

## 公務部門の職場の特性と障害者雇用の課題

依田晶男

### 1. はじめに

2年前の夏、公務部門の障害者雇用率の不適切算定問題が発覚し、連日のようにマスコミで大きく報道された。障害者雇用の問題がこれほど注目されたことはないが、それが「率先垂範」すべき公務部門の不始末だったことは、障害者雇用行政に関わる仕事をしていた者として、大変心が痛む思いだった。

筆者は1997年から1999年にかけて、厚生労働省障害者雇用対策課で勤務したが、当時は、公務部門の障害者雇用が話題になることはなかった。民間では大手企業でも法定雇用率に達しない企業が8割近くある中で、公務部門は概ね法定雇用率を満たしており、数字の上では「率先垂範」を示していたからだ。

その後2003年から2005年にかけて、内閣府で障害者施策担当参事官として、政府全体の障害者施策の調整を担当した。筆者が議長を務めた障害者施策推進課長会議の下に全府省が参加する「公務部門の障害者雇用推進チーム」を設置し、障害者雇用を進める上での留意点やノウハウをまとめた「公務部門における障害者雇用ハンドブック」(2005年3月)を作成した。ハンドブック作成の背景には、身体障害者の雇用が中心の公務部門でも、今後は知的障害者や精神障害者を視野に入れないと人材確保できなくなるとの問題意識があった。

その後、ハンドブックは名称を「公務部門における障害者雇用マニュアル」(2009年3月)に変え、チャレンジ雇用などの施策も盛り込まれた。公務部門では法定雇用率を達成しているが、民間では雇用が進んでいないため、公務部門で働く経験を通じて民間での就職を目指す趣旨だった。そうした位置付けのためか、現場では一時的なお客さん扱いとなり、長期的に戦力として活用する動きには必ずしもつながらなかった。

こうした状況が続く中で、先般の雇用率の不適切算定問題が明らかになった。この問題が生じた要因については、「国の行政機関における障害者雇用に係る事案に関する検証委員会」の報告書をご覧ください。本稿では公務部門の職場の特性を踏まえた障害者雇用の課題について、国家公務員の例を中心に総括することとしたい。

筆者が国機関の障害者雇用支援担当者の研修で出会う国家公務員の皆さんは、総じて真面目で吸収力のある人ばかりだが、職場にノウハウがない中で戸惑いと不安を感じている人が多い。その声を丁寧に聞いてみると、担当者の能力や資質ではなく、組織としての対応に構造的な問題があり、必要以上の苦勞を強いられているように思われる。こうした支援担当者の負担を少しでも軽減し、障害のある職員が能力を発揮し、活躍できるような職場にしておくために、解決すべき課題を明らかにしたい。

### 2. 問題発覚後の対応

#### (1) 障害者雇用の推進に係る方針の明示

雇用率の不適切算定問題を踏まえ、政府は「公務部門における障害者雇用に関する基本方針」（平成30年10月23日公務部門における障害者雇用に関する関係閣僚会議決定）を策定し、指針に基づき様々な措置が短期間に講じられた。人事院からは合理的配慮に関する指針として、「職員の募集及び採用時並びに採用後において障害者に対して各省各庁の長が講ずべき措置に関する指針」（平成30年12月27日）が示された。各府省における障害者雇用の具体的な進め方については、「公務部門における障害者雇用マニュアル」（平成31年3月策定、令和2年3月改定）が内閣人事局、厚生労働省、人事院の連名で示され、総務省から地方公共団体にも参考として通知されている。

改正された障害者雇用促進法に基づき、国の機関や地方公共団体には「障害者活躍推進計画」の作成が義務付けられ、計画には各機関の障害者雇用の目標や具体的な取組が記載され、公表されている。

## （2）短期間に大量雇用された職員

基本方針の策定日から同指針に基づき策定された障害者採用計画の終期（令和元年12月31日）までの間に、国の行政機関に採用された障害者数は、実人員で4748人、雇用率換算で5197.0人であった。1年2ヶ月という短期間に膨大な数の障害者を雇用することに対しては、民間の雇用を支障が生じないか、雇用された者が職場に定着できないのではないかなど様々な懸念もあった。実際には、この期間に離職した障害者は実人員で424人とどまり、定着率は91.1%であった。また、在職者を対象とした「職場等の満足度に関するアンケート調査」によれば、現在の府省で働くことの総括的な評価として、「満足」と「やや満足」を合わせ89.3%であった。これらの数字を見る限り、当初の懸念とは異なり、公務部門の障害者雇用は比較的順調に進んだように思われる。

しかしながら、これを文字通りに受け止めることには、慎重にならざるを得ない。民間とは異なり、経営状況によって倒産するリスクはなく、過重なノルマを課せられることもない、安定して働きやすい職を失いたくない思いもあるだろう。一方で、雇用する側からは、職場に適応できず周囲の重荷となっても、辞められると雇用率が下がるので、「任期が切れるまで我慢するしかない」という本音も聞こえてくる。後述のように、非常勤職員でも任命権者が必要と認めれば、期間の制限なしに働き続けられる仕組みもあることから、任期内での定着状況ではなく1年後の更新状況を見ることで、職場の戦力として定着しているかどうかを評価すべきだろう。

ちなみに在職者のアンケートで「不満」「やや不満」と回答した者の中には、「障害特性にあった業務分担・業務指示がない」という意見も相当数見られた。このことから、単に辞めていないことだけでなく、職場の戦力になっていることを本人が実感でき、周りの職員も評価している状況かどうかを丁寧に見る視点が必要だろう。

## 3. 雇用の場としての公務部門の特性

### (1) 現業が少ない事務系の職場

公務部門の職場の中には、現業サービスを担う職場もあるが、全体的には事務系の職場が多い。事務系の職場にも清掃等の労務系の仕事はあるが、メインとなるのはパソコンを使ったデスクワークである。このような職場だと知的障害者は働けないのではと誤解されるが、私が勤務していた中央省庁の職場にも、データ入力、書類編纂、会議資料のコピー・セット、シュレッダー、郵便物の発送・部署内配送など、知的障害者が活躍できる補助的な仕事は数多く存在している。「働き方改革」が問われる中で、このような仕事をやらせてもらえたら助かると考えている職員も多い。

### (2) 定員枠に縛られている職場

国機関で働く職員には、常勤職員（いわゆる正規職員）と非常勤職員（期間業務職員、短時間非常勤職員）がいるが、どちらも国家公務員として人事院規則の適用を受けている。公務部門という職場は、日常的に新たな行政課題の対応に追われているが、常勤職員の数には「定員」の枠が課せられており、民間のように事業規模に応じて職員数を増やす余地はない。それどころか、定員削減を求められている。どこの職場も余裕のある人員配置ではない中で、新たな行政課題に対応するために職員を増員しようとするれば、他の職場の職員数を減らさなければならない。こうした状況の下では、障害者雇用の専任の支援担当者を常勤職員で配置することは難しいため、障害のある職員はあちこちの職場に分散して配置され、それぞれの職場の上司等が業務の片手間に指導することが多い。

### (3) 採用ルールが厳密な職場

常勤職員の採用については、人事院が行う国家公務員採用試験の最終合格者の中から各府省が採用するのが原則である。常勤職員には「官職に係る能力及び適性」が求められる、原則として業務の特定は行われず、業務内容の変更や部署間の異動もあり得る。障害のある職員についても、障害に対する合理的配慮が講じられれば、周囲の一般の職員と同程度のパフォーマンスを上げることが期待される。

これに対して非常勤職員は、業務や勤務する部署を特定して募集されるのが一般的である。非常勤職員の採用には、常勤職員とは異なる内容が特例的に認められており、競争試験によらず、「面接、経歴評定その他の適宜の方法による能力の実証を経て行う」弾力的な対応が可能とされている（人事院規則 8-12 第 46 条第 1 項）。非常勤職員には任期が付されるが、任期の更新には民間のような「5 年ルール」は適用されない。その一方で、本人の希望により連続 2 回まで更新が認められるほか、任命権者が必要と判断すれば 2 回更新した後の更新も可能な仕組みであるため、これを繰り返すことで期間の限度なく雇用継続できるようにしている職場もある。

公務員の採用については「公開平等」が原則とされており、非常勤職員として採用す

る場合にも、できる限り広く募集を行うことが求められる。個別の職場実習を通じて事前にマッチングを確認した者を雇用することは、公務部門でも否定されていないが、これまで職場実習がほとんど行われてこなかったこともあり、職場実習の受け入れ自体を否定的に考える傾向も見られる。

#### （４）短期間で人事異動がある職場

公務部門で働く職員にも専門職的な仕事をする者はいるが、大半の職員は幅広い業務に対応できるジェネラリストとして育成されている。そのため、比較的短期間で職場を移動しており、早ければ１年、平均２～３年で異動があり、４年以上も同じ課に留まることは稀である。このような職場では、障害のある職員をサポートする上司や同僚も短期間で交代するため、支援を受けている職員の働く環境にも大きな影響が生じたり、外部支援機関との信頼関係を一から築き直さなければならない場合もある。異動をきっかけに職場環境を悪化させることなく、支援の円滑な継続が図られるよう、外部支援機関を交えた形で適切に引き継ぎを行うことが求められる。

#### （５）法律で守秘義務が課せられている職場

国家公務員には法律で守秘義務が課せられており、「職員は、職務上知ることのできた秘密を漏らしてはならない。その職を退いた後といえども同様とする」（国家公務員法第 100 条）とされ、違反者は最高 1 年の懲役又は 50 万円の罰金に処せられる。公務部門の情報漏洩には社会的な批判も強いが、公務員はそもそも法令遵守意識が強く、法律上の義務は重く受けとめられている。

守秘義務の観点からは、職場実習生や外部支援機関の担当者を職場に受け入れることに対して、懸念が示されることがある。この点についてマニュアルでは、「就労支援機関等との確認書の締結や実習者本人、支援者との秘密保持に関する誓約書を交わしておく」と具体的な対応策を示している。

インターンシップで学生を受け入れている職場からも、こうした懸念が示される背景には、職場の側に障害者雇用の経験がなく、障害者の受入れに不安を感じていることがあるのだろう。マニュアルの周知とともに、実習生を送り出す支援機関からも丁寧に説明して不安を取り除くことが求められる。

#### （６）統一的で公平な人事評価が求められる職場

国家公務員の人事評価は、任用、給与、分限その他の人事管理の基礎とするために、職員がその職務を遂行するに当たり発揮した能力及び業績を把握した上で行われる勤務成績の評価である。障害のある職員に対する人事評価には、一般の職員とは異なる配慮が必要なことから、内閣人事局から留意事項を示した通知が出ていることに加え、障害者の雇用促進を担当する職員に対する人事評価についての通知も出ている。その中で

は、人事担当者や障害のある職員の上司、障害者の雇用を担当する職員の人事評価を行うに当たっては、障害者からの相談への対応等の取組を適切に考慮して評価に反映するものとし、とるべき行動については「公務部門における障害者雇用マニュアル」を参考とすることが明記されている。

このうち、障害のある職員の上司の評価については、障害のある職員の障害の種類、程度、特性等を把握して、これらを踏まえた職務の調整、指導を行うなど、障害を有する職員に対して配慮し、その能力が十分に引き出されるよう工夫していたか等の取組状況を考慮することが示されている。こうした人事評価が適切に行われれば、障害のある職員はもとより、周囲の職員にも障害者雇用が前向きに受け止められるだろう。

#### 4. 公務部門の障害者雇用の現状と課題

##### (1) 事前に適性を確認せず採用して後で苦労している

知的障害者や精神障害者については、職場実習により仕事との適性を確認することが効果的とされるが、常勤職員に比べて柔軟な対応が可能とされる非常勤職員についても、職場実習はほとんど行われていない。このため、採用後に仕事とのマッチングで苦労している実態がある。支援担当者の現場での苦労の大半は、事前にマッチングを確認しないまま雇用していることに起因すると言っても過言ではない。民間の障害者雇用を通じて蓄積されてきた基本的なノウハウが生かされていないのは、大変残念なことだ。

職場実習を行えば、どのような合理的配慮があると能力が発揮できるか確認できるため、職場の戦力としての活躍につなげられる。各府省向けの「障害者活躍推進計画作成指針」（令和元年12月17日 厚生労働省告示）の中では、募集採用において職場実習の積極的な実施が重要であることが示されている。「国の機関の障害者雇用の事例集」（令和2年6月）でも、職場実習を経て雇用した事例が紹介されているので、今後は職場実習を利用する行政機関も増えていくことが期待される。

##### (2) 知的障害者の採用が念頭に置かれていない

2018年10月から2019年4月までの半年間に国の行政機関に採用された障害者は、雇用率換算で2,755.5人だったが、そのうち常勤職員は28%に過ぎず、非常勤職員が72%を占めていた。障害種別の割合では、身体障害47.2%、精神障害50.8%に対して、知的障害は1.9%に過ぎない。同時期に民間で採用された障害者は、身体障害27.4%、精神障害46.1%、知的障害21.5%であるのに比べ、公務部門では知的障害の割合が極端に低くなっている。筆記試験がある常勤職員はともかく、非常勤職員が7割を占める中で知的障害の割合がこれほど低い背景には、知的障害者が事務系の仕事をするイメージが持っていないことがあると思われる。

2019年秋には、各省庁の担当者を対象とした特別支援学校の見学会が実施され、知的障害者がパソコンを使った仕事もできることの認識も広まった。国の機関でも現場実

習を経て特別支援学校の卒業生を雇用する事例も出てきたので、今後は事務補助中心に知的障害者の雇用が進むことが期待される。

### (3) 安定して働くための職場のサポート体制が不十分

公務部門に雇用された障害者の配置について、マニュアルでは2つの方法が示されている。本人の能力・適性に応じて複数の部署に分散して配置する「分散配置」と、特定の職務を選定して集めて職員を集中的に配置する「集中配置」である。

「分散配置」は、日常的な支援の必要性が少ない者を想定しているが、①配置先の上司等が兼務で支援するため負担が大きい、②支援担当者が短期間で異動するためノウハウが蓄積されにくく就労が不安定になりやすい、③障害の特性と仕事のマッチングができていないと戦力にならない、④体調を崩して休むと仕事に穴が開いてしまう、⑤仕事が合わない場合は他職場への異動も必要となるといった課題がある。これに対して「集中配置」は、日常的な支援が必要な者を想定しているが、①専従の支援体制が作れるので支援担当者の負担感が軽減できる、②支援担当者の長期的な配置が可能なのでノウハウを蓄積しやすい、③仕事の種類を多様にできるため障害の特性や体調に合わせて仕事を割り振れる、④体調を崩して休んでも他のメンバーが代替できる、⑤仕事が合わない場合はチーム内での調整が可能といったメリットがある。

実際にはほとんどの職場が「分散配置」であり、各職場の上司等が兼務で指導している。支援がなくても戦力になれる者には、ノーマライゼーションやインクルーシブの理念からも「分散配置」が適切と考えられる。この場合には、同じ課室内で本人の近くで共に業務を遂行している上司や同僚が支援担当者としての役割を担うだろう。

一方で、手厚い支援が必要な者には、専任の支援担当者が配置された「集中配置」の方が働きやすいと考えられる。マニュアルでは集中配置も視野に入れながら、「各部局の人事担当課室や各府省の人事課等の内部に、職員（常勤・再任用・非常勤）をより専門性の高い個別支援者として育成して長期的に配置する方法」も考えられるとしている。現状では、専任の支援担当者を配置している例は一部の職場に限られている。「集中配置」には専任の支援担当者が必要だが、公務部門のことを理解しない者が外部から職場に入ることには現場の不安もある。民間では職場に精通した定年再雇用者を支援担当者に当てる例があるが、公務部門でも非常勤の定年再雇用者を支援担当者として活用すれば、こうした不安も解消できるだろう。職員の希望と適性を踏まえ、定年退職前から支援スキルを習得させる研修を受講させることで、適任者を確保していくことが現実的だろう。

### (4) 地域にある支援機関が活用されていない

雇用率不適切算定問題により公務部門は厳しい批判を受けたが、その影響が民間に及ぶことを最小限にする配慮もあってか、公務部門は外部の専門機関の支援を受けること

が制限された。具体的には、雇用保険財源による障害者職業センターのサービスや障害者就業・生活支援センターの就業支援については、「常勤、非常勤を問わず、国の機関に採用された障害のある人を対象として実施することはできない」とされた。公務部門で働く職員のうち非常勤職員については、雇用保険に加入しており、以前は雇用保険を財源とする支援サービスも利用できていたが、その扱いが変更されたことになる。その結果、障害者職業センターや障害者就業・生活支援センターの有する専門ノウハウを公務部門は活用できないこととなった。

これに代わる専門的な支援として、新たに国の行政機関等に対する専門アドバイザーや障害者就業・生活支援センターの有償による就業支援などの枠組みが設けられたが、サービスの利用に費用がかかることもあって、利用は極めて低調である。民間では無料で利用できるサービスが、公務部門ではそれぞれで予算確保をして個別契約しなければならない手間が伴う点が、利用を低調にさせている原因と思われる。

公務部門でもハローワークの支援は受けられる。一部のハローワークには、公務部門で雇用される障害者の定着支援をサポートする職場適応支援者も配置されている。しかしながら、民間の障害者雇用もハローワークだけでは十分な支援ができないため、障害者就業・生活支援センターや地方公共団体単独の就業支援センター等のきめ細かな支援体制が整備されてきた経緯がある。国や地方公共団体の職場は全国に散在しており、一部のハローワークの体制整備では対応に限界があるのは明らかだろう。

障害者職業センターや障害者就業・生活支援センターでは、公務部門の在職者を支援することは認められていないが、就職活動の一環として支援に関わることは可能とされている。公務部門が採用前に本人の特性を的確に把握できるよう、就労パスポートやナビゲーションブックの作成を通じて適切な情報を提供すれば、採用後の適切な合理的配慮にもつながるだろう。

公務部門に対する現状のような制限は、結果的には働く障害者に不利益をもたらすものであり、障害者が能力を発揮できる職場づくりを進めるためにも、1日も早く改善されることが期待される。

## 5. 「率先垂範」される職場づくりに向けて

### (1) 障害のある職員を受け入れる職場の意識啓発

公務部門の障害者雇用が「率先垂範」したものとなるためには、障害のある職員の参加を受け入れる職場の職員が、障害者雇用の理念について十分理解を深めることが大切だろう。公務部門には、雇用の分野だけでなく、国民へのサービス提供の面でも差別禁止や合理的配慮の提供が法律で義務付けられている。その意味では、職員の採用時や各職位への昇任時に行われる研修はもとより、広く公務部門で行われる研修の中には差別禁止や合理的配慮の提供に関する内容を盛り込むことが望まれる。こうした意識や知識が浸透していけば、職場の雰囲気も随分と改善されるだろう。

## (2) モデルとなる職場づくり

障害者雇用について「率先垂範」という意味では、民間企業と同じレベルで人材確保を競うのではなく、より手厚い支援が必要な者に活躍の場を提供することが期待される。マニュアルにおいても、率先して障害者雇用を進める責務に関して、「民間企業では雇用が進みにくかった重度障害者や精神障害者の雇用の促進」に触れている。既に幾つかの省庁で集中配置の職場が試行されているが、外部支援機関の協力も得ながら、手厚い支援が必要な者でも能力を発揮できるモデル的な職場作りを進めることが求められる。公務部門の中でモデル的な職場があれば、他の省庁や地方公共団体からも研修に送り出し、ノウハウを学ぶこともできる。障害のある職員が能力を発揮し、組織からも評価される姿を見ることで、それぞれの職場づくりの視点を得ることもできる。政府全体として障害者雇用に真剣に取り組む姿勢であれば、こうしたモデル的な職場には、研修を始め広く公務部門の障害者雇用を支援する機能を持たせ、それに対する重点的な予算措置を行うことも考えるべきだろう。

## (3) 優良な取組を共有する仕組みづくり

障害者雇用を進める上では先行事例から学ぶことは多く、民間の雇用事例については様々な発表の機会が設けられている。一方で、公務部門の参加者からは、同じ公務部門での雇用事例を参考にしたいという意見も聞かれる。今後は公務部門の効果的な取組について発表する機会を設け、地方公共団体を含む公務部門全体で共有していくことが望まれる。そのためには、雇用事例の情報収集、定期的な発表機会、優良事例の表彰などの仕組みを構築することが望まれる。減点主義的な発想の職場だと、自らの事例を積極的に発表したがる傾向もあるので、厚生労働省には好事例を積極的に発掘して紹介する役割を期待したい。

## (4) 先端的な支援ツールの開発と普及

国の機関には出先機関があるため、職場は全国に散在している。これらの職場に配属された障害者の状況を日常的に管理するのは不可能と思われるが、ICTの活用で新たな可能性も出てきている。既に、インターネットを経由して職場担当者とともに外部支援者が利用者の日常的な状況把握を行い、必要なタイミングで介入するシステムが実用化されている。内閣人事局では、その1つであるWEB日報システム SPIS(エスピス)を導入しており、「国の機関の障害者雇用事例集」でも紹介されている。

こうした遠隔支援システムを活用することで、霞が関にある人事部門が全国の職場で働く障害のある職員や支援担当者の状況を把握し、適切なアドバイスを行うことができれば、現場の負担も相当軽減され、安定的な就労環境が作れるだろう。人事部門が外部の専門的支援を受けながら、各職場をサポートする能力を身につけることは、個々の障害者へ



の対応だけでなく、組織としての障害者雇用の水準向上にもつながるだろう。国の機関のような大きな組織なら、ICT を活用した遠隔支援に関する実証実験を行い、民間でも活用できる実用的な支援システムを開発することも可能だろう。こうした先進的な分野で障害者雇用に牽引できれば、本当の意味で「率先垂範」する姿に近づけるのではないだろうか。

(注)「公務部門の障害者雇用情報サイト」を「医療機関の障害者雇用ネットワーク」のホームページ (<https://medi-em.net>) 上に開設しているので、国や地方公共団体で障害者雇用に取り組んでいる皆さんにも、ぜひ紹介ください。