参照。ちなみに、1977年5月に全国社会福祉協議会授産施設協議会（略称、全授協）が発足し、また同年8月には共同作業所全国連絡会（略称、共作連）が結成されている。

（1984年1月10日脱稿）