戦後我が国における障害者雇用対策の変遷と特徴　その1

―― 障害者雇用施策の内容と雇用理念の考察 ――

杉　原　　努

〔抄　録〕

本稿では，我が国における戦後間もなくから1975年までにおける，障害者雇用施策の変遷とその特徴を明らかにすることを目的としている。なお，戦後から現代における障害者雇用の変遷と時代ごとの特徴については，本稿以後も執筆する予定であり，そのことにより障害者の雇用理念と実態，課題を明らかにできると考えている。

本稿で明らかになったことは次のことである。高度経済成長期に「自立と完全雇用の達成」を目標にした経済計画の設定，1955年ILO 99号勧告採択による障害者雇用を進める国際的な動きなどにより，身体障害者雇用促進法が成立したことである。ここでは障害者雇用率を取り入れたが義務雇用ではなく，労働力重視の考え方が支配的であった。その後の実態は，対象者が身体障害者に限定されていたことや職域での雇用率が伸びなかったこと，働くことを希望する障害者の増加，障害者を雇用する企業への促進施策の必要性，労働権を保障しようとする運動などにより法改正の必要性を産み出していった。その結果，1976年10月1日から改正法の施行となった。ただ，この時点で労働省（当時）は，事業主の理解と協力の上で障害者雇用が成り立つとも受け取れる見解を表明した。

キーワード：障害者雇用施策，労働力重視，割当雇用制度，身体障害者雇用促進法，障害者雇用率

は　じ　め　に

障害者自立支援法は2005年10月31日に成立し，翌11月7日から部分的に施行となった。その第5条には「障害福祉サービス」の規定があり，その中で就労移行支援や就労継続支援が位置づけられている。さらにこの法律では契約制度を取り入れたり取り組みの期間を限定したりとその強化を図ろうとしている。現在，働きたい希望を示す障害者は存在し，そのニーズを実現すべく施設が取り組んだり，障害者雇用促進法の雇用率に基づき企業・事業所での障害者

採用が行われており，障害者の働きたいニーズに応えているように見受けられるが，この法律の主旨は障害があっても働くことを至上課題としているかのごとく響く。障害者の中には，障害や疾病があるゆえに働けない人もあり，障害や疾病悪化の危険性から働かない選択をした人もあり，また，短時間なら働きたい人もいるわけで，そのような人たちの意思は尊重されねばならないと考える。そもそも，障害者にとって働くことは生活の一部に過ぎず全体ではないはずである。確かに障害者の働きたいニーズを叶える必要もあるし，自治体や企業・事業所はその受け入れをする必要もあると考えるが，今後の障害者の就労は生活の一部として，どのような考え方や方向性が必要なのかを考えねばならないのではないか。

戦後の我が国の障害者雇用施策は1947年に制定された職業安定法により，職業紹介，職業指導，職業補導が，傷痍軍人のみならず身体障害者へと広がっていったが，障害者雇用対策の変遷と時代ごとの特徴を明らかにしておくことは，障害者雇用の歴史を考える際の基礎である。本稿及びその続編は，わが国における障害者雇用対策の経過や成立した法律や施策の内容を明確にすることを目的としている。その際に，遠藤政夫（1977）『身体障害者雇用促進法の理論と解説』と七瀬時雄（1995）『障害者雇用対策の理論と解説』，厚生労働省職業安定局（2003）『障害者雇用促進法の逐条解説』などから事実経過や条文の解釈を確認し，憲法第27条の理念と障害者の就労ニーズの公共性の観点から考察する。七瀬及び遠藤は労働省（当時）の職業安定局長を経験しており，両者ともに各種審議会や国会での議論内容及び決定事項について，それぞれの著書に示すように詳しい資料を持ち合わせているので，事実経過はこれを参考にすることを考えた。

本稿は戦後（1945年）から1975年までの30年間を対象にしており，1976年以後及び精神障害者の雇用施策については別稿で考察する。特に精神障害者については「医療及び保護」の対象であった歴史が長く，他の障害者の雇用施策に比較すると特徴があると考えている。これら全体を通して戦後の我が国における障害者の雇用理念と実態を明らかにできるものと考えており，本稿は戦後の30年間における歴史的概括を述べるに留まる。いずれはこれらをとおして障害者自立支援法の元での，障害者雇用の方向性を考える資料とする。

第1章　時代区分とその特徴

既に60年間を越えた戦後の歴史から障害者の雇用施策を振り返ると，法改正やいくつかの施策が実施されており，その時期ごとの特徴を把握し影響を与えた社会背景について考えることは，戦後の障害者の雇用理念を考える上で大切な視点だと考えている。特徴を捉えるための時期の区切り方について志賀利一（2001）は，職業リハビリテーションを支える制度として戦後から2000年までを4つの区分に区切っている。それは　①制度基盤整備期（戦後から1959年），②制度確立期（1960年から1975年），③制度拡大期（1976年から1986年），④最近の

動向と展望（1987年から2000年）である。確かに，②は1960年に身体障害者雇用促進法が制定され，民間企業は努力義務ながら雇用率の設定により身体障害者の雇用施策が明確に位置づけられた時期であり，③は1976年の同法改正施行により雇用率が義務化され，また，雇用納付金制度が設立されたことを考えると一つの区切りとなる。そして④では1987年の同法改正により対象者の拡大や特例子会社の法定化などがなされており，これらは法改正に合わせた区切り方だといえる。

また，手塚直樹（2000）は，①1960年の身体障害者雇用促進法が制定され，民間企業の身体障害者の雇用という努力目標が規定されたこと，②1976年の法改正で「割当雇用制度」と「義務雇用制度」,「身体障害者雇用納付金制度」が導入されたこと，③1987年に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記す）となり，対象が3障害に拡大され，職業リハビリテーションが法に初めて位置づけられたこと，④1997年の法改正で知的障害者に義務雇用制度が適用されたことなどを上げ，法改正を基に大きく4区分に分けている。さらに，松井亮輔（2006）は志賀が執筆した書籍の新版において，同タイトルを引き継ぎ，①1987年から92年まで，②1993年から2002年まで，③2003年以降と最近の動向に限定して記述している。

これらを参考に本稿においては，戦後における障害者の雇用過程について表1のように5つの時期に区切ってその特徴を明らかにする。

表1　戦後における障害者の雇用過程

時　期　の　特　徴	対象とする期間
雇用基盤の整備期	1945年-1959年
法による雇用制度確立期	1960年-1975年
法による雇用制度拡充前期	1976年-1986年
法による雇用制度拡充後期	1987年-2005年
障害者自立支援法における就労	2005年-現在

注：志賀（2001:26-34）による時期区分及びその特徴を参考に，現在までの区分とその特徴を示した。

これを考察する視点として，憲法第27条の労働権「すべて国民は，勤労の権利を有し，義務を負ふ」の一文を念頭におき，当時の政府は障害者雇用施策をどのように考えたか，その背景には何があったのかを考えつつ検討する。なぜならば，遠藤政夫が憲法のこの条文は，「国が，労働の意思と能力を有するものに対して，その労働を通じて健康で文化的な生活を営むことができるようにするための各種の施策を進めることを義務づけているものと解される」（遠藤政夫 1977：12）と指摘することに筆者は同意し，この視点がなければ障害者の雇用は進まず充実しないと考えるからである。

また，内田樹（2007）は自分の著書のまえがきで，仕事をするかしないかは自己決定だという声に対し，「それが憲法に規定してあるというのは，労働は私事ではないからである。労働は共同体の存立の根幹にかかわる公共的な行為なのである」（内田 2007：8）と批判している。

当然のことながら労働の強制は拒否されてもよいが，だからといって政府が自己決定を容認するなら労働は個人の責任に帰されてしまい，障害者が働ける制度や環境整備のことなど考える必要がなくなるではないか。

筆者が憲法第27条を重要視するのは，遠藤が指摘しているように，労働の意思と能力を有するものが働くことができるような各種の施策や環境整備を進める義務は国にあると考えるからであり，内田が指摘するように，労働を私事にしてはならず障害者の就労ニーズを現実のものとする公共的な視点を高める必要があると考えるからである。今後障害者の雇用は，個人の労働能力を高めつつ働ける環境整備を図る社会モデルを中心にして考察することが重要だと考えており，そこには所得保障や職業リハビリテーションの充実も求められており，それらの論考も必要だと考えている。以下，それぞれの時期の特徴とそれを決定する要因や理念について述べていく。

第2章　雇用基盤の整備期（1945年－1959年）

この時期はとりもなおさず日本の敗戦直後からの雇用施策である。この後に述べるが，雇用施策については戦争の終了によって生じた失業者への対策が主となり，ことさら障害者雇用が課題となったわけではない。しかし，職業や福祉に関する法制定が徐々に進むなかで，障害者の雇用状況は変化してきている。その状況や変化を生じさせてきた動きを追うことにする。

1　傷痍軍人対策としてはじまった職業援護

戦後の我が国における大きな国家事業の一つに復員軍人及び引揚者の受入があった。中国東北部や内陸部，あるいは東南アジア地域からの復員や引き上げであり，彼らの中には戦闘や疾病のために障害のある人があり，その中には重度の障害を負った人たちもあった。他方，国内には軍需産業や他の産業から解雇された人や，敗戦や工場への空爆などにより離職させられた人たちもあった。当時の産業は戦争により壊滅的ダメージを受け雇用吸収力は弱いものであったため，戦後の我が国における雇用施策は，復員軍人や引揚者，国内の離職者を対象に政府が中心となり職業援護対策を立てねばならなかった。

我が国の障害者の雇用施策は戦争に参戦した他の国と同様に，傷痍軍人の職業更正を契機に進められ，その主となすものは職業指導の実施と，障害者を採用した事業主に対する援助であった。それは戦後直後の国民を対象にした生活保護，医療保護と同様に職業更正を含め3分野において国家施策と位置づけられた。しかし，職業更正についていえばまったく基礎から作り出されたわけではなく，傷痍軍人を採用している事業主は既に戦時中から存在していた。

例えば，「早川電気分工場」では，戦時中から失明軍人のための労働の場として存在していた[(1)]。この「早川電気分工場」は清原れい子（2006）の指摘によると，特例子会社第1号の「シャープ特選工業株式会社」の前身である。「早川電気分工場」では「当時，目の見えない人

たちがプレス機械を扱い，金属加工」[2] を行っており，「日本の障害者雇用のパイオニアの一社といわれている」（清原 2006：5）と紹介している。現在の障害者雇用促進法が1987年に改正され，特例子会社制度が法定化されたが，そのルーツは既に戦時中にまで遡ることができる。ただ，戦時中における傷痍軍人の工場や事業所への雇用は，当時の国家総動員法による強制的篤志行為とも考えられるが，ここではそれについて深く関与しないことにする。いずれにしても，戦時中に工場や事業所に障害者（傷痍軍人）を雇用するという方法が採られていたことが確認できる。

また，手塚直樹は，「傷痍軍人に対しての施策は早くから進んできており，国立施設等における障害者への援護の一部が戦後の障害者の援護施策に引き継がれていきました」（2000：111）と記している。確かに傷痍軍人職業補導所は戦前から存在していたが，その入所基準には除外事項が定められていた。それは次のようなものであった。

① 精神薄弱者（知能検査を実施の結果，精神薄弱者と認定された者をいう）[3]
② 精神異常者
③ 職業補導を受けることによって障害部位の再発昂進のおそれ大なるもの
④ 咀しゃく及び言語の中，一方又は双方の機能を廃するか，又は著しい障害者
⑤ 胸腹部臓器の機能に著しい障害を残し，介護を要する物
⑥ 半身不随となり介護を要する者
⑦ 一眼が失明し，他眼の矯正視力が0.2程度以下の者
⑧ 内部疾患及び伝染性疾患を有する者又は障害部位の固定しない者

（日比野京子 1982：222）

ここでは精神障害や内部障害，視覚や言語に障害がある人たちは初めから除外されている。職業リハビリテーションの視点が弱かったためであろうが，そこにおける社会的責任は果されていないといえる。

他方，身体障害者のリハビリテーション施設として労働行政のなかに身体障害者職業補導所（6ヵ所）が存在していた。ただし，その入所資格も厳しく原則として義務教育修了者に限定されていた。戦前の義務教育制度において，障害がありながら義務教育を終了できることは，登下校が可能なことや介護などを家族が担当できるなど，「入所可能な障害者の範囲はおのずと限定された」（日比野 1982：222）人たちであった。それゆえに，職業リハビリテーションの観点から考えると，リハビリテーション効果の上がる人たちであり，その広がりは限定されていた。

2　具体的な職業援護施策

その後，1949年12月に身体障害者福祉法が制定され，職業安定法に関する業務は身体障害者福祉法に基づく医療，生活相談，更正訓練などと総合的に実施されるようになったが，当時

の職業安定法に基づく業務概要は次のとおりであった。なお，これは一般求職者を念頭において施行されたものであり，その中に障害者の窓口があるというものであった。

2－1　行政機構

職業安定行政は国の行政であり，障害者の職業指導や職業紹介等の業務は労働省職業安定局が担い，地域での第一線機関として公共職業安定所（現在のハローワーク）が担当した。また，職業補導（訓練）に関する業務は都道府県の職業安定主管課が担当することになった。職場開拓やフォローアップは基本的に公共職業安定所の業務であった。

このように機能分化させながら行政の形体を作っていったことは理解できるところであり，憲法第27条における労働の意思と能力を有するものが，働くことができるような各種の施策や環境整備を進める義務を果たしているといえよう。しかし，この当時はまだ失業対策が主を占めており，障害者を対象にした相談件数は少なくことさら障害者の専門窓口を設置することもなかった。

2－2　職業指導

当時の職業安定法第22条において，身体に障害のあるものの職業指導を行わねばならないとあり，職業相談や指導を適切に実施するにはその職業能力を正しく評価する必要があるという理由から，1952年より全国の大きな公共職業安定所に体力測定器具一式を配置した。障害者の職業相談や指導といっても，当時は体力の有無やその程度が評価基準を満たすことが必要であり，このことは，障害は個人の属性でありその人の就労能力によって就労可能性を測るという基準であったといえる。そこには，環境を整備するという考え方はまだ現れていなかった。他方で，採用事例集を作成したり医療的リハビリテーションを受けたりした人の職業相談も実施されており，また，就職後のアフターケアにも重点を置いていた。

2－3　職業紹介

当時の職業安定法第19条では職業紹介が規定されており，雇用条件に適合する求職者の雇用主への紹介に力点が置かれ，それは障害者に対しても同様であった。その方法を具体的に七瀬時雄（1995：50）は次のように記している。

① 主として雇用主訪問によって求人開拓を行い，念入りに相談を行って雇用主の理解と協力を得ることに努める

② 雇用主懇談会を頻繁に開催して，雇用主の身体障害者に対する理解を深め，求人獲得に努める

③ 昭和23年のヘレン・ケラー女史の日本訪問を記念して以後毎年9月に「身体障害者職業更生週間」を設けて身体障害者の雇用を促進する運動を展開する

ここでは，障害のある人で職業補導（指導）によって技能を修得できる人には補導所への入

所斡旋の道を積極的に開いている。労働行政の実施する職業補導によって技能を修得できることという限定付の対象であるが，障害者にも職業紹介の道が開かれていたことが理解できる。ただ，この対象が傷痍軍人と比べどのくらいの割合で障害者があったのかは定かでない。

2－4　職業補導

この目的は，求職者に職場や産業が求める一定の技能を習得させることであり，そのことで就職の機会を増大させたり確保するためのものであった。ここで障害者を対象に実施された例を見る。例えば，1948年に大阪身体障害者職業補導所（身体障害者を対象にした公共職業訓練所）が開設されたが，こうした施設における職業訓練職種は，洋服，和洋裁，刻印，靴，謄写筆耕，時計修理，ミシン修理，自転車修理，竹細工及び理髪など，主に家内工業や自営業として活用できるものであり，雇用されることを前提とした訓練とは異なっていた。

その理由は，志賀利一（2001：26）が身体障害者福祉法の解説書から引用しているが，次のように考えられる。それは一般の健常求職者との比較で，「現在の労働事情が一般健常者自身すらその職場を追われるごとき逼迫した情勢にあるので，通常の職業安定行政によって身体障害者の雇用を飛躍的に促進することは，労働当局の懸命の努力にも拘らずきわめて困難」と説明していることからうかがい知ることができる。つまり，障害のあるものへの職業補導は必要だが，それは家内工業や自営業として営まれるものにしようという，当時の政府の意図があったと考えられる。ただし，これは障害者を家内工業や自営業に押し込めようとするものではなく，通勤や移動が困難であることやいわゆる手に職を持つことで自宅でも仕事ができることを考えてのことであることも考えられる。

その後，政府は障害者への職業援護にさまざまな施策を講じ，労働能力の向上や職場開拓のために力を注いでいる。1952年5月には「身体障害者職業更生援護対策要綱」の策定により，更生援護を推進しようとした。その措置内容は，①職業斡旋確保，②職業補導訓練の強化，③雇用の勧奨，④雇用促進協議会の設置，⑤研究調査の促進であり，当時の障害者たちが求めていたものと同様であった。また，1958年には職業訓練法が施行され，従来の職業安定法による職業補導と労働基準法による技能者養成を統合し，職業訓練行政が雇用施策の一環として総合的に運営されることになり，従来の身体障害者職業補導所は，身体障害者職業訓練校と改称された。ただし，ここでは知的障害者は除外されており，障害の種別により雇用の対象とできる人たちとできない人たちを作り出している。労働能力による選別が実施されてきた時期だといえる。

3　割当雇用制度に関する経過

割当雇用制度とは，障害者を従業員数の一定割合採用するという雇用制度であり，このことにより働く意欲のある障害者が採用されることになる。我が国では現在，障害者雇用における

雇用率として制度化されており，イギリス，ドイツ，フランスなどでも採用されている。

我が国では1948年にヘレン・ケラー女史が来日したことを期に，障害者雇用を事業主に働きかけたり広報活動を展開したが，それは政策的に見るべきものがほとんどなかった。政府として具体的に動きを作り出したのは，1952年6月の官公庁各省次官会議申し合わせにおいて，公共職業安定所に登録された身体障害者から各省が適格だと考える人たちを採用するということであった。特に公共職業安定所は，雇用促進の実施機関であることから，職員定員の3％を目標に身障者採用を決めた。このことが我が国における割当雇用の最初の具体化であり，示された数字であった。

そして，1952年労働省が3651ヶ所の事業所を調査したところ，事業所で身体障害者の雇用率は0.95%，そのうち55.3%が業務上受けた障害に起因し，戦争によるものは16.6%であった。「また，戦時中から傷痍軍人の優先的雇用が進められていた国，公共団体でも身体障害者の雇用率は0.5%と低く，市町村の1.4%を含めても官公庁全体の雇用率は0.8%と民間事業所に比べても劣るものであった。そのなかでも傷痍軍人の雇用は全体の約三分の一に過ぎないこともわかった」（日比野 1982：225）のである。また，民間事業所や官公庁での障害者雇用率の低さだけでなく，就業形態は事業主や自営業など不安定就労者層が一般就業者のそれに比べ高かった。

そのような状況において，1954年身体障害者福祉法改正促進全国代表者会議で割当雇用制度の運動方針が取られた。「同時に官公庁，企業への就職斡旋，雇用率の設定，雇用主への設備補助・融資，税の減免，技能習得機関の全国設置等が要求内容として出された」（日比野 1982：226）のだった。

1956年に労働省が約5700ヵ所の事業所を対象に雇用調査を実施したら，「就職してから障害を受けた人の雇用率は事業所規模が大きくなるに従って増加し，逆に新規採用者の雇用率は大規模事業所ほど減少している」（日比野 1982：228）ことが明らかになった。そして1959年労働省が実施した身体障害者雇用状況調査において表2のことが明らかになった。

表2　1959年労働省の身体障害者雇用状況調査結果

・官公庁における身体障害者雇用率	0.69%	
・民間事業所全体の雇用率	0.65%	
【民間事業所】		
・従業員数500名以上の事業所	障害者雇用率	0.77%
・従業員数100名～499名の事業所	同	0.52%
・従業員数10名未満の事業所	同	1.72%

出典：日比野京子（1982）「障害者雇用の実現をめざして」『障害者雇用制度の確立をめざして』法律文化社。p. 228より図式化したものである。

これは，官公庁全体の雇用率は次官申し合わせがあった1952年と比べても0.02%の上昇のみであることや，従業員数が10名未満の民間事業所において障害者雇用率が高いことなどが明らかになった。

このような状況は労働省をして，「すでに自発的協力による伸びは頂点に達したものと思われ，行政措置による雇用の促進は，ここに限界に達した感があった」（厚生労働省職業安定局 2003：2）と言わしめた。そして，「数多くの諸外国において障害者の雇用法が制定されていること，ILOにおいて職業更正勧告が採択されていること等からわが国においても何らかの立法措置を構ずべきであるとの声が強くなってきた」（厚生労働省職業安定局 2003：2）のであった。

第3章　法による雇用制度確立期（1960年－1975年）

1　身体障害者雇用促進法の成立に至るまで

法案可決の背景

1960年7月には身体障害者雇用促進法が制定されるが，その契機となったのは障害者を雇用する企業の増加であり，それを可能にした日本の経済的な発展を抜きには考えられない。日本における戦後の経済発展は1955年頃からといわれるが，この時期には経済水準が戦前の水準を回復し，その後の経済計画を立てられる状況となっていた。そこで1955年12月に「経済自立5ヶ年計画」が策定され，今後の経済計画と完全雇用の達成に取り組むことになった。

遠藤（1977：13）はこの経済計画について，「「安定経済を基調として自立と完全雇用の達成を図る」ことをその目標として掲げ，この目標を達成するために経済規模の拡大と並行して情勢に応じ雇用の吸収を考慮した公共事業の実施，社会保障の強化等の施策を講じ，とくに雇用吸収度の高い中小企業の助成と育成を図ることによって，産業基盤の確立と雇用問題の改善を図っていくもの」[(4)]（遠藤 1977：13）だったと考えている。つまり，この計画は，経済発展はもとより重要なことだが，雇用については中小企業への助成とその育成で改善を図るべきだとの見方を示している。この後日本の経済は順調な成長を遂げ，1960年から61年頃には求人超過の傾向を示し，雇用者の増大と失業者の減少という状況が生じてきた[(5)]。

こういった時期に身体障害者雇用促進法は成立するのだが，そこには伏線があった。それは手塚（2000：113）が指摘するように，1952年に身体障害者職業更正援護対策要綱を策定した当時の労働省[(6)]は，次官会議において障害者の雇用について，「国民世論，特に使用者側の協力を得て雇用を強力に推進すること」「政府自らが雇用に積極的に取り組むこと，採用すべき身体障害者数の基準について考慮すること」を申し合わせている。そして法律制定に際して次のような認識があったことを示している。

「身体障害者は多数の失業または不完全就業の状態におかれている。その原因は，

① 国民一般特に雇用主が身体障害者の職業能力を真実の能力よりさらに低いものと見ていること

② 労務管理上特別の負担を伴うこと

③　身体障害者自身が健常者に伍して働くことに必ずしも積極的でないこと

そして，これらの諸原因をもたらす根底にある社会経済的要因として，

①　国民一般の差別的観念が払拭されていないこと

②　能力を補強する訓練・施設が不十分であること

③　過剰労働力の時代に，企業が身体障害者の労働力を活用する必要性が少ないこと

こうした阻害要因は一朝一夕に解決できるものとは思われないが，国が手をこまねいていて見送るべき問題ではない」（手塚 2000：113）というものである。

この当時は日本経済がまだ高度経済成長に乗る前なので，労働力についても障害者にまで関心が行き届かないところはうかがえるが，憲法に基づく国民の権利に関しては意識せずにおられないことが次の内容から明らかになる。それは，「……国が特別の配慮を加え彼らに勤労を通じてその生活を保障すべく努力することは，わが国憲法第27条（勤労の権利）および第25条（生存権）の精神に出ずるものであり，まさに福祉国家としての画期的立法と称して過言でなかろう」という，やはり次官会議での発言である（手塚 2000：114）。

これはこの当時の政府の障害者雇用や憲法認識，国民の意識，雇用主への認識などが明らかになっているといえる。特に憲法認識において権利を保障するという立場に立っていることは，その後の障害者の雇用施策に影響を与えるものであった。また，1950年代には，諸外国で既に障害者の雇用法が制定されていたり，1955年にはILO 99号勧告（第38回総会）「障害者の職業リハビリテーション及び雇用に関する勧告」が採択されたりして，我が国における障害者のための雇用に関する立法化が求められていた。

このように1950年代を通じて障害者の雇用への立法化が，政府の認識でも経済の要請からも，諸外国の立法化やILO 99号勧告などからも要請され，身体障害者雇用促進法は1960年7月15日に可決成立した。

2　身体障害者雇用促進法の内容

ここでは成立した身体障害者雇用促進法の主要な内容について簡単に触れておく。この法律の大きな柱は，身体障害者の採用にあたり雇用率制度を導入したことである。雇用率制度の導入については，既に導入している諸外国の現状に習ったものであるが，義務適用に至らなかった。もう一点は障害者が企業や事業所に採用されても最低賃金法の適用になっていないことである。それぞれについてその内容を見ることにする。

2－1　雇用率制度の導入と適用実態

当時は労働力不足の時期であったが，障害者の雇用については事業主の理解が進んでおらず，多くの障害者がまだ失業状態，あるいは雇用されていても不安定な状態に置かれている状況だった。そのため雇用率の導入によりその状況の改善を図ろうとしたものであった。雇用率の

導入はヨーロッパ諸国の例に習ったのと，ILO第99勧告（1955年）が影響していると考えられる。ILO勧告は障害者の雇用について次のように採択している。

「国家の諸事情において適当であり，かつ国家の政策と一致する場合はどこでも，次の方法によって，身体障害者の雇用を促進しなければならない。

イ　健常者の解雇を生じないような取り決めのもとに，ある割合の身体障害者を使用者が雇い入れること

ロ　身体障害者のためにある種の指定職種を留保すること

ハ　特に重度の身体障害者には，適当と認められるある種の職種において，雇用の機会又は優先権を与えるよう処置すること」（遠藤 1977：54－55）

雇用率は雇用主に一定の割合で障害者の雇用を求めるものだが，その割合は表3に示すとおりであり[7]，国及び地方公共団体，特殊法人は職員数に雇用率を乗じて得た数以上の身体障害者を採用すべきこととされ[8]，それ以下の場合は採用に関する計画書を作成し労働大臣（当時）に提出しなければならなかった。ただし，同時に，身体障害者の就労が通常困難なものについては除外率[9]を適用することにした。

表3　身体障害者雇用促進法における職域別雇用率

	官公庁	民間事業所	特殊法人の事業所
雇用率	1）現業的機関　1.4% 2）非現業的機関　1.5%	1）純粋の民間事業所 ①現場的事業所　1.1% ②事務的事業所　1.3%	1）現場的事業所　1.3% 2）事務的事業所　1.5%

出典：遠藤政夫（1977：39）『身体障害者雇用促進法の理論と解説』日刊労働通信社の記載を表化したものである。

民間事業所においても同様の趣旨で雇用率に基づく身体障害者の雇用が求められたが，これは努力規程であり，未達成の場合に公共職業安定所長は雇用に関する計画書の作成を命ずることができた。そして「法律又は施行規則により，坑内労働者，船員，大学の教職員，車両運転手，高所作業員等はこの「労働者」に含めない」（七瀬 1995：58）ものとされた。

民間企業における雇用率が努力規定とされたのには，次のような政府見解があった。

「政府委員　……雇用の原則ということを貫いておりますので……雇用関係の日本の法律はすべてにおいて強制的にしているものは一件もございません。したがってその原理原則のもと今日の憲法下においての雇用促進はこれが限度だと思います」（日比野 2003：231）。

つまり，雇用を強制すべきでないという考え方を理由にして，企業に有利な職員採用を認めたのであり，そのために一般企業への雇用率の適用義務を課さなかったのである。

法制定前から割当雇用について議論されていたが，雇用率が適用義務にならなかったことで，障害者の働く権利性が認められなかったのであった。

2－2　最低賃金の適用ならず

最低賃金は1960年4月に制定された最低賃金法により規定されているが，当時第8条として適用除外の規定があり，障害者はその対象者であった（日比野 2003：229）。そのため障害者は賃金の面で差別されていた。この件で日比野は，法案審議過程で国務大臣は，「賃金は原則として「労使間における自主決定」で決められるものであり，強制雇用の問題と同様に国は関与しない問題であるとされた。「身体障害者につきましては，その能力，能率に応じたところの賃金が支払われることがぜひ必要」であるとし，能力，能率に応じて低い賃金が支払われるのはやむをえず，むしろそうでなくては企業は身体障害者を雇用しなくなるとの考え方を表明している」（日比野 1982：233）と示している。

たとえ企業や事業所の障害者雇用の対象者となったとしても，最低賃金法の対象とならなかったら，憲法25条および27条でいうところの健康で文化的な生活が可能なのであろうか。このような状況に置くことが権利性から考えて認めら得るのであろうか，大いに疑問が残るところである。このような代償とともに身体障害者雇用促進法は成立したのであった。

3　身体障害者雇用促進法成立後の変化

3－1　雇用促進の広がりと限界

雇用率制度等の運用を主に進められてきた障害者の雇用施策は，経済成長の波に乗りながら雇用の質を高める方向へ転換が図られる。それは1966年に成立した雇用施策法の成立により，それまでの雇用施策を失業救済的な性格から，政府による完全雇用の達成を目指して「雇用施策基本計画」が1967年3月に閣議決定されことによる。この計画は1967年から5年計画とされ「すべての人が適性に応じた仕事につき，能力を有効に発揮できるようにし，その経済的社会的地位の向上を促進するとともに，国民経済の発展に寄与」し，「完全雇用の地固め」（七瀬 1995：60）をその課題とした[10]。

また，1973年1月には第二次雇用施策基本計画が策定され，これは産業構造の変化に対応する雇用施策や特別の配慮を必要とする人たちへの対策などを推進させていこうとするものだった。この考え方は障害者を，特別の配慮を必要とする人たちと捉えており，これらはすべて高度経済成長が基本となって完全雇用の実現や国民福祉の向上につながるという基本路線に基づくものであり，やや夢を追うようなところも見受けられるが，その間に障害者雇用への関心や理解は次第に広がり就職状況も改善されていった。

しかし，1973年秋に生じた「石油ショック」を契機にわが国経済は大きな方向転換を余儀なくされたが，身体障害者雇用審議会は同年12月に「心身障害者の雇用の促進のために構ずべき今後の対策について」という答申を示した。ここでまず触れていることは，「各種のハンディキャップを持つ心身障害者の職場を確保し，その福祉の向上を図ることは，すべての国民

に健康で文化的な最低限度の生活を営む権利や勤労の権利を保障した憲法の規定に照らしても国の責務であると同時に，社会全体で解決しなければならない緊急かつ重要な国民的課題である」（七瀬 1995：61）という，憲法に基づく権利性を確認していることである。

しかし，現実に障害者の置かれた実態は次のようなものだった。例えば，

① 民間企業における雇用率の達成状況は，法定雇用率1.3%に対し全体としては1.29%まで向上してはいるが，未達成の事業所が36%に及んでおり，大企業ほどその割合が高い

② 比較的経度の心身障害者については，その就職は進みつつあるが，中度ないし重度の心身障害者については，依然として就職は困難であり，しかも未就職者が滞留化しつつある

③ 交通災害や産業災害の多発，公害病や新たな職業病の発生，医学の進歩に伴う生存率の向上等により，重度の障害者が増加し，また，障害の種類も多様化，複雑化しつつあるにもかかわらず，これらに対する諸科学を結集した専門的総合的な対策が遅れている

④ 対策の遅れ等により就職の意欲が不十分な心身障害者がなお多く見られる一方，事業主については，心身障害者に適する仕事がないとか，企業経営に負担になる等の先入観が根強く残っている

というものであった（七瀬 1995：62）。

そこで政府は答申に基づき次のような施策を集中的に展開した（七瀬 1995：62－63）。

① 雇用率達成のために事業所名の公表を含む指導を行う

② 心身障害者雇用奨励金制度の充実，モデル工場融資制度の創設等各種の雇用助成措置の拡充や身体障害者職業訓練校の開設，心身障害者職業センターの増設等による職業訓練，職業評価・指導機能の強化

③ 事業主団体の育成強化

しかし，低成長の時代に入り労働力需要は健常者や高学歴者にとっても決して良いものとはいえず，その後は需要・供給の構造的変化が生じると予想された。

3－2　法改正の必要性

政府は雇用率に基づく障害者の雇用を図ろうとしたが，先に示したように大規模事業所をはじめ雇用率を高めることは思うようにならなかった。海外へ目を向けるとドイツやフランス，イギリスなどは，それぞれに特徴を持った義務雇用制度を導入することで成果を挙げている一面があり，政府は従来法の改正に着手することとなった。改正の必要性について手塚[11]や七瀬[12]らの主張を参考に考えると次の4点が挙げられる。

第1点は，企業における身体障害者の雇用が十分でなかったことである。例えば，1975年には1.3%の雇用率に対し1.36%と法定雇用率を上回っているものの，企業全体の三分の一が

雇用率未達成であり，その割合は大規模事業所ほど立ち遅れていたのであった。この改善が必要だったのである。

第2点は，1973年のオイルショック後は低成長経済路線へと転換を余儀なくされたため，障害者の雇用の変更が求められたことである。これは今までの雇用施策に新たなものを加え，企業側が障害者の雇用をしやすいような助成措置などを整備する必要性が出てきたと考えられる。

第3点は，就労を希望する障害者が多数いたということである。例えば，1975年に公共職業安定所に求職登録している身体障害者は，前年度より5,000人多い18,000人に及んだ。登録せずに求職しているものも当然あるわけで，そのような数は年々増加の一途にあった。このことへの対応が必要であった。

第4点は，1970年に心身障害者対策基本法が議員立法で成立し，障害者の総合施策を推進するための法整備がなされたことである(13)。その目的（第1条）は国や地方公共団体等の責務を明らかにし，「……心身障害の発生の予防に関する施策及び医療，訓練，保護，教育，雇用の促進，年金の支給等の心身障害者の福祉に関する施策の基本となる事項を定め，もって心身障害者対策の総合的推進を図ること」（七瀬 1995：83）であった。

しかし，障害者の定義（第2条）については，それは内部障害を含め身体障害者と知的障害者を指し，精神障害者はその対象とされなかった。障害者への関心と理解が高まった時期にもかかわらず，精神障害者はこの法の対象から外れたことは，一般に障害者への理解が広がった当時でさえ，精神障害者への理解が不十分であったことを証明している。それは精神障害者が「医療及び保護」の対象者であり，身体障害者や知的障害者の雇用や福祉とは異なると考えられていたためであろう。なお，精神障害者の就労については稿を改めて示す。

障害者の雇用に関して，発生の予防や必要な医療，訓練，教育，雇用促進，年金など必要な施策は一応盛り込まれたが，その程度は憲法第25条でいう健康で文化的な生活に値するものだったか，また，第27条の理念として働く意思と能力を有する人に健康で文化的な生活を営むことができる状態であったかどうかは疑問である。また，雇用率が十分に達成できなかったり，企業間に格差があったり，対象も精神障害者は心身障害者対策基本法の対象に含まないなど課題を残すものだった。そこで身体障害者雇用促進法の改正の必要性が高まった。

第4章　小　　括

本稿は冒頭にも述べたが，我が国における障害者雇用の経過と理念に関する論考の一部であり，障害者雇用の歴史の概括を述べるに留まる。ここでは，1945年から1975年までの障害者雇用における小括を述べる。

1　労働能力重視の考え方

この時期の雇用関連の法整備では，1947年に職業安定法が制定され，職業指導や職業紹介及び職業補導（後に訓練と改称）などは，傷痍軍人を含む身体障害者に広く適用されるようになった。この法による障害者の定義はなされておらず，障害の原因や性質，程度などは問わず，労働の意思と能力を有するにもかかわらず就職上不利となるような障害を有するものと解されていた。この点に触れて七瀬時雄（1995：49）は，「就職上のハンディキャップとならないような軽度の障害者は含まれず，また，障害が非常に重く身辺処理能力が不十分で，労働能力を有しない重度の障害者は含まない」[14] ものであったことを記している。

この時期は戦後の混乱期であり巷には失業者があふれかえっており，彼らへの対策を第一に考えざるを得なかった。その中で障害者が職を得るためには，障害はあるが自分の採用の必要性を説明でき採用される能力のあった人，あるいは実際に労働能力があると認められた人などがその対象となったと考えられ，重度の障害者へはまだ採用の目を向けることができなかった。日本国憲法は1947年5月3日に公布されているが，憲法に示された労働権は障害者にまだ具体化されておらず，政府側にはこの時期に障害者の就労や雇用への環境整備が十分にできていなかったことがわかる。

また，敗戦直後から1952年身体障害者職業更正援護対策要綱が策定された頃の状況は，傷痍軍人あるいは身体障害者職業補導所では，職業リハビリテーションがなされていたとはいえ，そこへの入所基準は非常に厳しいものであり，排除されていた人たちが多く存在していた。本来は障害が重いからリハビリテーションを展開し，回復を図るなり技術を獲得して職業を得ようとするものだが，実際には労働が可能であろうと思われる人が対象であった。そこに当時の職業リハビリテーションの限界があったと考えられるし，障害は個人に属するものと考えられ特に重度の障害はいかんともしがたく，職業生活を考えることが困難であった。

他方で，職業補導所の事業展開や公共職業安定所による雇用主への広報や雇用勧奨はなされており，傷痍軍人や障害者及び失業者の雇用対策への手段は果されていたが，憲法第27条の理念にあるほどの実態であったのかどうかは疑わしい。そこには「国が，労働の意思と能力を有するものに対して，その労働を通じて健康で文化的な生活を営むことができるようにするための各種の施策を進める」（遠藤　1977：12）という理念があるはずだが，初めから排除される障害者があったということは，彼らの就労及びそこから得られる所得の保障がなされていなかったことが確認できる。

実は，職業指導，紹介，訓練などが積極的に取り組まれた背景には，1950年6月に勃発した朝鮮戦争の特需に応えるための労働力確保という要因があったのではないかと考えられる。皮肉なことに，障害者を最も多く作り出す戦争を継続するために，さまざまな物資供給に労働力が必要とされ，働く能力のある障害者たちも対象になっていたのである。

このように，障害者の職業相談は労働能力があることを前提にすすめられおり，その人たち

は就労施策の対象になっていたと考えられる。だが，能力を第一の基準とする考え方はこの時期に確認され，その後現在まで障害者の就労や雇用を考えるうえで主力な論となっている。

2　対象の限定論 —— 法案審議における疑問

七瀬（1995：55）は法案審議過程で取り上げられた問題点を三点指摘している。それは，

① 身体障害者の範囲に結核回復者等の胸腹部臓器の機能障害者及び精神又は神経系統の障害者を含めることの可否

② 大企業について強制雇用とすることの可否

③ 民間企業をすべて強制雇用としないこととした場合における実効確保の手段は何かという点であった。

これについて審議の結果は次のようなものであった。

①については，「身体障害者雇用促進法が単に一方的に福祉を与えるものではなく，他方において事業主に義務を課するものであるため，全国的，画一的な判定が可能であることを必須の要件とするもの」として，知的障害者を含め「明確な判定基準がない」として対象から除いた。また，②及び③ついては「雇用関係が人間関係の上に立つものであることから，いたずらに雇用を強制することが真に身体障害者の福祉を図るゆえんではないと考えられること。また，この事業主の理解と協力の上に立った雇用であってはじめて，身体障害者の定着と雇用促進の真の実行が担保されるという観点」（七瀬 1995：55）から民間企業においては強制雇用，法的義務化せず努力義務にとどめたのであった。

まず疑問な点は，ILO 99 号勧告で対象とするのは「身体的及び精神的障害の結果，適当な職業につき，かつそれを継続する見込みが相当に減退している者」であり，身体障害者のみを対象にしていないにもかかわらず，我が国では身体障害者雇用促進法として対象が限定されてしまっていることである。「明確な判定基準がない」といった理由で①に当たる人たちの雇用機会を保障しなかったことは，それまでの憲法認識（第 27 条及び 25 条等）が変化したと考えられる。①にある人たちが働けるかどうかは，働く場や働ける条件をどのように作っていくかという課題として考えるべきもので，判定基準を先に決めて判断するものではないはずである。この点に政府の，障害者の雇用に関する考え方に変化が生じたと考えざるを得ない。

同時に，一定割合を強制雇用としなかった点も，障害者の労働を制限したものとなった可能性がある。当時の日本は既に高度経済成長の波に乗っており，企業は発展傾向にあり労働者の吸収もかなり可能だったはずである。この時点で一定割合の強制雇用がなされれば，1976 年の雇用義務化が 16 年も早く進められたことになり，障害者の雇用施策がもっと早い時期に充実していただろう。躊躇した要因として，「いたずらに雇用を強制することが真に身体障害者の福祉を図るゆえんではない」とあるが，障害者を無理に就労や雇用にかきたてるための法律でないことは事前から了解されていた。障害者に対する強制雇用では，働きたいと希望する人

のための条件整備をいかに果たすかを主に考えねばならなかったはずである。こういった点に疑問が残るといえる。

最後にもう一点指摘するが，障害者の雇用に関して政府が企業をどのような存在と考えていたかを如実に示すところがある。それは，「事業主の理解と協力の上に立った雇用であってはじめて，身体障害者の定着と雇用促進の真の実行が担保されるという観点」という見解であり，これは障害者の労働権は，事業主の理解と協力の上に成り立つかのような誤解を与えかねない解釈である。遠藤が労働権について，「労働を通じて健康で文化的な生活を営むことができるようにするための各種の施策を進めることを義務づけているものと解される」（1977：12）といった見解から大きくそれてしまったものである。わが国の経済成長を期に障害者雇用に関して，障害者と事業主との関係性が事業主重視に変化してきたと考えられる。そうなれば，企業や事業主としての社会的責任を問われることにもなってくるのである。

以上，第4章終了

〔注〕

（1）このように傷痍軍人や障害者を雇用していた事業主は，愛国的あるいは篤志的な観点からのものであり戦中から存在していた。

（2）清原れい子（2006：4－9）は『働く広場』№350において，シャープ特選工業株式会社の職場ルポで，112名の社員のうち約半数の54名が障害者であり，そこでは昇進・昇給に障害の有無で差はなく，給料体系は知的障害者も原則同一であり，職場ではコミュニケーションを大切にしていることなどを解説している。そのルポの最初の項に第一号特例子会社であったことが記載されている。

（3）精神薄弱者というのは当時の表現である。文献にそのように記載されているのでそのまま使用する。

（4）中小企業への助成と育成は，その後障害者の雇用に関する考え方と切り離すことのできないものとなっている。1960年制定の身体障害者雇用促進法は，この考え方を生かしたものの一つといえる。

（5）遠藤政夫（1977：14）「身体障害者雇用の意義」『身体障害者雇用促進法の理論と解説』，日刊労働通信社，の指摘によるものである。

（6）労働省は1947年に，厚生省の労働関連行政を引き継ぐ形で設立された。それが後の2001年1月に再度厚生労働省と一本化された。

（7）雇用率の算出基準は，当時の労働力人口は約4000万人であり，身体障害者の労働力人口が62万人だったことから，その割合を1.5％と単に算出したのであった。これについて日比野は，「合理的算出基盤を持たず，政治的色彩のたいへん濃い数字であったと」（日比野 1982：232）指摘している。

（8）厚生労働省職業安定局高齢・障害者雇用対策部（2003）『障害者雇用促進法の逐条解説』日刊労働通信社。3.

（9）秦政（はたまこと）（2006：4）は著書で，「障がい者が一般に従事することが困難と考えられる職種を一定割合有している業種は，法定雇用率算出に，それを除外することが認められている。」と解説している。除外率とはこのことである。

(10) 七瀬は著書（七瀬時雄（1995）「第3章障害者雇用施策の歴史」『障害者雇用施策の理論と解説』，労務行政研究所，60.）において計画の具体的内容を，① 経済政策，地域政策等関連施策との有機的連携，② 技能労働力等の養成確保，③ 中高年齢者の雇用の促進，④ 不安定雇用の改善等，⑤ 職業能力と職種を中心とする近代的労働市場の形成を重点として推進するとまとめている。

(11) 手塚（2000：117－118）は著書で法改正の必要性を，① 企業において障害者の雇用が進んでこなかった（特に500人以上の）大規模事業所，② 障害者雇用企業は施設の改善や整備等の追加的経済負担を伴うことから，雇用していない企業との間に不公平感が見られたことを挙げている。

(12) 七瀬（1995：86－87）は著書で，① 企業における身体障害の雇用がいまだ十分でないこと，② 就業を希望しながら職を見出し得ない身体障害者が多数存在したこと，③ わが国経済が従来のような高度成長を続けることが困難となったことを挙げている。

(13) 遠藤政夫（1977：131）は『身体障害者雇用促進法の理論と解説』で，心身障害者対策基本法第5条の「国民は，社会連帯の理念に基づき，心身障害者の福祉の増進に協力するよう努めなければならない」ことをあげ，理念の面からも改正の必要性を指摘している。

(14) 1945年以降わが国においては，敗戦によるさまざまな国内問題の処理に追われていた。例えば，児童福祉法は1947年12月に制定され比較的早期に成立を見ているが，それは戦災孤児や街にあふれるいわゆる浮浪児への対策が急を要していたからである。同様に傷痍軍人への職業援護も急を要していたが，重度障害の場合はまだ対応策が練られておらず対象にならなかったと考えられる。

〔参考文献〕

遠藤政夫（1977）『身体障害者雇用促進法の理論と解説』日刊労働通信社。

日比野京子（1982）「障害者雇用の実現をめざして」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。

清原れい子（2006）「第1号特例子会社は，いまも健在」『働く広場』独立行政法人高齢・障害者雇用支援機構，№350

厚生労働省職業安定局高齢・障害者雇用対策部（2003）『障害者雇用促進法の逐条解説』日刊労働通信社。

松井亮輔（2006）「職業リハビリテーションを支える制度 ―― これまでの歴史と展望」松為信雄・菊池恵美子編集『職業リハビリテーション学』協同医書出版社，94－99。

七瀬時雄（1995）『障害者雇用施策の理論と解説』労務行政研究所。

志賀利一（2001）「職業リハビリテーションを支える制度 ―― これまでの歴史と展望」松為信雄・菊池恵美子編集『職業リハビリテーション入門』協同医書出版社，26－34。

手塚直樹（2000）「日本の障害者雇用施策はいかに進められたか」『日本の障害者雇用 ―― その歴史・現状・課題』光生館，111－112。

〔付記〕

本稿は，平成19年度佛教大学特別研究費に基づく研究成果の一部であることを記して，感謝します。

（すぎはら　つとむ　福祉教育開発センター）

2007年10月17日受理