

# 障害者雇用における特例子会社制度の現代的課題

## —全国実態調査から—

伊藤 修毅\*

特例子会社は、障害者雇用の促進に重要な役割を担っていると考えられるが、その機能は限定的である。しかも、その制度設計は、大企業にとって著しく有利なものであり、その在り方が問われる。このような特例子会社は、近年、急増傾向にある。同時に、雇用されている障害者数だけではなく、全従業員数に対する障害者の比率も増加しており、その「シェルター性」の高まりが認められる。これは、確かに、国連障害者権利条約の「インクルーシブ」という基本理念と矛盾するが、国際労働機関の提唱したシェルタード・エンプロイメント（保護雇用）は、権利条約の言う「あらゆる形態の雇用」の一種として認められる。本研究では、こうした矛盾をもつ特例子会社を、保護雇用制度として発展させていく課題は何かという視点で実態を調査し、現代的課題を明らかにする。特例子会社は、本来、大企業のインクルーシブな雇用促進の場であるという性格を明らかにしつつ、よりインクルーシブな雇用に移行していくための職業リハビリテーションを中心とした保護雇用制度として発展させていくべきものである。

キーワード：特例子会社，障害者権利条約，インクルージョン，あらゆる形態の雇用，保護雇用

### はじめに

本論は、障害者雇用において、日本には未だに存在しない保護雇用制度の創設の課題について、労働と福祉の関係、あるいは労働における福祉的支援の在り方から明らかにする研究の1つである。ここでは、特例子会社制度を取り上げる。

特例子会社とは、大企業が子会社に障害者を集約的に雇用し、その雇用を親会社の雇用率に計上することができる仕組みである。したがっ

て、民間企業による一般就労の形態をとりつつも、障害者が一般の職場から隔離されている「シェルター」の性質が内包されることになる。障害者を一般の職場から隔離された保護的な職場で雇用する形態は「シェルタード (sheltered)・エンプロイメント (一般に、「保護雇用」と訳される)」と呼ばれ、1955年に国際労働機関 (以下、「ILO」とする) の示したILO99号勧告 (身体障害者の職業更生に関する勧告) 以来、障害者の労働権に関する国際規約で尊重されてきた。

一方、2006年の国連総会で採択された障害のある人の権利に関する条約<sup>1)</sup> (以下、「権利条約」とする) では、「インクルーシブ (inclusive)」という概念が提唱された。権利条約第3条で

\* 立命館大学大学院社会学研究科博士後期課程

は、一般原則の1つとして「社会への完全かつ効果的な参加及びインクルージョン」を定めており、また、「労働及び雇用」について定めた第27条でも、「インクルーシブ（中略）な労働市場及び労働環境において、障害のある人が自由に選択し又は引き受けた労働を通じて生計を立てる機会についての権利を含む」としている。

権利条約の「インクルーシブ」と「シェルターード」は、一見して矛盾する。実際、ILOの勧告等で尊重されてきた「シェルターード・エンプロイメント」の文言は、権利条約には見られない。その代替として登場した概念が「あらゆる形態の雇用」であり、「あらゆる形態の雇用に係るすべての事項に関し、障害に基づく差別を禁止する」（権利条約第27条）と定められている。

この点については、権利条約の制定過程において、一定の議論がなされている。つまり、一般就労の困難な障害者を対象とする保護雇いを権利条約第27条に含めるかどうかという議論であり、これは「インクルーシブ」という一般原則に反するという点で反対意見が出された。松井（2008）は、「こうした反対意見などに留意し、代替雇用（引用者注：保護雇用と同義）は明記しないものの、一般就職が困難な障害者についても、（第27条）第1項でカバーできるよう、妥協案として何とか合意に達したのが、『あらゆる形態の雇用』という表現である」としている。つまり、ILOが定めた保護雇用の条件を十分に満たすものであれば、「シェルターード」であっても、「あらゆる形態の雇用」に含めることができると解される。したがって、特例子会社の現状を権利条約に即して見る際には、「シェルターード性」を見ると同時に、「シェルターード」であった場合、保護雇用の条件を十分に満

たしているかという点での検討が必要と言える。

保護雇用の条件については、ILO99号勧告とILO168号勧告（1983年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<sup>2)</sup>）を整理することによって、以下の4点が挙げられる。すなわち、①通常の競争に耐えられない障害者が対象であること、②一般の労働法規が適用されること、③より開かれた労働市場への移行が促進されること、④適当な政府援助があること、である。

本論では、矛盾した性格をもつ特例子会社制度について、保護雇用制度に発展させていくための課題を明らかにする方向で論ずる。具体的には、まず特例子会社の法制度的問題点の整理を行う。そして、その現代的課題について、独自の実態調査を行い、先行調査の知見と合わせながら、「シェルターード性」の実態と上記4条件に関する現状について整理する。その上で、第1に、「非シェルターード」としての特例子会社、つまり、インクルーシブであることを確保するための課題を検討する。第2に、保護雇用としての特例子会社、つまり、保護雇用4条件を満たすための課題を検討する。

## I 特例子会社の法制度的問題

### 1. 特例子会社の法的根拠

特例子会社の法的根拠は、障害者の雇用の促進等に関する法律（以下、「雇用促進法」とする）にある。現行の雇用促進法は第3章で「雇用義務等に基づく雇用の促進等」を定めており、「すべて事業主は、（中略）社会連帯の理念に基づき、適当な雇用の場を与える共同の責務であって、進んで身体障害者又は知的障害者の

雇入れに努めなければならない」（第37条）としている。そして、法定雇用率<sup>3)</sup>という所定の割合の障害者を雇用することが求められ、雇用できない場合は、不足数に応じた雇用納付金の支払いが必要となる制度である。このような規定の一部に特例子会社制度が位置付けられている。

具体的には、第44条第1項に「特定の株式会社と厚生労働省令で定める特殊の関係のある事業主で、当該事業主及び当該株式会社（以下「子会社」という。）の申請に基づいて当該子会社について次に掲げる基準に適合する旨の厚生労働大臣の認定を受けたものに係る前条第1項及び第7項の規定（引用者注：法定雇用率に基づく障害者の雇用とその報告義務をさす）の適用については、当該子会社が雇用する労働者は当該親事業主のみが雇用する労働者と、当該子会社の事業所は当該親事業主の事業所とみなす」と規定されている。つまり、法令で定められた要件を満たした子会社が雇用する労働者は、親会社の雇用する労働者とみなすということであり、子会社で障害者を雇用していれば、親会社で雇用したこととして雇用率に参入できるということである。この特例による子会社が特例子会社である。

## 2. 特例子会社制度導入の経過

特例子会社制度が導入されたのは1987年の雇用促進法改定時である。この改定は、身体障害者雇用促進法の対象に精神薄弱者<sup>4)</sup>を加えること、そして職業リハビリテーションの強化を行ったものであり、法律名の変更を伴う大規模改定であった。ただし、この大規模改定の過程で、特例子会社制度の導入の根拠となる議論を見出すことがほとんどできない。この改定は、

1986年の身体障害者雇用審議会による意見書がその基調となっているが<sup>5)</sup>、この中には「一般雇用に就くことが困難な重度の障害者について多様な就労の機会を提供するシステムの開発」という文言が見られるだけである。そして、この文言が法案として具現化する過程で、なぜ、特例子会社という形態に到達したのかということを明らかにできる資料は管見の限り存在しない<sup>6)</sup>。元労働省職業安定局長である若林（1993）が、当時の改定の経過を詳細にまとめているが、特例子会社制度については導入の事実のみが書かれており、その議論の経過には一切言及していない。山田（1992）が、「当時、国会は売上税問題で紛糾しており、十分な議論が行われる時間はなかった」と述べていることから、少なくとも国会での十分な議論を経ずに導入されたということがわかる。

上述の各資料を整理すると、当時は、身体障害者のみに行っていた障害者雇用促進政策を精神薄弱者にも拡大することが要請されており、これに伴う法定雇用率の引き上げ<sup>7)</sup>が想定されていた。しかし、実際に法定雇用率を達成している企業は少なく<sup>8)</sup>、企業規模が大きければ大きいほど、雇用納付金の負担が増えることが予想されたと見られる。1987年5月15日の衆議院社会労働委員会で永井孝信議員が「いろいろ調査をしてみますと、雇用率を達成している企業は全企業数の40%程度だ、こう言われたこともありました。しかし、これは極めて中小零細企業に多いのであって、むしろ大企業ほど実は雇用率の達成に熱心ではないのですね」と発言しており、大企業の、雇用納付金の負担を軽減させるための何らかの手立てが必要とされたことは明らかである。さらに、雇用促進法には、「重度障害者である労働者を多数雇用する事業

所」は助成金を多く受け取れる規定がある。これらを総合的に勘案すると、重度障害者を多数雇用するための事業所を子会社として設置し、その雇用数を親会社の雇用数に参入することができれば、大企業は、雇用納付金の支払いから逃れられ、また多額の助成金を得ることができるという二重の利益を得ることになる。つまり、大企業が障害者雇用の責任を果たしているという名目を保ちながら、結果的には得をする仕組みなのである。したがって、特例子会社制度の設置の背景として、大企業の思惑が強く影響していたものと推測できる。

### 3. 特例子会社の現状

近年、特例子会社は急増している。厚生労働省（2009）によると、2001年には115社であった特例子会社は、8年間で約2.3倍になり、2009年には265社まで増加している。つまり、年間平均で18.8社増えていることになる。この8年前の1993年時点の特例子会社数<sup>9)</sup>は51社であり、1993～2001年の年間平均増加数は8.0社ということになり、近年の増加が非常に顕著であることを示している。

また、そこで働く障害者数も、2001年の3,069人から、約2.8倍になり、2009年には8,635人となっている。また、この資料をもとに特例子会社で働く障害者数を特例子会社数で除し、一社あたりの障害者数を算出すると、2001年の26.7人／社から8年間で約2.2割増しになり、2009年には32.6人／社となっている。

上述の特例子会社数の増加の推移と、この一社あたりの障害者数の増加の推移をグラフにまとめると図1のようになり、前者は2003年を境に、後者も2005年を境に増加率が急激に高くなっていることがわかる。

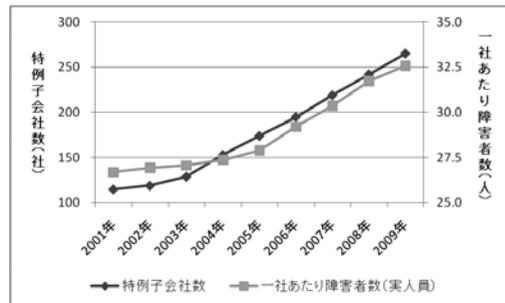


図1 特例子会社数と一社あたりの障害者数の推移 (2009厚労資料をもとに作成)

これは、2002年10月に施行された雇用促進法の改定によって、特例子会社の制度の一部が変更されたことによるものと考えられる。この改定を厚生労働省職業安定局障害者雇用対策課（2002, pp.40-41）は、「特例子会社の認定要件の緩和」と「企業グループでの障害者雇用率制度の適用」と説明している。いずれも、大企業が特例子会社をより設立しやすくすることを目的とした改定と言え、大企業を利するための特例子会社という性質が強化されたものと考えられる。

親会社<sup>10)</sup>とは離れた別の職場で多くの障害者が雇用され、なおかつ、その職場で働く人のほとんどが障害者であるという状況が特例子会社にあるとしたら、それは、障害者権利条約の求める「インクルージョン」の原則に反することになる。そして、一社あたりの障害者数の増加は、この問題の深刻化を意味する。

一方で、特例子会社は障害者の雇用促進に対して重要な役割を担っているという考え方は根強い。例えば秦（2003, p.22）は「一人でも多くの障がい者、特にこれまで働く場を得ることができなかった障がい者に、働く場を提供し、収入を得、自立していくことを可能にしていくことを可能にする特例子会社こそ、今、日本に

早急に求められる在り方と考えられます」としており、特例子会社の価値を強調している。しかし、厚生労働省（2010）の集計結果をもとに、ダブルカウントや0.5カウントを排除した<sup>11)</sup> 実際の雇用人数を見ると、民間企業に雇用されている障害者の数は255,962人、うち特例子会社に雇用されている障害者の数は9,561人である。つまり、特例を受けた大企業による特例子会社での雇用は、全体のわずか3.7%にすぎないのである。

以上をふまえると、特例子会社は、その存在意義から問われるべきものである。権利条約の批准の手続きが進められようとしている現在、この新たな国際基準に沿って、特例子会社の現状を確認し、今後の在り方を検討することが必要であろう。以下、いくつかの先行調査の結果と、筆者の行った実態調査から特例子会社の現状を明らかにした上で、権利条約の視点から、特例子会社の現代的課題を明らかにしていく。

## Ⅱ 調査の方法

### 1. 調査の目的と内容

1987年の雇用促進法（この改定前までは「身体障害者雇用促進法」）の改定で特例子会社制度が成立してから10年が経過し、特例子会社数も100社に達しようとしていたころ、最初に調査を行ったのは経営者団体であった。1997年10月、日本経営者団体連盟<sup>12)</sup> が労務法制部内に「障害者雇用相談室」を開設した。ここが主体となり、1998年3月に「特例子会社の経営に関するアンケート調査」（日本経営者団体連盟、1998）を、1999年2月に「特例子会社の労働条件に関するアンケート調査」（日本経営者団体連盟、1999。以下、引用時には「1999日経連調

査」とする）を実施している。いずれも、経営者の視点から行われた初期の調査である。特に後者は、82社を対象に行われ、その79.3%にあたる65社が回答しており、信頼性も高い。

学術的な調査研究として公表されているものとしては、島田・三宅が2006年7月に特例子会社194社を対象に行い、72社（37.1%）から回答を得たアンケート調査（島田・三宅、2007）、山田が2007年4月に特例子会社203社を対象に行い、81社（39.9%）から回答を得たアンケート調査（山田、2008；山田、2009）が挙げられる。ほぼ同時期に行われた調査であるが、山田の調査（以下、引用時には「2007山田調査」とする）の方がより詳細な結果が公表されている。

また、独立行政法人高齢・障害者雇用支援機構<sup>13)</sup> は、2008年9月、社団法人全国重度障害者雇用事業所協会に委託し、特例子会社242社へのアンケート調査（以下、引用時には「2008独法調査」とする）を行った（独立行政法人高齢・障害者雇用支援機構、2009）。134社（55.4%）から回答を得ており、信頼性の高い調査と言える。また、従業員の障害の有無や障害種別については、5年前の状況を合わせて聞いており、それらの推移を見ることができる（なお、同調査による5年前の状況を引用する際は、便宜上「2003独法調査」と表記する）。

所管官庁である厚生労働省も、適宜、統計資料を公表している。冒頭で引用した厚生労働省（2009）は、同省ホームページで公開されている「『特例子会社』制度の概要」によるもので、2001年から2009年までの、障害者雇用状況の集計結果（各年6月1日のデータに基づく）を元にした年次推移がまとめられている（以下、引用時には「2009厚労資料」とする）。また、毎年

会社のデータが一部整理されており、2010年6月1日現在のものが最新版として公開されている（厚生労働省、2010。以下、引用時には「2010厚労統計」とする）。

以上に示した先行調査は、当時の雇用状況や公的支援の実態等を確認することはできるが、いずれも、特例子会社の制度上の矛盾に関する課題意識のもとに調査されたものではない。例えば、後述するように、特例子会社のシェルター性やインクルージョンに着目した調査項目はない。したがって、特例子会社制度の在り方を論じる先行調査研究にはなりえない。以上をふまえ、本調査では、最新の実態を明らかにするとともに、障害者権利条約の批准という現在の課題を念頭に置き、「インクルーシブ」の視点や保護雇用の4条件に関する質問を組み込むこととした。

## 2. 調査方法

郵送方式による質問紙調査を行った。調査対象は、厚生労働省職業安定局高齢・障害者雇用対策部障害者雇用対策課より本調査のためにご提供いただいた2010年10月末日現在の特例子会社所在地一覧に記載されている全特例子会社（287社）である。調査は、2011年2月中旬から3月上旬にかけて行い、調査基準日は2011年2月1日とした。有効回答数は95件であり、回収率は33.1%であった<sup>14)</sup>。先行調査と比較するため、この筆者独自の調査を「2011本調査」と記述した。

本調査では、「シェルター性」や保護雇用4条件に関して、実態を問うとともに、回答者の意識調査も同時に行った。回答者は「特例子会社全体の現状を把握している管理職あるいは総務部門の責任者の方」にお願いした。

## III 調査結果

### 1. 「シェルター性」の実態

図2は2009厚労資料による特例子会社で働く障害者数の推移と、その中に占める重度障害者の比率を示したものである。先に図1で示したように、特例子会社数の増加と一社あたりの障害者数の増加により、相乗的に特例子会社で働く障害者数が増加している。

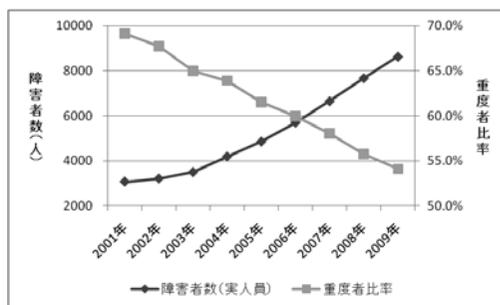


図2 特例子会社で働く障害者数と重度者比率の推移（2009厚労資料をもとに作成）

また、図3は、2003年独法調査、2008年独法調査、2011年本調査から、特例子会社の健全者・障害者比率の推移を示したものである。一社あたりの障害者数の増加とともに、全体の障害者比率が高まっている、つまり相対的に健全者の比率が下がっている。

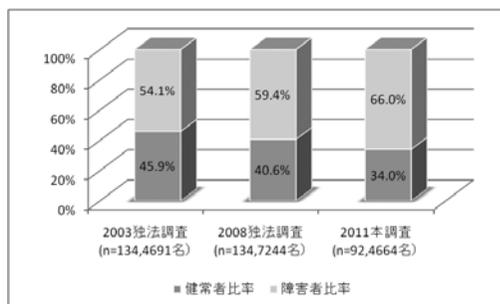


図3 特例子会社労働者の健全者・障害者比率の推移

この点に関する回答者の意識を尋ねると、いずれの実態も、各特例子会社の中ではほとんど意識されていない。「障害者数が多くなりすぎている」という質問（ $n = 95$ ）に対しては、そう思う1.1%、ややそう思う16.8%、あまりそう思わない46.3%、そう思わない35.8%という結果であり、8割以上が障害者数が多くなりすぎているとは考えていない。また、「障害者比率が高くなりすぎている」という質問（ $n = 95$ ）に対しては、そう思う1.1%、ややそう思う16.8%、あまりそう思わない47.4%、そう思わない34.7%という結果であり、8割以上が障害者比率が高くなりすぎているとは考えていない。

この結果をふまえると、障害者数や障害者比率の変化は、個々の特例子会社に変化しているのではなく、新設された特例子会社に、障害者数が多く、障害者比率の高い傾向があるということ推定させる。この点について、特例子会社として承認されてからの年数と関係する各指標との相関を算出した（表1）。その結果、会社の新しさと障害者数や従業員総数との間には相関関係は見られなかったが、古くからある特例子会社ほど健常者の数が多く、新しい特例子会社ほど健常者の比率が高い傾向が見られる。つまり、近年新設された特例子会社は、障害者比率が高いこと、そして、総従業員数には大き

な変動がないので必然的に健常者が少ないことが多いことになる。

特例子会社は、労働省（当時）の告示<sup>15)</sup>により、従業員の20%以上が障害者である必要がある。しかし、図3を改めて見ると、2003年の段階ですでに50%を超えており、現在は60%も超えている。2011本調査より設立年度別に精査すると、1998年が障害者比率急増傾向に向かう大きな分岐点であったことがわかる。1998年は、法定雇用率が1.6%から1.8%に引き上げられた年である。1998年以降に新設された特例子会社のみ（ $n = 56$ ）を見ると、実に82.1%で障害者比率が50%を超えている。また、70%を超えている特例子会社も59.0%に及ぶ。

つまり、1998年の法定雇用率の上昇を契機に、障害者比率の高い、すなわち「シェルター性」の強い特例子会社が新設される傾向になり、2002年の認定要件の緩和や関係会社特例制度の導入を契機に、「シェルター性」のより強い特例子会社が多く新設されるようになったということになる。障害者比率が何%以上であれば「シェルター」で、何%以下であれば「インクルーシブ」という明確な基準は存在しない。しかし、少なくとも、特例子会社のシェルター化が進んでいることは確かである。

以下の各項では、特例子会社が「シェルター性」を強くもつものにとらえ、「はじめに」で述べた国際的に認定されたシェルタード・エンプロイメント（保護雇用）の4つの条件との整合性を検討する。

## 2. 対象者の実態

保護雇用の条件を満たす対象者は「通常の競争に耐えられない障害者」（ILO99号勧告・VIII-32（1））である。これを「重度障害者」と考え

表1 承認からの年数との相関関係

	承認からの年数との相関係数
障害者数	-.041
健常者数	.371**
社員総数	.071
障害者比率	-.305**
重度者比率	.517**

\* \* :  $p < .01$

るものとした。特例子会社の認定要件には、雇用する障害者のうち30%以上が重度者であるとする規定<sup>16)</sup>が存在する。

先に見た図2では、特例子会社で働く障害者数と反比例するかのように重度障害者の比率が減少していることがわかる。2001年に69.1%であった重度障害者の構成比は、2009年には54.1%になる。しかし一社あたりの重度障害者数の平均を算出すると、2001年が18.5人であるのに対し、2009年は17.6人であり、ほぼ変動していない。すでに見たように、特例子会社の平均従業員数には変動がほとんどないことをふまえると、重度以外の障害者の増加によって障害者比率の増加が起きていることになる。実際に、2011本調査において、承認からの年数と重度者の比率の相関係数を見ると、.517（1%水準で有意）であり、重度障害者率の低い特例子会社が増えている傾向が見られる。

なお、重度障害者率の低下には、雇用される障害種別の変化という要因も考えられる。つまり、かつて特例子会社で働く障害者の多くは車椅子利用の身体障害者であり、重度障害者であった。一方、近年は、知的障害者や精神障害者

の雇用が進められているが、知的障害者の多くは重度以外であり、精神障害者は重度・軽度の分類はされてないためにすべて重度以外とされる。具体的には、2003独法調査で19.2%であった重度の身体障害者の構成比が2011本調査において16.9%まで減少している。同時に、重度以外の知的障害者は9.5%から15.2%に、精神障害者は0.3%から5.0%に増加している。したがって、この点をふまえても、特例子会社で働く障害者の「軽度化」が起こっていることは確かである。すなわち、「通常の競争に耐えられない障害者を対象としている」という保護雇用の条件とは反する方向に推移している。

### 3. 一般の労働法規の適用

特例子会社は、雇用率の算定において子会社で雇用した障害者を親会社の雇用率に算入できるという点での「特例」である。それ以外は、原則として、一般の民間企業と変わりなく、一般の労働法規が適用される。

しかし、障害者雇用においては1つだけ例外が存在する。それは、最低賃金に相当する生産性を確保できない障害者を雇用した場合に申

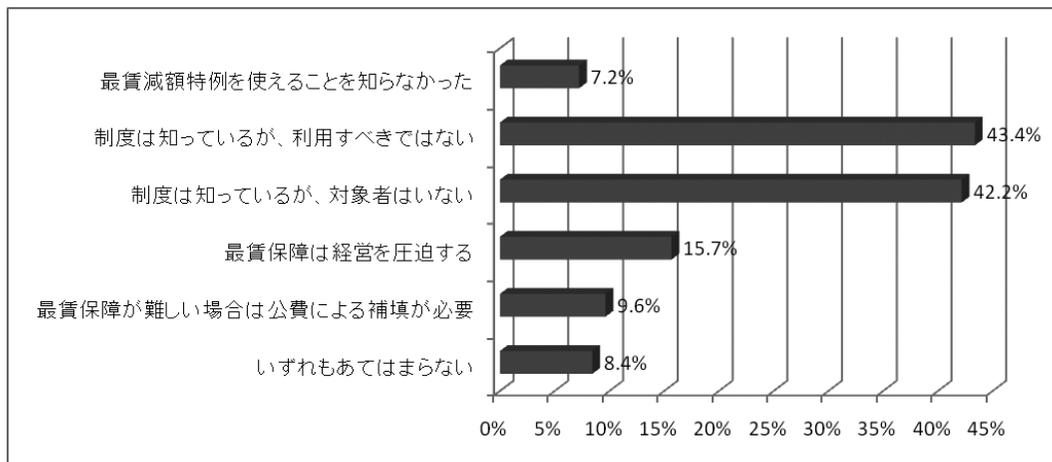


図4 最低賃金減額特例制度に対する特例子会社の方針（n = 83；複数回答）

請・認可される最低賃金減額特例制度である。したがって、この制度を特例子会社が利用しているか否かを見ることによって、特例子会社で一般の労働法規を完全適用しているかどうかを判断することができる。

回答のあった88社中、障害のある従業員全員に最低賃金減額特例制度を利用している特例子会社は皆無であった。また、一部の従業員に利用している特例子会社が2.3%であり、他の97.7%はこの制度を利用していない。

また、この点に関する会社の方針を尋ねたところ図4の結果になり、「最低賃金減額特例制度があることは知っているが、特例子会社では利用すべきではない」という回答、そして、「最低賃金減額特例制度があることは知っているが、対象者はいない」という回答が4割を超え、他の選択肢を圧倒した。「最低賃金減額特例制度が利用できることを知らなかった」という回答も7.2%あったが、ほとんどが、この例外規定を認識した上で利用していないことがわかる。

以上から、「一般の労働法規が適用されている」という保護雇用の条件は、ほとんどの特例子会社において満たされている。

#### 4. より開かれた職場への移行

調査では、過去3年間に特例子会社外への異動のあった障害者の数を尋ねた。結果は、図5の通りであり、選択肢のうち「より開かれた職場」に該当する「親会社への異動」「他の民間企業に転職」「公務員に転職」の3つを合わせて3年間で33名である。回答のあった特例子会社の全障害者数は3,077人であるので年に11名、0.4%にすぎない。

この結果からは、特例子会社が終身雇用の場

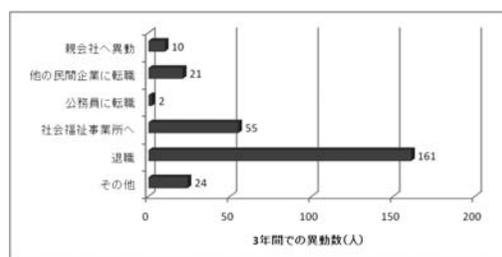


図5 より開かれた職場への移行の実態 (n = 79)

となり、より開かれた職場への移行がされていないということになる。実際に、この点に関する会社の方針を尋ねた質問 (n = 93) では、64.5%が「原則として終身雇用である」と答えている。一方で、回答者の意識として「一般の職場へのステップアップをめざす場となる」かどうかを尋ねた質問では (n = 93) では、そう思う15.2%、ややそう思う25.0%、あまりそう思わない37.0%、そう思わない22.8%という結果である。

つまり、現場にいる回答者の意識としては、特例子会社はより開かれた職場へのステップアップができる場と考えている人も4割を超えるが、会社の方針としては終身雇用の場とみなされていることが多く、結果的には、より開かれた職場への移行が極めて限定的となっている。したがって、「より開かれた職場への移行が促進される」という保護雇用の条件は満たされていない。

#### 5. 適切な公的支援

特例子会社への公的支援の方法として、まず自治体が出資を行い経営参加する第3セクター方式が考えられる。1999日経連調査では28.2%が第3セクター方式の特例子会社であった。しかし、2007山田調査では17.2%、本調査では13.8%まで減少している。これは絶対数の減少

ではなく、特例子会社数が増加したことによる比率の減少である。実際に、第3セクター方式の特例子会社は新設されていない。厚生労働省職業安定局障害者雇用対策課（2002, pp.38-39）によると、1996年までに25社の第3セクター方式の設立が確認できるが、それ以降の新設は管見の限りない。

次に、自治体が官公需の発注を特例子会社に対し優先的に行う方法での公的支援が考えられる。2008独法調査と2011本調査における官公需の受注状況の比較を図6に示した。官公需の受注をしている特例子会社比率は若干増加しているものの、それ以上に受注希望をしたものの受注できなかった特例子会社の比率が増加している。

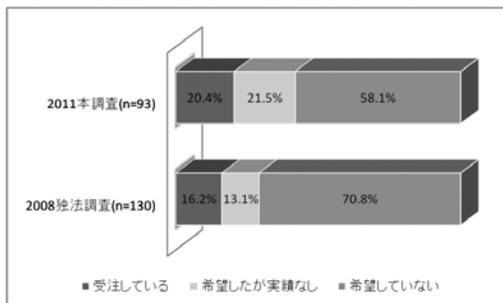


図6 官公需の受注状況

以上の地方自治体による支援に関する意識を尋ねると、「自治体等にスポンサーになってほしい」という質問（n=95）に対しては、そう思う7.4%、ややそう思う29.5%、あまりそう思わない33.7%、そう思わない29.5%という結果であり、否定的な意識が過半数である。また、「官公需優先発注制度が必要」という質問（n=94）に対しては、そう思う39.4%、ややそう思う20.2%、あまりそう思わない27.7%、そう思わない12.8%という結果であり、肯定的な意識

がほぼ6割である。

さらに、国レベルでの支援に関する意識を尋ねると、「税制優遇措置の充実が必要」という質問（n=95）に対しては、そう思う75.8%、ややそう思う13.7%、あまりそう思わない9.5%、そう思わない1.1%という結果である。「公費による助成金の拡大が必要」という質問（n=94）に対しては、そう思う70.2%、ややそう思う18.1%、あまりそう思わない7.4%、そう思わない4.3%という結果である。そして、「賃金を公費で補填する制度が必要」という質問（n=94）に対しては、そう思う37.2%、ややそう思う27.7%、あまりそう思わない27.7%、そう思わない7.4%という結果である。これらは、いずれも、積極的な意識が多数を占めている。

つまり、第3セクター方式という経営が干渉されるおそれのある方法はほとんど望んでいない一方で、官公需の優先発注、税制優遇、助成金の拡大、賃金補填といった、金銭的な支援は強く求めている。すなわち、特例子会社の意識として、より多くの金銭上の公的支援を求めていることは確かである。しかし、公的な性格を強くする第3セクター方式は望んでいない。さらに、本章第3節で見たように、特例子会社は最低賃金を保障できるだけの経営状態にあり、親会社の障害者雇用率の算定における優遇もされており、さらにその親会社は大企業であることを考えると、より多くの金銭的な公的支援が「適切」であるかは検討の課題となる。

以上から、保護雇用の条件である「適切な公的支援の保障」という意味では、特例子会社の公的性格の認識として不十分であり、かつ、その「適切な保障」の内容についてはより精査することが必要である。

## 6. 小括

以上の調査結果から、特例子会社のシェルター性は高まる傾向にあるものの、シェルタード・エンプロイメント（保護雇用）の諸条件は総じて満たされていないと言える。

具体的には、ほぼ満たされていると言える条件は、「一般の労働法規が適用されること」のみと言ってよい。「通常の競争に耐えられない障害者が対象であること」という条件については、満たさない方向へ推移している。「より開かれた労働市場への移行が促進されること」という条件については、まったく満たされていない。そして、「適当な政府援助」についてもその内容に議論の余地があるものの、十分でないことは確かである。

今後の特例子会社を考える上では、国際的基準に沿った在り方が検討されなければならない。その方向性を検討するにあたっては2つの視点がある。1つは権利条約の示す「インクルーシブ」の要請に応えることである。そして、もう1つは、権利条約の制定論議の中で「あらゆる形態の雇用」の一種として認定された保護雇用位置付けの方策の検討である。本調査結果からは、いずれの点についても、大きな課題が残されており、これについて考察していく。

## Ⅲ 考察

### 1. 特例子会社制度の方向性

特例子会社は、そもそも子会社をもつことのできるほどの大企業における障害者雇用促進制度であり、「インクルーシブ」な性格をもつべきものであった。しかし、法定雇用率の上昇改定等に応えきれない大企業が多くある中、障害者を多数雇用している子会社をもつことで、

「特例」として、障害者雇用率の上昇改定に応えやすいようにしたものである。

したがって、本来、「特例」を利用せずに雇用率を充足すべきであり、それができないために「特例」を利用する際は、「臨時的な構造」に留めるべきものである。大企業が、障害者を、特例子会社を経て、より開かれた大企業で働けるようにするべきものと言える。しかし現実には、大企業による特例子会社が増加したにも関わらず、特例子会社からより開かれた大企業等へ移行した人がほとんどいないという事実がある。要するに、インクルーシブな雇用が目指されなくてはならない中で、特例子会社が大企業の雇用率確保のための「シェルター」として固定されてきているのである。

したがって、この方向を是正するためには、特例子会社自体もインクルーシブな性格をもつと同時に、「あらゆる形態の雇用」として認めうる保護雇用へと発展させる課題を明確にすることが必要である。

### 2. 「インクルーシブ」な特例子会社

第1の課題は、特例子会社が「インクルーシブ」な方向に進むことである。調査結果からは、これとは反対の方向に進んでいることが明らかになったが、この傾向に歯止めをかけることが必要である。

具体的には、特例子会社がインクルーシブな就労の場であるために、障害者比率を制御していくことが必要である。障害者への配慮をしやすい場であるためにはある程度まとまった数の障害者が就労していることには合理性がある。したがって、現在の障害者比率20%という下限規定は維持されるべきものと考えられる。しかし、同時に、「健常者とともに働く場」であるた

めには、障害者比率の上限規定を設けることが必要と言える。この方法で、特例子会社そのもののインクルーシブ性を確保することが、まず必要である。

そもそも、特例子会社は、大企業の社会的責任として障害者が働きやすい職場を設置するための制度であればよい。したがって、特例子会社で雇用した労働者を親会社での雇用とみなして雇用率に算定する必要性は本来的には存在しない。つまり、大企業である親会社は一企業として、独自に法定雇用率の達成を目指すべきである。親会社自体に障害者雇用を行う必要が生じた場合に、特例子会社で労働経験を重ね、労働能力を向上し、より開かれた職場で働くことが可能になった障害者の親会社への異動が促進されるべきであろう。

換言すると、特例子会社が職業リハビリテーションの機能を有することになる。特例子会社制度が導入された1987年の障害者雇用促進法改定の主なねらいの1つは職業リハビリテーションの強化であった。冒頭で特例子会社制度の導入の過程においては十分な議論がなされていないことを指摘したが、重度障害者の多様な雇用形態システムであると同時に職業リハビリテーションの機能をもつことが推奨されるべきであったと言える。つまり、障害者への手厚い配慮がされ、かつ、インクルーシブな特例子会社で職業能力を向上させ、より開かれた就労環境である親会社への異動が促進されるようなシステムこそが、インクルーシブを求めた権利条約に合致した特例子会社制度の在り方と言える。

### 3. 保護雇用としての特例子会社

職業リハビリテーション機能をもつと同時に、保護雇用として位置づることが第2の課題

である。保護雇用は、「インクルーシブ」という権利条約の基本理念に矛盾するおそれがあったことから、極めて慎重な議論が行われ、「あらゆる形態の雇用」に位置づいたものである。したがって、保護雇用として存在するためには、その条件を相当な程度で満たしていくことが必要である。

この条件の1つである「より開かれた職場への移行」については前項で述べたことに加え、保護雇用の条件としての検討も必要である。また、「通常の競争に耐えられない障害者が対象であること」という条件に逆行する流れに歯止めをかけるという課題とともに、「適切な公的支援」の内容の検討も欠かせない。以下、検討する。

「より開かれた職場への移行」について、前述の通り、特例子会社での就労により労働能力が向上し、通常の職場でも労働可能になった者については、親会社での雇用に切り替えることを原則とすることが求められよう。厳密に言えば、親会社と特例子会社は別法人であり、人事異動をし合う関係ではない。しかし、親会社・子会社間、あるいはグループ企業間の異動（転籍）は多くの企業グループで行われていることである。そして、そもそも、親会社と特例子会社の間「人的関係が緊密であること」（雇用促進法第44条第1項第一号）は特例子会社の要件であり、特例子会社の社員が、親会社に転籍することは法律上の問題もなく、むしろ積極的に行われるべきである。

「通常の競争に耐えられない障害者が対象であること」に逆行する流れを考える際には、特例子会社に特例を認めたそもそもの意義が重度障害者の雇用促進にあることを思い起こすことが重要である。これをふまえると、「重度者比

率30%以上」の規程は少なくとも維持され、場合によってはもっと高い基準にする必要がある。ただし、法定雇用率の算出においてダブルカウントとなる重度者を多く雇うことは「実雇用率」という名目上の数値を上げることはできても、実際の雇用人数を減少させる。保護雇用としての特例子会社が、現行制度のように法定雇用率算出上の優遇を親会社に与えるのであれば、ダブルカウント制度は二重の優遇となり、特例子会社を設置できない規模の企業に対し平等性を欠く。したがって、例えば、特例子会社に限っては「特例」の「代償」としてダブルカウント制度を行わないこととし、その上で重度者比率に関する下限規定をおく、などの対策が要請される。

なお、福祉における障害程度は必ずしも労働能力の程度と一致しない。さらに、障害種別により、「重度」「重度以外」による労働能力には差異がある。重度知的障害者と重度身体障害者では、同じ重度障害者でも労働能力の見方は大きく異なる。1984年に発足し、1987年の雇用促進法改定に大きな影響を与えた「精神薄弱者雇用対策研究会」が1985年に提出した「今後の精神薄弱者雇用対策の在り方」においても、精神薄弱者独自の雇用率を設定する方法と、現行制度のように1つの雇用率に全障害を含める方法の両論が併記されている。こういった議論をふまえると、少なくとも特例子会社には障害の種類と重度か否かに応じた「割り当て」を課するという方策も考えられるが、これについては本稿で論じられる範囲を超えるため、今後の検討課題としたい。

「適切な公的支援」については、特例子会社が保護雇用である限りは、各種助成金の充実や税制優遇等がある程度は行われるべきである

う。親会社からの受注のみで経営を成り立たせている特例子会社以外の場合、つまり、何らかの独自事業や独自の受注生産を行うことが必要な特例子会社においては、官公需の優先発注等が要望されることには必然性がある。しかし、官公需の優先発注等が必要という点では、他の障害者福祉サービス事業所等も同様である。そして、障害福祉サービス事業所には、利用希望に対する「応諾義務」や公的補助金の用途制限等の「公的性格」がある。したがって、少なくとも大企業の子会社である特例子会社が、第3セクターでないにも関わらず、他の社会福祉事業者よりも優先されるということが「適切な公的支援」とは考えられない。また、特例子会社への「公的性格」の規制も検討されなければならない。

もう1つ、検討されるべきは、「適切な公的支援」として、賃金補填制度がある。遠山(2001)は、世界の障害者雇用施策を整理した際に、日本には「他国の保護雇用に見られるような政府による恒常的な助成や賃金補助もない」ことを指摘し、「日本においては、保護雇用は施策として未成熟」と評価している。調査結果では、「一般の労働法規の適用」については十分に保護雇用の条件を満たしていると指摘した。しかし、唯一の例外規定である最低賃金減額特例制度の廃止がなくては、この条件が満たされ続ける保障はない。現状として、この制度を活用している特例子会社はほとんどないので、景気低迷の中での重度障害者の雇用増の中では避けられない課題となる可能性は高い。今後の検討課題とするが、国費による賃金補填制度は慎重に検討されるべきである。

## おわりに

ここ数年は、権利条約の批准を見通さなければならぬ。さらに、障害者制度の転換期でもあり、特例子会社という存在そのものに矛盾がある制度の在り方が、国際基準にのっとり、障害者の労働権を保障するための場へと発展していくことが問われている。

本論では、インクルーシブな就労の場としての性格を基本においた、臨時的な保護雇用の場として発展するべきという方向性を示した。「特例子会社の急増傾向」という現在の実態をふまえると、この課題は喫緊に検討されるべきである。

なお、日本においては、障害者自立支援法に基づく就労継続支援事業（A型）が保護雇用制度に極めて近い性質をもっている。同事業と特例子会社の総合的な検討で、日本における保護雇用制度創設の課題が明確にされると考える。この点を、次の研究課題としたい。

## 付記

本研究は、立命館大学産業社会学会2011年度調査研究Ⅰ「障害者の就労保障制度の概念転換に関する研究（3）」（代表 峰島厚）の助成研究である。

## 注

- 1) 本論で用いるこの条約の日本語訳は、すべて2008年5月30日付け川島聡＝長瀬修仮訳によるものである。
- 2) ILO159号条約（障害者の職業リハビリテーション及び雇用に関する条約）と同時に出された勧告である。なお、日本は同条約を1992年に批准している。
- 3) 民間企業の場合、現在の法定雇用率は1.8%である。同様の制度をもつ諸外国よりも低い水準におさえられている上に、達成企業は2010年現在47.0%と半数以下である。
- 4) 1998年に制定された「精神薄弱の用語の整理のための関係法律の一部改正法」により、「精神薄弱」という用語はすべて「知的障害」に置き換えられた。ここでは、当時の用語にしたがって記述している。
- 5) 山田（1992）によると、「労働省は、1986年7月に労働大臣に対し提出されていた身体障害者雇用審議会の意見書をもとに、改正法案の作成作業を進めていった」ということである。
- 6) この改定法成立に至る過程で行われた国会の委員会及び本会議の議事録の中にも特例子会社に関する議論を見つけることはできない。
- 7) 当時の民間企業の法定雇用率は1.5%であったが、実際に1987年の雇用促進法改定を受け、1988年から0.1ポイント引き上げられ、1.6%とされた。
- 8) 手塚（2000, p.162）によると、1986年6月1日時点で、法定雇用率1.5%に対し、民間企業の雇用率は1.26%に留まっており、雇用率未達成企業が46.2%となっている。
- 9) 厚生労働省（2009）のデータが各年6月1日時点の事実に基づいていたため、厚生労働省職業安定局障害者雇用対策課（2002, pp.38-39）をもとに、1993年6月1日までに承認された特例子会社数を数えた。
- 10) 2002年の法改定以降は関係会社（グループ企業）も含まれるが、本論ではすべて「親会社」と表記する
- 11) 障害者雇用率の計算では、週30時間以上勤務する重度障害者1名を2名としてカウントする。また、週20時間以上30時間未満勤務する重度以外の障害者1名を0.5名としてカウントする。厚生労働省の統計では、このカウントに基づいた名目の値を「実雇用率」と呼んでいるが、ここでは正確な実態を表すために、このカウント方法を排除した。
- 12) 2002年に社団法人日本経済団体連合会（経団連）に統合された。ここでは、当時の名称に従い「日経連」と表記する
- 13) 雇用促進法に関する実務は、厚生労働大臣

- から、外郭団体へと委託されている。具体的には、独立行政法人高齢・障害者雇用支援機構がその任を負っており、同機構が公的研究として必要な調査を行っている。
- 14) この調査結果をまとめた「特例子会社全国調査報告書」は2012年3月発行予定である。
- 15) 雇用促進法第44条第1項第二号で「当該子会社が雇用する身体障害者又は知的障害者である労働者の数及びその数の当該子会社が雇用する労働者の総数に対する割合が、それぞれ、厚生労働大臣が定める数及び率以上であること」とされている。これに基づいた告示である1988年4月1日付労働省告示第29号「障害者の雇用の促進等に関する法律第44条第1項第二号の厚生労働大臣が定める数及び率」をさす。
- 16) 雇用促進法第44条第1項第四号に「当該子会社が雇用する重度身体障害者又は重度知的障害者（中略）の雇用の促進及びその雇用の安定が確実に達成されると認められること」とある。この点について、厚生労働省職業安定局障害者雇用対策課（2002, p.195）は「雇用される身体障害者等に占める重度身体障害者及び知的障害者の割合が30%以上であること」という基準になっていることを示している。
- 文献**
- 独立行政法人高齢・障害者雇用支援機構（2009）「特例子会社の設立、運営等に関する、アンケート調査および現地訪問調査の報告」（[http://www.jeed.or.jp/data/disability/ex\\_ls/download/No271.pdf](http://www.jeed.or.jp/data/disability/ex_ls/download/No271.pdf)）
- 秦政（2003）『特例子会社設立マニュアル 光と影を検証する』、UD ジャパン、p.22
- 厚生労働省（2009）「「特例子会社」の概要」（<http://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/shougaisa02/pdf/07.pdf>）
- 厚生労働省（2010）『障害者雇用状況の集計結果（平成22年6月1日現在）』（<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000000v2v6-img/2r985200000v2wn.pdf>）
- 厚生労働省職業安定局障害者雇用対策課（2002）『一目でわかる障害者雇用促進法改正』、国政情報センター出版局、pp.38-41、p.195
- 松井亮輔（2008）「国際的動向から見た日本の「障害者就労支援」—「就労継続支援」の現状と課題を中心に」、月刊福祉、2008年4月号、pp.28-33
- 日本経営者団体連盟（1998）「特例子会社の経営に関する調査の概要」（<http://www009.upp-sonet.ne.jp/machito/empu/tokurei.html> より）
- 日本経営者団体連盟（1999）『特例子会社の労働条件に関するアンケート調査結果報告』
- 島田肇・三宅章介（2007）「特例子会社の福祉経営に関する考察」、名古屋経営短期大学紀要、48、pp.33-47
- 手塚直樹（2000）『日本の障害者雇用—その歴史・現状・課題』、光生館、p.162
- 遠山真世（2001）『障害者雇用政策の3類型—日本および欧米先進国の比較を通して—』、社会福祉学、42（1）、pp.77-86
- 若林之矩（1993）『障害者雇用対策の新展開』、労務行政研究所、pp.201-229
- 山田耕造（1992）「わが国における障害者雇用促進法の歴史」、香川法学、11（3/4）、pp.37-67
- 山田雅穂（2008）「重度障害者の雇用を拡大する政策の在り方に関する一考察—特例子会社および福祉工場の調査を通して」、法政大学大学院紀要、60、pp.243-279（法政大学学術機関リポジトリ（<http://hdl.handle.net/10114/1719>）より）
- 山田雅穂（2009）「重度障害者の雇用政策の在り方および総合政策との関連について—特例子会社のおよび福祉工場の調査を通して、中央大学総合政策研究創立15周年記念特別号、pp.23-61（なお、上記のURLについてはすべて2012年1月13日に最終閲覧をし、現存するページであることを確認している）

## Contemporary Problems Concerning the Special Subsidiary for Employment of Persons with Disabilities : From the Viewpoint of a Nationwide Survey

ITO Naoki \*

**Abstract:** The Special Subsidiary is considered to play an important role in promoting employment of persons with disabilities but its function is limited. In addition, the associated scheme gives high advantage only for large companies, so the value of a special subsidiary is questionable. In recent years the Special Subsidiary has tended to increase rapidly. At the same time, the number and percentage of disabled persons working at the Special Subsidiary are increasing, and this means the Special Subsidiary seems to be “sheltered.” In fact, the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities promotes “inclusion” as a basic principle, and the highly “sheltered” Special Subsidiary may contradict this idea. Sheltered employment as proposed by the International Labour Organization, however, recognizes it among the “all forms of employment” that the UN convention covers. In this research, the author clarifies contemporary problems in improving the Special Subsidiary scheme with these paradoxical circumstances and in changing them into an authorized sheltered employment scheme. The Special Subsidiary is basically characterized by promoting inclusive employment by large companies, and it should be improved as sheltered employment with a function for vocational rehabilitation.

**Keywords:** Special Subsidiary, the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, inclusion, all forms of employment, sheltered employment

---

\*Ph.D. Candidate, Graduate School of Sociology, Ritsumeikan University