

欧米の障害者雇用法制及び施策の動向と課題

(調査研究報告書 No.110) サマリー

【キーワード】

障害者雇用法制 差別禁止 雇用率 合理的配慮 保護雇用 職業リハビリテーション
所得保障

【活用のポイント】

ドイツ、フランス、アメリカ、イギリスの障害者雇用法制・施策の最新情報、課題、今後の見通し、我が国の法制・施策への示唆を詳解。障害者権利条約の障害者雇用法制・施策への反映についての検討が急がれているなか、本書は、各国の障害者雇用法制・施策一覧表に詳細な解説を加えた資料シリーズNo.58「欧米の障害者雇用法制及び施策の現状」とともに、障害者雇用に関わる研究者や企業に有用な情報を提供。

2012年4月

独立行政法人高齢・障害・求職者雇用支援機構

障害者職業総合センター

NATIONAL INSTITUTE OF VOCATIONAL REHABILITATION

1 執筆担当（執筆順、職名は執筆当時のもの）

荻部 隆（障害者職業総合センター 特別研究員）
高橋 賢司（立正大学法学部 准教授）
福島 豪（関西大学法学部 准教授）
永野 仁美（上智大学法学部 准教授）
長谷川珠子（福島大学行政政策学類 准教授）
寺島 彰（浦和大学総合福祉学部 教授）
長谷川 聡（中央学院大学法学部 准教授）
小川 喜道（神奈川工科大学創造工学部 教授）

2 研究期間

平成22年度～平成23年度

3 報告書の構成

はじめに 研究の目的と方法
第1章 ドイツ
第2章 フランス
第3章 アメリカ
第4章 イギリス

4 調査研究の背景と目的

現在、障害者権利条約の批准に向けて、国内法制の見直しが行われており、特に主要国でありその取組が進行しているドイツ、フランス、イギリス及びアメリカの障害者雇用法制や施策は注目される場所であり、最新の情報を把握分析することが厚生労働省から求められている。

このため、ドイツ、フランス、イギリス及びアメリカについて、障害者雇用法制及び施策について最新の動向を把握分析するとともに、これらの国の障害者雇用の現状と課題を把握分析し、国内法制の見直しに資することとして研究を実施した。

5 調査研究の方法

- (1) 調査研究委員会の設置
- (2) 文献調査
- (3) 海外実地調査

6 調査研究の内容

執筆担当をはじめとする各国の労働法及び障害者福祉に詳しい研究者等による「調査研究委員会」を設置して、関連情報の収集・分析、研究課題に関する報告と意見交換、論点について

の検討・整理、研究取りまとめの方向についての検討を行うほか、アメリカ、ドイツ及びフランスへの実地調査による詳細な聴き取り、資料収集等を実施した。

研究成果としては、厚生労働省の要望に応じて、初年度には「欧米の障害者雇用法制及び施策の現状」と題する一覧表形式の資料を取りまとめるとともに、それに詳細な解説を付した同名の資料シリーズを作成した（資料シリーズNo.58「欧米の障害者雇用法制及び施策の現状」）。

本年度においては、それらの研究成果を踏まえ、障害認定の具体的手順や障害者の所得保障の概要も盛り込み、各国の障害者雇用法制・施策における課題や今後の見通し、我が国の法制・施策に与える示唆等についてさらに掘り下げた分析・考察を加えた最終報告書を取りまとめた。

報告書は、本研究の目的等を述べた「はじめに」並びにドイツ、フランス、アメリカ及びイギリスの全4章で構成されている。各章の構成は、資料シリーズと同様に各国間の比較検討が容易に行えるよう各国ほぼ共通のものに統一しており、各章の概要は次のとおりである。

(1) 第1章 ドイツ

本章第1節では、我が国同様の重度障害者雇用率制度及び納付金制度を基本とした雇用政策をとってきたドイツが、2000年のEC指令や国内の係争案件での判決に対処するため、一般平等取扱法の制定等障害者に対する差別禁止を実現するための法律整備を進めてきた経緯を述べている。

従来からの重度障害者雇用率制度については、第2節に雇用義務の履行を確保する納付金制度とともに詳解されているが、雇用率制度の対象が重度障害者（障害程度50以上の者）及び重度障害者と同等の者（障害程度30以上50未満で障害が職業上影響を及ぼす場合）と定められていることから、障害程度の認定が特に重要な意味を持っているため、第3節の中で障害程度認定のシステムについて以下の要旨のように詳細にまとめられている。

雇用との関連における障害認定において、障害の存在と程度は、連邦援護法の実施管轄官庁によって認定が行われ、障害の認定手続は、援護行政の官庁（市又は州の援護局、援護医師（鑑定医））に委ねられる。認定との関係では、かつては、「医師による鑑定活動における手引き」が用いられていたが、2008年12月の命令（援護医療命令）が施行されてからは同手引きは適用されなくなった。ただし、「同等の者」の認定は、連邦雇用エージェンシーにおいて行われる。

援護局へ本人が申請することにより、認定手続が開始される。援護局への申請にあたって、医師の報告、鑑定意見、関係の書類を提出する。①機能障害、②疾病に関して所見を記載する。そのうえで、援護局に対し医師が所見を提出することになる。

援護局内部の医師が（上記の医師と連絡、状況を確認）鑑定意見を作成する。その際、機能不全（病名など）のみならず、社会生活での影響（歩行困難、座位作業困難など）から障害程度が認定される。これらの医師の関与のもとに障害の名が付される。基本的には、障害の存在と障害程度の文書で判定するが、時折、面談・診察もあり、疾病によっては、治癒の観察が必要とされる。

援護局名で障害程度認定と根拠が示され、標示記号付きの重度障害者証明書も発行される。障害程度30及び40の場合には、証明書は発行されず、通知がなされるのみである。

第4節では、障害のため一般労働市場において就労ができない障害者に、職業訓練及び就労の提供を行い、一般労働市場への移行の支援を実施する障害者作業所と、一般労働市場での就労が困難と見込まれる重度障害者の雇用を可能にするための企業で一般労働市場と作業所の中間段階に位置づけられる統合プロジェクト（統合企業）の実態について詳解している。

第5節では、職業リハビリテーションの各制度の動向と課題について取りまとめ、併せて第6節では、障害年金（稼得能力減退年金）、労災年金等の障害者の所得保障の概要について解説している。

表1 リハビリテーション給付の種類とその制度管轄の関係

	職業リハビリ給付 (労働生活参加給付)	医学的リハビリ給付	共同生活参加給付
労災保険	○	○	○
社会的補償	○	○	○
疾病保険	×	○	×
年金保険	○	○	×
雇用促進	○	×	×
社会扶助	○	○	○
児童・青少年扶助	○	○	○

(2) 第2章 フランス

本章第1節では、ドイツと同様に雇用率制度のあるフランスでは、1990年に差別禁止原則を導入して以降、両制度を並存させてきたが、2000年E C指令以降さらに雇用差別禁止法制の整備を行い、雇用差別禁止施策が具体化してきた状況を述べるとともに、特に保護対象の障害労働者の認定や差別救済の仕組みを詳しく述べている。

第2節では、雇用率制度の運用実態が、制度の対象となる障害者、雇用義務の履行状況、納付金額の具体的計算方法も含めて詳解されている。

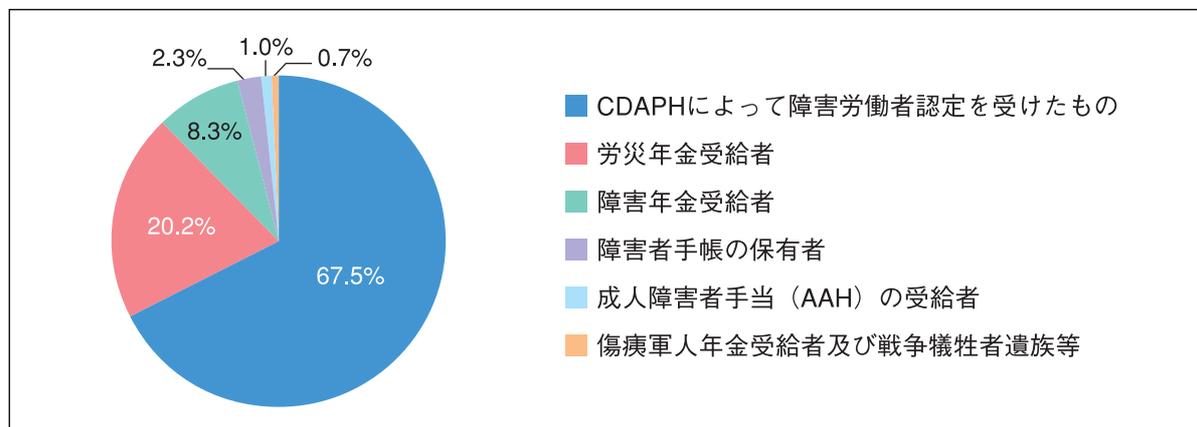


図1 雇用義務の受益者（民間セクター）2007年

表2 民間事業所における雇用義務の履行状況

(単位：%)

	2006年	2007年	2008年	2009年
障害労働者の直接雇用	53	56	58	65
障害労働者の雇用のみ	26	26	27	29
障害労働者の雇用+保護セクター	8	7	8	9
障害労働者の雇用+保護セクター+納付金	7	9	9	12
障害労働者の雇用+納付金	12	15	15	15
障害労働者の直接雇用なし	40	37	34	26
納付金のみ	35	29	25	11
納付金+保護セクター	5	8	9	15
労働協約の締結による雇用義務の履行	6	7	8	9
合計	100	100	100	100

また、雇用率制度においては、重度障害認定を受けた障害者を雇用している使用者に対しては、納付金額の割引か、障害労働者雇用支援金（AETH）の支給のどちらかが認められるというメリットがあり、納付金や助成金の管理・運営を行う障害者職業参入基金管理運営機関（AGEFIPH）で重度障害認定が行われている。

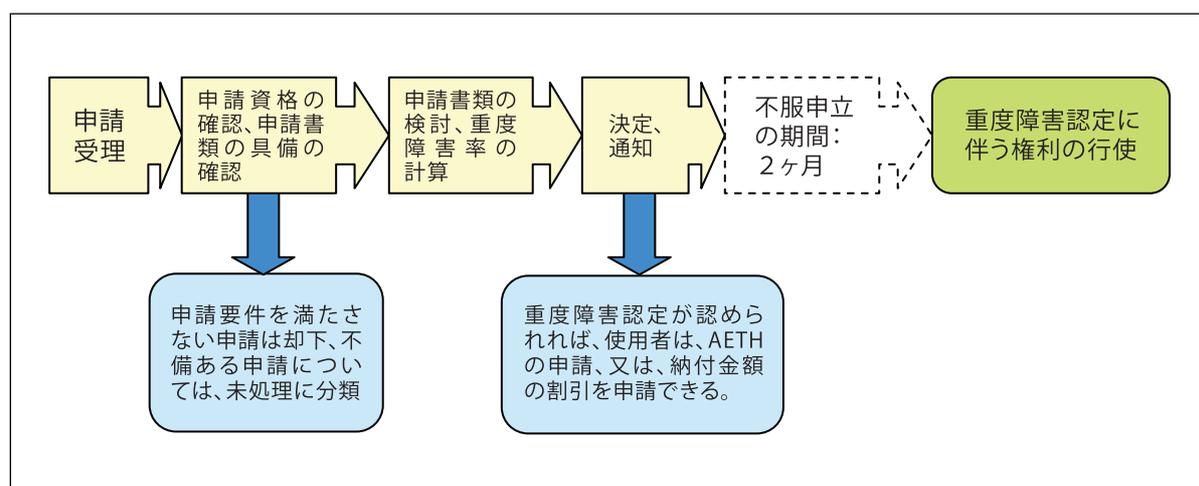


図2 重度障害認定の申請の流れ

フランスでは、障害労働者が働こうとする場合、次の3つの方法がある。①通常の民間企業・公的部門での就労、②適応企業・在宅労働供給センター（CDTD）での就労、③労働支援機関・サービス（ESAT）での就労である。これらのうち、①及び②は、通常の労働市場での就労とされ、労働法典の適用がある。②の適応企業・CDTDは、労働能力の低減した障害者を数多く雇用する企業であるが、以前は、保護作業所と呼ばれ、保護雇用の場として位置づけられていた。他方、③のESATは、社会福祉・家族法典の定める医療福祉機関であり、様々な職業活動とともに、医療福祉的、教育的支援も提供される（いわゆる福祉的就労の場）。したがって、ESATでの就労は、保護された環境下での就労とされ、安全衛生等に関する一定の規定の他は労働法典の適用はない。第3節で詳解する適応企業とESATは、ともに、数多くの障害者が働く場としての機能を有し、様々な公的支援の対象ともなっている。最近では、こうした障害者が働く場に

についても、社会的経済的状況の変化に対応し、組織や仕事の在り方を現代化していくことが課題となっている。

第4節では、障害者権利自立委員会（CDAPH）による障害労働者認定から始まる職業リハビリテーション施策の実態が述べられ、第5節では、主要な所得保障制度である障害年金、労災年金及び成人障害者手当（AAH）について、障害要件と障害認定を中心に概要がまとめられており、障害者の福祉施策が、制度の所管、対象者、認定方法等さまざまに並立しているフランスの現状と課題について触れられている。

(3) 第3章 アメリカ

アメリカでは1990年に障害をもつアメリカ人法（ADA）により、障害者に非障害者と同等の権利を保障するための障害者差別禁止法制を導入しているが、本章第1節では、2008年のADA改正法の制定等の新たな動きについて紹介するとともに、雇用差別事例や主な合理的配慮に関連する係争案件について主な判例を取り上げて解説している。

第2節の雇用率制度はアメリカにはない。

また、第3節では、差別禁止法制を基本としながらも積極的に進められている障害者雇用施策として、保護的環境での障害者の就労について、その実態をまとめている。保護雇用が実施される施設は、シェルタード・ワークショップ、又はワーク・センターと呼ばれ、本来、一般就労への移行という訓練機能を果たすことを期待されていたが、実際は、シェルタード・ワークショップで働き始めるとそこから一般労働市場に移行する例は少ない。その理由としては、「公正労働基準法」における最低賃金除外規定があるものの、労働時間が短い、安全である、技能が限られていても仕事ができる、職場が近い、職場の支援が得られる、障害手当がなくなる、宿舎や送迎などのサービスがある等の理由が挙げられている。しかし、費用対効果の観点から施設での支援は効率が悪いこと、そして、なにより、障害者の機会均等、完全参加、自立生活、経済的充足というADAの目的に合致しないなどの理由で、政府内部でもその存在意義について、疑問が投げかけられている。

表3 最低賃金の適用免除をうけている事業所数

雇用主の種類	数（箇所）	割合（%）
ワーク・センター	4,724	84.2
企業	506	9.0
病院または施設	294	5.2
学校	88	1.6
計	5,612	100.0

Government Accountability Office (2001)

ワーク・センターは、収入の多くを州や郡からの補助金と連邦政府などの契約による生産に頼っていることがわかる（図3）。州や郡からの補助金には、それらから委託訓練などを実施したことによる委託費や直接運営費を補助されることも含まれており、施設によって異なるが、やはり、生産契約による収入と州や郡からの補助金が多いことがわかっている。利用者の賃金を時給で分類したのを見ると、当時の法定最低賃金は時給 \$ 5.15 であり、80%が最低賃金を下回っている。

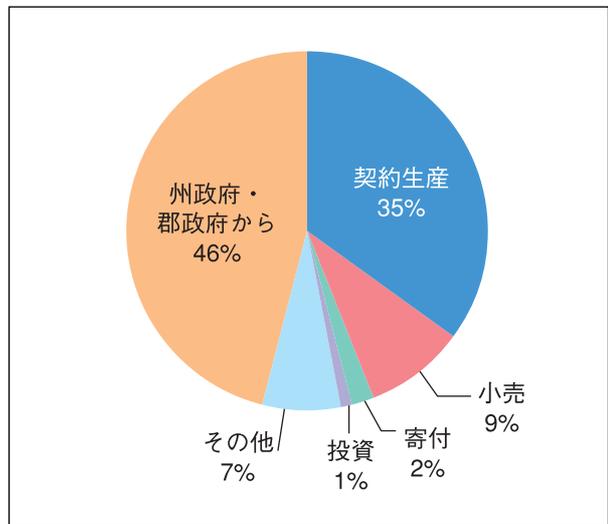


図3 ワーク・センターの財源

第4節では、職業リハビリテーションの動向と課題について、雇用創出や雇用促進を目的として、各州内の企業や行政機関などが共同して「労働力開発システム」を構築しようとする「労働力投資法」により設置されることになった「ワンストップキャリアセンター」が紹介されている。このセンターは、障害者専用ではなく、一つ屋根の下で、広く求職者に広範な職業サービスを提供しており、障害者も対象としている。職業あっせんや職業リハビリテーションにも取り組むことになっており、障害年金の受給者を生産活動に移行させることも目的としている。現状では、まだ、障害者支援は十分ではないようであるが、州が中心となっていた障害者雇用サービスに対し、連邦政府がどのように影響を与えられるか注目される。

第5節では、障害年金（SSDI）及びカリフォルニア州の労災年金について、障害要件及び認定手続を中心に概要がまとめられている。ADAの障害者定義に比べ、アメリカでも所得保障の場合においては、制度の公正な運用を図るため、いずれも申請者の就労活動の状況と機能障害の程度について医学的見地から厳密に判断する仕組みとなっているのが興味深い。

(4) 第4章 イギリス

本章第1節では、当初1944年障害者（雇用）法により障害者雇用率制度を取っていたイギリスが、1995年障害者差別禁止法（DDA）により差別禁止法制へと切り替えられ、さらにEC指令以降における種々の差別禁止法の整理統合の必要性から2010年平等法が制定された経緯を述べるとともに、障害を理由とする雇用差別の禁止や合理的配慮の提供、雇用差別の救済等の現状を詳細に解説している。

第2節の雇用率制度は現在のイギリスには存在しない。

また、第3節では、障害の特性、程度により一般労働市場で働く上で困難な障害者の保護雇用について詳しく実態と課題を紹介している。“授産”機能にとどまらず、障害者が一般労働市場で働く上での支援的役割をもち、社会生活上の自立を促進する機能も付加されてきており、今日では、開かれた保護雇用として、一般就労への支援に力点が入れている。保護工場（Supported factories）及び保護事業（Supported businesses）は、障害のある労働者が50%以上

働く保護雇用制度であるが、加えて援助付きの一般就労プログラムを担うところが多い。これは労働年金省を通して運営されるワークステッププログラムを、それぞれの保護雇用事業が個別的にテイラーメイドで柔軟なサポートを行うものであるが、2010年10月以降、これを「ワークチョイス」としてさらに強化し、展開しようとしている。

第4節では、就労自立の促進へ向かう方向性のもとに展開されている職業リハビリテーション施策が述べられている。現在イギリスでは、職業準備、ワークステップ、職業導入制度を「ワークチョイス」と称する一体型システムに置き換えているが（図4参照）、これは、障害者の一般就労に向け連続性をもった支援を行うためであり、

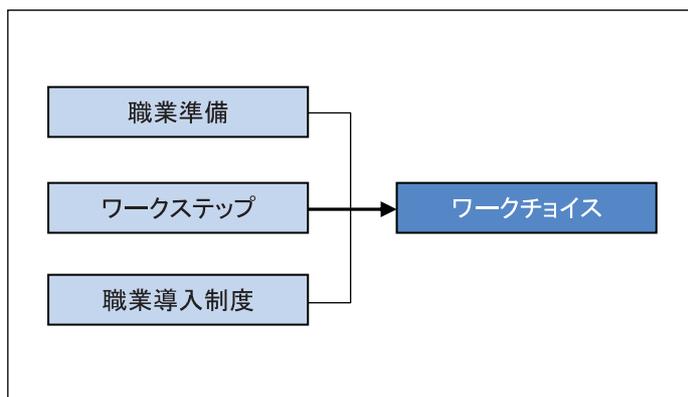


図4 ワークチョイスへの移行

障害者が主体的に参加し、通常、ジョブセンター・プラスの障害者雇用アドバイザーによって支援が行われるものである。ワークチョイスは、3つのモジュールから構成され、一人ひとりの状況とニーズに合わせたテイラーメイドに行われる。

モジュール1：就労導入支援 6ヶ月の支援。職業ガイダンス、自信の向上、求職の助言、求職票の作成、就労継続のためのスキル

モジュール2：就労時支援 職場での2年間の支援。ワークチョイス事業の提供者は、障害者が支援なしで働けるようになるために必要な知識・技術を獲得するのを援助する。

モジュール3：長期的支援 職業経験を通して向上することを支持することに焦点が当てられる。

第5節では、障害年金に相当する雇用・支援手当（ESA）と労災年金について解説しているが、欧米各国の障害者に対する所得保障制度と同様に、障害そのものに対する補償ではなく、障害のあることで就労が制限され結果として所得が確保できないというリスクに対する補償となっており、差別禁止法制における障害者の定義に比べ、とりわけ労働能力の評価を厳密にして受給資格のある障害者を定めている。