

イギリスの障害者支援における評価基準

佐渡 賢一（元 障害者職業総合センター 統括研究員¹⁾）

1 はじめに

イギリスは、アメリカ同様差別禁止法制の「先進性」が関心を呼んでいる。2010～11年度に障害者職業総合センターにおいて実施された大規模な海外調査研究の報告書²⁾（以下「総合センター2012年報告書」という。）でも、イギリスに関しては障害者差別禁止法から2010年平等法への発展が主な話題であった。他方、日本のような割当雇用制度は、現在同国では採られていない。

上記のような事情を反映し、日本の割当雇用制度に適用されるような障害(者)認定はイギリスには求められない。しかし、雇用促進、福祉にまたがる施策においては、制度適用を判定する基準が設けられており、具体的な行動の制約等によって申請者はその深刻度を評価される。

この基準については総合センターの研究成果物で説明を加えてきた³⁾が、本報告ではその後の動向を紹介する⁴⁾。

2 雇用・支援手当制度の沿革と概要

既存の説明と重複するが、報告の前提として基準が適用される制度を含め、最小限の説明を行う。

(1) 手当とアセスメント

イギリスにおける障害者支援策の1つに就労不能給付（Incapacity Benefit）と呼ばれる給付金制度があった。これは疾病や障害のため就業ができない場合に支給されるものであったが、徐々に対象者の増加や支給期間の長期化が進んでいた。2007年5月に成立した福祉改革法による制度改正ではこの手当も対象となり、雇用・支援手当（Employment and Support Allowance）が新設された。旧手当からの移行は2008年10月から段階的に進められ、2010年4月にはこれまでの就労不能給付受給者にも新制度が適用されることとされた。

この新しい給付金は、就業への適性を有する限り就業の実現が支援の目的となる制度体系のなかに位置付けられ、就職という目標の実現が困難な状況かが、本手当支給の是非を左右する。

申請者に対して実施される評価も、従来のよう

に行動制約の深刻さから給付の是非を判断するだけでなく、申請者が真に就労に適している（fit for work）状況でないのかを重視する。その観点からアセスメントの名称も労働能力アセスメント（Work Capability Assessment - WCA）と、労働の語を含むようになった。さらに、この手当の申請に応じた諸手続や支援は労働年金省傘下のジョブセンター・プラスが所管しており、雇用促進と福祉を視野に保ち、重複を排除しつつ最も効果的な支援を展開しようとする趣旨が反映している。

労働能力アセスメントは複数の段階から構成されるが、支給の可否判定につながる評価は「就業関連活動への制約」アセスメントとよばれ、「就労不能給付」におけるアセスメント手法を引き継いでいる。心身機能・行動に関するさまざまな項目が設けられており（後出表1）、それぞれに列挙された制約状況の記述に、各々15を最高とする点数が与えられている、該当する記述の点数を合計し、15以上であるかが受給の可否につながる。

(2) 法的根拠と民間企業の関与

報告と関連することを2～3追記する。

まず、本評価基準の内容は「雇用・支援手当規則（The Employment and Support Allowance Regulations）」附則に全文が収録されている。昨年、報告者はドイツの社会法典第9編第2部の対象である重度障害者認定基準の最近の動向につき法的根拠に注意しつつ報告したが、今回報告しているイギリスの評価基準は法規定を根拠としている。これは、アセスメントの枠組みが法律及び規則による公的なものであることを意味する。

一方、この制度の運営には民間企業が深くかかわっている。この企業はATOSと呼ばれるフランスの情報関連企業で、本制度の前身の制度設計段階から関わりをもっている。政府は本制度の運営に関する契約をATOS社と結び、専門的見地からの申請評価と、支給の適否等の判断につながる助言を行う役割を委託した。こうして、この制度の運用は外国資本の民間企業が担うこととなった。

3 アセスメント基準の再検討と改訂

雇用・支援手当申請者の審査に用いられるアセスメントは、前身の就労不能給付に比べ、趣旨に適合しない申請者を支給対象としないよう、従来より厳しく設計されていたが、2012年度からさらに改訂した基準が適用され、手当支給の可能性をより狭めることとなった(表1)。

表1 就業関連活動の制約アセスメントの項目編成とその改訂

(1)歩く	→自力で移動する
(2)立つ、座る	
(3)かがむ、膝を曲げる	→(削除)
(4)腕を伸ばす	
(5)何かを拾い上げ動かす	
(6)手先の器用さ	
(7)話す	→理解の獲得(意思伝達)
(8)聴く	→音声・非音声の言語理解
(9)視力	→ナビゲーション・安全の維持
(10a～10c)排泄の自制	(3項構成 → 単一項目)
(11)意識の維持	
(12)課題遂行	
(13)危険に対する意識	
(14)記憶と集中	→ (13に統合)
(15)課題の遂行	
(16)個人的行動を起こし、継続する	→(15に統合)
(17)変化に対応する	
(18)外出する	
(19)人間関係の対処	
(20)他者への礼儀正しさ	→他者への適切なふるまい
(21)他者との関係	→ (19, 20に統合)

この改訂は制度を所管する労働年金省が行った制度評価における勧告⁵⁾を受けて実施された。この制度評価は労働年金省スタッフ、医療専門家に障害者側の委員も加わって実施されたが、その勧告の1つが評価基準の重複や分かりにくさを改善することであった。具体的な改訂内容をみると、例えば評価項目の中から「かがむ・膝を曲げる」が削除されたが、これは下肢の機能に関する先行2項目と重複するとの見解を踏まえている。

改訂後、項目数は21から17へと減少した。再編は主に項目の統合によったが、上述したように完全に削除された項目もある。項目数の削減により、「該当項目の合計点数が15に達する」という手当支給の要件を満たす可能性は狭まっている。

4 当事者側の運営への抗議と実施側の取組み

労働能力アセスメントの導入、その後の改訂は

申請者にとって不利な方向への制度変更であり、それを考えれば、新制度の発足に伴い申請者の不満・関係者の批判が高まることは想定できよう。しかし、実際の批判の多くは、制度の枠組みよりはその適用に向けられている。

一方この制度を所管する労働年金省も制度の運用にかかわる種々の資料を公表しており、これらも制度運用を論じる素材となる。

そこで、本制度をめぐる議論につき、まず申請者の立場からの「不適切」な評価・決定の例を示した後、統計を交えた全般的な動向を紹介する。

まず労働能力アセスメントに対する批判に触れると、具体的には審査をはじめとする不適切な申請処理の事例、それらを理由とした当事者や諸団体による抗議があげられる。報道機関はこのような動きを随時伝えており、これらの記事を通してその主張が確認できる。そこで新聞報道をはじめとする記事から、批判の対象となっている申請取り扱い状況をみると、学習障害を有する申請者がアセスメントの実施場所へ向かう際に繰り返し通行人に尋ね、時間をかけてたどり着いたのに、「自力で経路を見出せたので就業に支障はない」と判定された事例⁶⁾、脊柱や関節の問題により学業の継続も断念していた申請者が、「コートを脱ぐ」動作に激痛を伴うことを勘案されず「問題なし」とされるなどして点数が全く得られなかった事例⁷⁾などが掲載されている。

特に深刻なケースとして「就業に支障なし」と評価されたにもかかわらず、その申請者が(申告したが認められなかった健康障害のため)死亡した事例が多数存在する主張されている。例えば、Guardian紙が何度か記事で取り上げた事例では、肺の疾患が重篤化したにも関わらず、入院中に「就業に適している」判定と同時に給付が停止され⁸⁾、異議申立手続きの途中で死に至っている。

また精神障害による就業の制約を申請理由とした場合、精神疾患の専門家ではない医療スタッフが申告者に対応したとする批判が多数あり、うち裁判に持ち込まれたケースについて、本年5月に3件を「不適切」とする司法判断が下されている。

以上の事例に共通していることは、ATOS社による審査・判定が批判の対象となっていることである。上記のような具体例に加え、全般的な問題と

してATOS社が擁する専門家の審査のあり方にも批判が向けられてある。面接の場において簡単な問診だけで済まし、身体に触れることすらない、判定の根拠として示された説明があまりにも的外れである、といった担当者の資質が問われる指摘も流布している。また、面接段階での項目別判定がその場で情報システムに入力され、直ちに判定が示しうる仕組みについても「コンピューターによる機械的な判定」と否定的に捉えられている。

こうした批判や抗議は、2012年8月にロンドンで開催されたパラリンピックにも持ち込まれた。

ATOS社はこの大会の協賛企業に名を連ねたが、不適切な審査・判定の繰り返しによって障害者を傷つけている企業が障害者の祭典を支援する資格があるだろうか、という趣旨から、諸団体の抗議行動はこの協賛の事実にも向けられた。この抗議行動を通して、パラリンピックを取材していた日本の新聞にもATOS社の問題が紹介されている。

次に、全体的な傾向を労働年金省が公表している統計により確認しよう。制度発足後の申請件数は年間約60万件で、アセスメント終了前に取り下げられなかった約40万件強に判断が下されている。これだけの規模の申請に対応する医療専門家は2011年時点で665名（医師231名、看護師379名、理学療法士（physiotherapists）55名）である。

判定の内容を初年度についてみると、申請者に通知されたアセスメントの結果では41万件中26万件（63%）が「就業に適している」と判定されている。ところが、判定に納得できない申請者による審判所などへの異議申立てのうち40%（12万件中4万4千件）で当初の判定が覆えり、その結果を反映させると「就業に適している」との判定は21万件（52%）と10ポイント以上の低下をみている。これらの帰趨状況は、その後徐々に変化しており、当初判定が「就業に適している」であった割合は、徐々に低下している。なお、異議申立てに起因する修正も小幅となっているが、これには新しいケースほど進行中の審判案件が多く、今後数値が変動することを勘案する必要がある（表2）。

制度やその実施をめぐる批判や議論は、議会にも及んでいる。2011年7月、下院労働年金委員会（Work and Pensions Committee）は「申請者の

表2 雇用・支援手当申請の帰趨（千件）

年 度	2009	2010	2011
当初判定の件数	413.9	423.4	410.7
「就業可」当初判定	258.4	244.9	209.7
異議申立への判定	111.9	102.6	68.2
うち当初判定を棄却	43.9	36.9	23.5
修正後の就業可判定	214.5	208.0	186.2

就業を支援するための労働不能給付の再アセスメントの役割」と題するレポートをまとめ、「障害や長期の健康被害にある人々についても就業支援を主眼とする」という雇用・支援手当導入の目的を支持しつつも、労働能力アセスメントへの批判がその趣旨の浸透を妨げていると指摘し、制度運用面での改善・その定着を求めた。1年半後の2013年1月17日、下院活性化のため近年拡充されたバックベンチ議事場で「ATOS社の労働能力アセスメント」が議題とされ、約30名の議員が次々に発言を求め、さまざまな問題点をあげつつ労働社会省の対応をただした⁹⁾（国務大臣が答弁）。

一方制度を所管する労働社会省では外部評価の手法による検証を2010年から毎年実施しており、これまでに3次の報告書が公表されている¹⁰⁾。

これら一連の内外からの批判や提言にはATOSへの委託そのものを見直すことを促すものが少なかつたが、2013年7月に至り、労働社会省は大臣名で委託先をATOS以外にも拡大することを発表した。同省は、自ら実施した監査においてATOSの医療専門家による報告の多数に不備があることが確認されたことを、その理由としている¹¹⁾。

5 障害者生活手当への波及

イギリスは2010年に労働党から保守党・自由民主党へと政権党が移ったが、両政権ともアプローチの相違はあるものの、福祉改革に取り組んでいる。本報告で取り扱った雇用・支援手当は労働党政権下で行われた諸手当再編成の1つであったが、現政権下では2012年福祉改革法による再編成が進められている。その1つの柱が障害者生活手当に代わる新しい手当の新設である¹²⁾。この手当は2012年報告書にも言及されているとおおり（176ページ、改訂については165ページ）日常の生活活動、移動に支援を要する場合に支給されてきた手当である。新たに導入される手当は個人自立給付

(Personal Independence Payment - PIP) とよばれ、障害者生活手当が伝統的にとってきた日常生活、移動の2系統を引き継いだが、自立した生活を保証するための必要を満たすとの目的が鮮明になり、手当支給の可否、その額を決定するための基準も上記趣旨にそった必要性を数量的に判定できるよう設計された。

今回報告の観点から注目している点をあげると、第1は支給の判定基準が労働能力アセスメントと同種の考え方によっていることである。表3に項目をあげたが、障害者生活手当にならない日常生活、移動の2部門構成とした上で、項目毎に何通りかの活動・制約の状況が記述され、点数(表には最高点を記載)が与えられている。日常生活、移動の2部門毎に項目別の点数を加算し、8点以上で支給対象となり、12点以上で額が加算される。

表3 個人自立給付申請者に対する評価項目¹³⁾

日常生活	
食事の準備	8
栄養の摂取(飲食)	10
健康の維持	8
洗身・入浴	8
手洗所の使用	8
衣服の着脱	8
音声による意思疎通	12
記号、言葉の読みと理解	8
人と対面しての関係維持	8
家計の管理	6
移動	
旅程の計画と実行	12
動き回る事	12

第2はこの手当の運用にもATOS社が深く関わることが明らかとなり、妥当性が憂慮されていることである。労働年金省からの最新情報では、ATOS社は、独占ではないものの本手当制度の運用を委託される。このため全国に必要な審査拠点を設置すると公約しているが、実現を疑問視する記事も見られる。拠点の整備が不十分なままで制度がスタートした場合、障害によっては、遠隔地でのアセスメントだけで多大な負荷を負う。処理能力の不足は申請手続の滞りを招く。これらの問題は、労働能力アセスメントにおいてもしばしば取り上げられていたが、より対象者や予算の規模が大きい個人自立給付において、それが再現しないかとの不安は小さくない。

【参考文献・注】

- 1) 現厚生労働省労働基準局労災補償部労災管理課労災保険財政数理室勤務(再任用短期職員)。ただし本報告における見解は報告者個人のものである。
- 2) 障害者職業総合センター:「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(2012年4月)
- 3) 障害者職業総合センター:「英国の障害認定制度」資料シリーズNo 49「欧米諸国における障害認定制度」第6章,(2009年4月)
- 4) 本報告における用語は2)に準拠することとした。従って報告者がこれまで参考文献3)などで用いてきた用語とは一致しない。
- 5) Department for Work and Pensions: "Internal Review of the Work Capability Assessment" (main report and addendum) Oct 2009
- 6) "Atos doctors could be struck off", the Observer (13 Aug 2011)
- 7) "Inaccuracies dog 'fit to work' test" the Guardian (10 Jan 2012)
- 8) 「就業関連活動への制約」アセスメントによって受給の可否を審査されている期間(「評価期間(assessment phase)」)は制度上13週間で、基本手当(週67.5ポンド)が支給される。従って、アセスメントで「就業に適している」と判定されると、①それまでの基本手当が停止され、②以降の「本給付期間」には手当は支給されない。報道で就業に適していると判定された申請者が「判定とともに手当が停止された」などと記されるのは、このような扱いを反映したものである。
- 9) House of Commons: "House of Commons Debates 17 January 2013"
- 10) Prof. M. Harrington: "An Independent Review of the Work Capability Assessment" - year one (Nov 2010)
同 上 year two (Nov 2011)
同 上 year three (Nov 2012)
- 11) Minister for Work and Pensions Press release: "Taking action to improve the Work Capability Assessment" (22 Jul 2013)
- 12) 河島太郎:「2012年福祉改革法の制定」国立国会図書館「外国の立法」(2012年8月号)
- 13) Department for Work and Pensions: "PIP Assessment Guide" - updated (June 2013).なお、表に示した基準も法律に基づき政府が定めた規則に明記されている。

【連絡先】

勤務先は注1)参照
e-mail: RXG00154@nifty.com

障害者の統合的就業の促進:米国の“EmploymentFirst”と日本の動向

○Heike Boeltzig-Brown(マサチューセッツ州立大学ボストン校 地域インクルージョン研究所(ICI) 上級研究員)
指田 忠司・春名 由一郎(障害者職業総合センター)

William E. Kiernan・Susan M. Foley(マサチューセッツ州立大学ボストン校 地域インクルージョン研究所)

1 はじめに

我々は昨年の報告において、米日の職業リハビリテーションは、歴史的経緯が異なるにもかかわらず、職業紹介機関等と地域の関係機関が密接に連携した、ジョブコーチ支援を含む統合的な支援の方向性において共通していることを示した¹⁾。また、この1年の間に、日本では障害者雇用促進法が改正され、差別禁止や合理的配慮への取組、精神障害者の雇用支援が強化された。他方米国では、2014年から連邦政府と契約する民間企業に対して7%の障害者雇用を条件づけることが決定された。これらのことは、昨年の報告で指摘した、障害者の労働の権利の保障や重度障害者の雇用の促進に向けて両国の総合的取組が収斂していることを、改めて示すものと考えられる。

しかし、米日とも重度障害者の地域社会における「統合的就業」への取組が強化されている一方で、その実現には未だ遠く、多大な政府予算が福祉的就労や非就労者の福祉に投資され続けている。ここでいう、重度障害には全ての障害種類(身体的、精神的、発達等)において、機能障害による日常生活への影響(機能的制限)が深刻・重症であるものが含まれる。

2 目的と方法

本報告では以下について調査・考察することを目的とした。そのための資料は、英語・日本語の公開された文献やデータとした。

- ・米日の「統合的就業」の定義と、障害者の就業率等の現状
- ・米国での「統合的就業」の最近の法制度の動向と“EmploymentFirst”の内容と動向
- ・日本の「重度障害者の雇用支援」や「福祉から雇用への移行支援」と“EmploymentFirst”の共通点や相違点

3 結果

(1) 米日の「統合的就業」の定義と、障害者の就業率等の現状

① 米国における統合的就業の定義と現状

イ 統合的就業の定義

米国労働省が定義する「統合的就業(Integrated Employment)」の条件は以下のとおりである¹⁴⁾。

①障害者が、地域社会において、障害のない人と同じ職場で働くこと、及び、

②最低賃金(7.25ドル≒700円)以上を雇用主から直接支払われること。

「統合的就業」には、障害のあるアメリカ人法(ADA)に基づいて職場での合理的配慮が提供されることが前提とされ、一般の採用手続きによる競争的雇用の場合が含まれることはもとより、就職前から就職後の職場適応での専門的支援を伴う「援助付き雇用(Supported Employment)」や、最重度の障害者に合わせて個別に仕事を開拓する「カスタマイズ就業(Customized Employment)」(自営を含む)が含まれる。

援助付き雇用は、1986年に職業リハビリテーションに導入され、リハビリテーション法により、州レベルでの実施内容が指導されており、その基本的な考え方は、全ての障害者は種類や程度にかかわらず働くことができる、ということであり、具体的には次のように定義されている⁶⁾。

①統合された職場での競争的雇用、または、それに向けた統合された職場での就業であり、

②従来、競争的雇用例のないような最重度の障害者、又は、重度障害のために就業継続が困難な人、かつ、働くために一定期間の援助付き雇用サービスや移行後の支援延長を必要とする人を対象とするもの。

援助付き雇用サービスは、州の職業リハビリテーション機関、州の精神保健機関や知的・発達障害支援機関、又は、これら州の助成により運営される民間の地域リハビリテーション事業所によ

り提供されている。しかし、最近の研究⁷⁾によると、これらの機関による援助付き雇用の実施内容についての認識には大きなばらつきがある。

ロ 統合的就業の現状

2011年のアメリカ地域調査では、就業率を16-64歳の賃金のある就業または無給の家業で15時間より長い仕事をしている人の割合と定義している。その結果によると、援助付き雇用の実施にもかかわらず、米国での障害者の就業率は32.6%と、それ以外の70.7%に比べて非常に低いままである⁵⁾。就業率は障害種類や就業状況により異なるが、重度障害者は最低であった。ICIによる全米の州的・発達障害支援機関の利用者の調査結果⁴⁾によると、2004年度には統合的就業の割合は21.0%で大部分が授産や非就労環境にあり、2011年度でも19.3%と改善がなかった。

② 日本における統合的就業の定義と現状

イ 統合的就業の定義

日本で、雇用契約により最低賃金が適用される、障害者の就業には、一般雇用（障害者雇用率制度によるものを含む）の他に、特例子会社等における障害者雇用、就業継続支援事業所A型での雇用がある。特例子会社は、障害者の雇用の促進及び安定を図るため、事業主が障害者の雇用に特別の配慮をした子会社であり、全従業員の20%以上が障害者であり、さらにそのうち20%以上が重度身体障害者、知的・精神障害者である必要がある。また就業継続支援事業所A型における障害者雇用は、地域社会における障害のない人との統合的な職場でありながら、特に重度障害者が働きやすい職場を確保する制度であり、ここでは労働者の大部分が障害者となる。

また、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、一般労働者に適用される最低賃金を適用することで、雇用の機会が失われるなど、返って不利な結果となることを避けるため、最低賃金の減額制度がある。この制度の下では、次のような厳格な基準により、都道府県労働局長がこれを許可することとされている。

- ①精神障害又は身体の障害がある労働者であっても、その障害が当該業務の遂行に直接支障を与えることが明白である場合のほかは許可しないこと

②当該業務の遂行に直接支障を与える障害がある場合にも、その支障の程度が著しい場合（同じ仕事の他の労働者の最下層の労働能率にも達しない場合）にのみ許可すること。

③減額された賃金額は、同じ仕事の他の労働者の最下層の労働能率に比べて能率が低い分を減額した額を下回ってはならないこと。

援助付き雇用サービスは、日本でも2000年代から職場適応援助者（ジョブコーチ）事業として導入され、全国の障害者職業センター、国からの助成による民間法人のジョブコーチや、企業内のジョブコーチによって実施されている。

ロ 統合的就業の現状

一般では15-64歳の就業率が70-85%であるのに対して、厚生労働省による「身体、知的、精神障害者の全国調査（H.18）」⁹⁾によると、障害者の就業率は、身体障害者は43.0%、知的障害者は52.6%、精神障害者が17.3%であったが、これを、福祉的就労を除き、米国の定義と合わせ、常用雇用、自営・家族従事者、会社等役員、臨時・内職等に限った就業率でみると、身体障害者は36.2%、知的障害者は38.7%、精神障害者が8.5%であった。

(2) 米国での障害者雇用促進のための最近の法制度の動向と“EmploymentFirst”

① 積極的差別是正措置の強化

米国では、リハビリテーション法503条の近年の改正により、連邦政府と契約あるいは下請契約する企業には、能力のある障害者の雇用や就業継続への積極的差別是正措置(affirmative action)を採ることが求められ¹⁵⁾、2013年8月27日には、そのような企業に対して、各職種で職位数の7%の障害者雇用を契約の条件とする方針を連邦政府として明らかにした（2014年4月実施）¹⁶⁾。

これは、あくまでも、連邦政府との契約を望む企業に課せられた「利用目標」であり、雇用率制度とは見なされていない。方針では、企業に既存の従業員の障害の開示を勧奨して登録可能とし、要求を満たすことを示唆する文言がみられ、障害者の自己開示については、雇用主、障害者団体等から、特に重要な関心が寄せられている。

また、連邦政府自身も、2000年には15%であつ

た障害者雇用率が、2009年には4%と大きく減少したことに對して、2015年までに10万人の障害者の新規雇用を公約として掲げ、2012年には11%に回復している¹⁷⁾。全米州知事会も、障害者、特に知的・発達障害者の民間や公的部門での雇用、州政府や事業者がこれらの人の雇用機会を促進するための重要な役割を担うことができるという立場をとり¹¹⁾、いくつかの州では公的部門での障害者雇用への差別是正措置がとられている。

② EmploymentFirst

連邦政府は、全ての障害者は働くことができ、働くべきとする“EmploymentFirst”の理念³⁾を積極的に選択し、統合的就業は、重度障害者を含む全ての障害者にとって、望ましく、かつ、実現可能な就業成果であるとの明確なメッセージを全米に発信している¹⁰⁾。具体的には、障害者就業支援を提供する政府関係機関（直接、あるいは、助成・契約による地域の支援機関）に対して、統合的就業を第一の選択肢（福祉的就労や非就労支援ではなく）とし、各機関の方針、業務手順、実践にそのような優先順位を取り入れるように、期待している。EmploymentFirstへの取組は、行政側だけでなく、支援者、障害者、雇用主、一般大衆においても、従来の実践や考え方の変革に進んで取り組む必要があると理解されている⁸⁾。

現在では35州がEmploymentFirst戦略を採用しており、他の州も検討を始めている²⁾。知的・発達障害等を重点的に進める州や、全ての障害を対象にする州がある。ICIと発達障害支援全米州担当者会の助成による、29州の知的・発達障害支援機関のネットワークであるSELN（州就業指導者ネットワーク）でも、EmploymentFirstが最重要課題となっている。SELNは、州知的・発達障害支援機関に対して、障害者雇用への障壁についての議論、効果的戦略の共有、州や支援制度の変革への啓発などの議論の場を提供している。

全米で最大の授産施設の提供者であるARC（前全米知的障害者協会）が、授産施設から統合的就業へと転換したことは非常に重要であり、ARCは、2012年に「知的・発達障害のある人は、彼らの希

望、興味・関心、強みに基づいて地域社会において職を探し、就業を継続し、障害のない人と一緒に働き、相当の賃金を得て、職場での差別がないように、人々や制度からの必要な支援があるべきである」との声明を発している¹³⁾。

4 考察

(1) 重度障害者の統合的就業のための援助付き雇用と積極的差別是正措置の重要性

歴史的にみると、米国では公民権法の発想による「働ける障害者の雇用差別禁止」の観点から、一方、日本では「一般就業が困難な障害者の社会参加促進」の観点から、障害者雇用が推進されてきた。近年、両国とも援助付き雇用等の職業リハビリテーションの進歩により、知的障害者を含む重度障害者の就労可能性が広がり、その統合的就業が現実的課題となってきた。

知的障害者を含む重度障害者の就業率は、米国よりも日本の方が高く、これは障害者雇用率制度の大きな効果であると考えられてきた。米国では、障害者雇用率制度はこれまでなかったが、連邦政府や州政府での雇用目標が定められ、来年度からは7%の雇用目標を達成していない企業は連邦政府との契約や下請け契約に加われなくなる。米国の障害者の範囲は日本よりも広く、慢性疾患、腰痛、偏頭痛等で就労が困難な人も含まれることを考慮しても、日本では2.0%の雇用率の未達成企業が半数あることと比較して、民間企業への影響は大きいと考えられる。ただし、米国では、障害者雇用率制度については従来から「障害者が通常の仕事ができない」との前提による差別的制度との考え方が強く、この雇用の数値目標についても障害者雇用率制度とは捉えられておらず、「全ての障害者の統合的就業が可能である」ことを前提とした積極的差別是正措置と考えられている。

日本でも、障害者雇用率制度を障害者権利条約との関係から積極的差別是正措置と位置付ける議論も出てきてはいるが、納付金・調整金・報奨金の制度と合わせて「生産性が低い障害者」への賃金負担調整の制度という、従来からの理解の仕方もある。米日の障害者雇用支援が互いに類似して行く中で、日本においては企業側に対する啓発と

して、合理的配慮の提供や差別解消、公正な能力評価を普及していくことが、統合的就業に向けた今後の課題と考えられる。日本で最低賃金の減額制度も、最重度障害者の雇用機会の拡大に貢献していると考えられる一方で、働きに見合った賃金、また、能力の発揮のための合理的配慮や支援について、より意識を高めていく必要がある。

(2) EmploymentFirstと日本における福祉から雇用への移行支援の課題

援助付き雇用サービス等の職業リハビリテーション、合理的配慮・差別禁止、企業への雇用目標（積極的差別是正措置）を総合することによって、重度障害者の就労可能性が大きく拡大している。米国のEmploymentFirstは、「障害者は働けない」ことを前提とした障害者支援より先に、「障害者を働けるようにする」就労支援を先に行う社会変革の重要性を、国家として全ての関係機関の共通認識とした点にその意義が認められる。

日本でも障害者自立支援法から総合支援法への過程で、障害者就労支援や福祉から雇用への移行支援の重要性が打ち出され、福祉的就労のあり方の改革も進められてきた。しかし、このような改革に対して、障害者の統合的就業の可能性の認識は一般には低く、障害者福祉分野からは福祉切り捨てであるという批判も根強い。米国における、障害者の統合的就業が望ましい社会改革の方向性であり、また、それが可能な状況になっていることについて、医療、福祉、教育等の関係分野、障害者、雇用主、一般国民に対して、より明確なメッセージを示し、その上で、具体的な支援の優先順位の変革等の取組をするという戦略は、今後、日本においても参考にすべきものであろう。

【参考文献】

- 1) Boeltzig-Brown, H, 指田、春名 (2012) : 職業リハビリテーション・システムの米日比較と今後の国際研究の課題.第20回職業リハビリテーション研究発表会論文集 319-322, 障害者職業総合センター.
- 2) Butterworth, J., Hall, A.C., Smith, F. A., Migliore, A., Winsor, J., Domin, D., & Sulewski, J. (2013). StateData: The national report on employment services and outcomes, 2012. Boston, MA: University of Massachusetts Boston.
- 3) Callahan, H., Griffin, C., & Hammis, D. (2011). Twenty years of employment for persons with significant disabilities: A retrospective. *Journal of Vocational Rehabilitation*, 35(xx), 163-172.
- 4) Domin, D., & Butterworth, J. (2012). The 2010-2011 National Survey of Community. Rehabilitation Providers Report 1: Overview of Services, Trends and Provider Characteristics. Research to Practice Brief, Issue No. 52. Boston, MA: University of Massachusetts Boston.
- 5) Erickson, W., Lee, C., & von Schrader, S. (2013). Disability Statistics from the 2011 American Community Survey (ACS). Ithaca, NY: Cornell University Employment and Disability Institute (EDI).
- 6) Foeman, G. (2009). A review of 21st century research into the development of supported employment (SE) programs: Major findings, debates and dilemmas. Philadelphia, PA: City of Philadelphia, Department of Behavioral Health and Mental Retardation Services, Research and Information Management. <http://odep-stage.icfwebservices.com/odep/integrated-employment/publications/App%20C.52.pdf>
- 7) Haines, K., Marrone, J., Halliday, J., Tashjian, M., Klemm, M., Stoddard, S., & Foley, S. (2012). Description of supported employment practices, cross-system partnerships, and funding models of four types of state agencies and community rehabilitation providers. Final report of the supported employment supplement to the RRTC on Vocational Rehabilitation. Boston, MA: University of Massachusetts Boston, Institute for Community Inclusion.
- 8) Kiernan, W.E., Hoff, D., Freeze, S., & Mank, D.M. (2011). Employment First: A beginning not an end. *Intellectual and Developmental Disabilities*, 49(4), 300-304.
- 9) 厚生労働省 : 身体障害者、知的障害者及び精神障害者就業実態調査の調査結果について : <http://www.mhlw.go.jp/houdou/2008/01/dl/h01182a.pdf>
- 10) Martinez, K. (2013). Integrated employment, Employment First, and U.S. federal policy. *Journal of Vocational Rehabilitation*, 38(3), 165-168.
- 11) National Governors' Association (NGA) (2013). A better bottom line: Employing people with Disabilities. Blueprint for governors. 2012-2013 Chair's Initiative NGA. Retrieved from: http://www.nga.org/files/live/sites/NGA/files/pdf/2013/NGA_2013BetterBottomLineWeb.pdf
- 12) 労働政策審議会障害者雇用分科会意見書～今後の障害者雇用施策の充実強化について～, 2013. <http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000002xykj-att/2r9852000002xymz.pdf>
- 13) The ARC (2012). Life in the community-employment (position statement). Retrieved from <http://www.thearc.org/page.aspx?pid=2369>
- 14) United States Department of Labor [U.S. DOL] (n.d., a). Disability policy resources by topic: Integrated employment (website). Retrieved from <http://www.dol.gov/odep/topics/IntegratedEmployment.htm>
- 15) United States Department of Labor [U.S. DOL] (n.d., b). The Rehabilitation Act of 1973, Section 503 (website). Retrieved from <http://www.dol.gov/compliance/laws/comp-rehab.htm>
- 16) United States Department of Labor [U.S. DOL] (2013). Office of Federal Contract Compliance Programs (OFCCP). Final Rule: Section 503 of the Rehabilitation Act, OFCCP Final Rule to Improve Job Opportunities for Individuals with Disabilities (website). Retrieved from: <http://www.dol.gov/ofccp/regs/compliance/section503.htm>
- 17) United States Senate Committee on Health, Education, Labor and Pensions (2012). Unfinished business: Making employment of people with disabilities a national priority. Retrieved from <http://www.harkin.senate.gov/documents/pdf/500469b49b364.pdf>

デンマークの障害者雇用就業政策

—フレックスジョブ、障害年金の2013年制度改革を中心として—

岩田 克彦（職業能力開発総合大学校 教授）

1 はじめに

3年前にデンマークの障害者雇用就業政策につき調査を行った。その記録は、参考文献⁴⁾、⁵⁾にまとめた。本稿では、最近の訪問調査（本年3月、インタビュー記録等は¹⁾を参照）に基づき、この3年間におけるデンマークの変容を踏まえ、2013年1月1日から施行されたフレックスジョブ、障害年金の制度改革の動向を中心に、デンマークの障害者雇用就業政策の最近の動向を報告する。

2 デンマークの障害者雇用就業政策の理念

現在のデンマークでは、「ハンディキャップ (handicap)」と「障害 (disability)」を区別している。ハンディキャップは、個人の持っている障害 (disability) に 障壁 (barrier) が加わって生じるので、障害を 補完、補てん (compensation) することにより、機会均等 (equal opportunity) が実現するとされる。このような考え方から、デンマークの障害者政策は、①補てん、②社会各部門の分担責任（社会の全部門、全機関の人々が、障害者がアクセスしやすい環境を整備する責任を分担しなくてはならない）、③連帯（障害者への支援、補てんのための施策は税制を通じ、連帯して実施すべきであり、補てん策の提供は、無料で、所得や資産水準に関わらずなされるべきであるというもの。障害政策だけでなく、福祉政策全般の一般原則）、④均等機会、の4つの原則に基づいて実施されている。

3 障害者の雇用就業状況と雇用就業政策

デンマークでは、障害者の登録、「障害者手帳」の交付はなく、障害の程度による等級表の区別も存在しない。従って、統計的には、公的年金や助成金の受給者、公的制度の支援を受けている者しかわからず、障害者数はサンプル調査で推計するしかない。2008年の推計では、障害者数は約66万人（人口の18.6%）、障害者の就業率は51.2%、一般労働市場で働く者（フレックスジョブを含む。）は約33万人（就業障害者の97.5%）「保護就業施設」で働く者

は約8.4千人となっている。

障害者関連の雇用就業政策は、他の労働者と同様の対応ができる者については、できるだけ同様の対応をすることとされている（メインストリーム方策）。しかし、障害等で労働市場への適合が困難とされている者については、①雇用助成金（一時的賃金補てん）、②職業リハビリテーション（所得支援を受けながらの準備訓練、職業訓練と就業体験、自営支援）、③就業のための個人支援（パーソナル・アシスタンス。週37時間労働に対し最大20時間。職業教育訓練も対象になる。）、④保護就業（デンマークにおいては、(i)保護就業施設内就業と、(ii)スコーネジョブ（障害年金を受給しながら、企業等で軽労働をする者で、企業は自治体から低額の補助金を受ける。）の2種類がある。）等が行われている。

4 フレックスジョブ、障害年金の制度改革

(1) 改革前のフレックスジョブ制度と障害年金

フレックスジョブは、1998年に導入され、①職業リハビリテーションサービス（最大5年）を受けても通常の就労条件では職を得られない、65歳未満の永続的に重度な障害者（「特殊な社会問題を抱える者」を含む。）が対象、②使用者、障害者本人、自治体の三者合意に基づき、公的負担による所得補填を提供しながら、その個人状況に合わせた柔軟な就労条件（短時間就労、調整された就労条件、限定された職務要件等）での仕事（自営を含む。）を提供、という制度である。障害年金は、労働能力が自ら生計を保てない程度に恒久的に減少した者に、18歳から老齢年金支給開始年齢の65歳（将来67歳）まで支給するものである。フレックスジョブの賃金補てん額（週37時間就労前提で、2分の1ないし3分の2の賃金補填）の上限（年間466,599クローネ、1クローネ=17.8円（2013年10月1日レート）換算で約830万円）、障害年金額（単身者で、フルタイム労働者の平均年間賃金の約50%）とも、他国平均に比べかなり高い水準に設定されていた。

今回の制度改革実施以前では、フレックスジョブ

と障害年金の関係は次のようであった。すなわち、就業困難な者がジョブセンター^(注)に来所した場合、ジョブセンターでの最初の認定で、就業可能性があると認定された者は、通常の雇用就業及びフレックスジョブの可能性を検討し、駄目な場合に、年金支給を決定した。その際、リハビリテーション・訓練、教育で就業能力が向上するかどうかも検討された（デンマークでは、障害年金支給は、障害の有無ではなく、あくまで就業可能性で判断される）。おおよそ就労能力の半分以上が残っていると判断されれば通常の雇用契約、残存能力が3分の1未満と判断されれば障害年金支給、半分と3分の1の間と判断されればフレックスジョブを探すとなっていた。

(注) 2007年の地方行政改革に並行した見直しで、コムーネ＝基礎自治体へ移管された。2007年改革では、国-14の県(Amt) -約270の基礎自治体(コムーネ)の三層構造を、基本的には、国-98のコムーネの二層構造にし、途中の地域(レギオン)は、医療に責任を持つ他は地域の全体計画等を策定するだけのものになった。なお、デンマークの地方分権は「中央レベルの枠組みの中での分権化」(centralized de-centralization)と言われ、国が政策枠組みと政策目標を決め、その達成度に応じてコムーネへの助成額を大きく変更する目標管理が広く行われている。

(2) 2012年12月の法改正

2009年時点で、障害年金、フレックスジョブ、フレックスジョブ失業手当(フレックスジョブが見つからなかった者への失業給付)の受給者数は、予想数より5万5千人増加(フレックスジョブで16,200人増、フレックスジョブ失業手当で11,300人増、障害年金で26,800人増)しており、上記3制度による年間の超過支出額は、90億デンマーク・クローネ(1クローネ=18円換算で約1600億円)に達していた。それで、「福祉から就労へ」の動きを促進し、財政支出の増加を抑えるため、2012年6月、政府(社会民主党、社会人民党、急進自由党で構成)と野党である自由党、保守党、自由同盟との間で、フレックスジョブと障害年金の改革について、基本合意がされた。この合意を踏まえ、社会統合省と雇用省を中心とした検討を経て、2012年12月23日、フレックスジョブと障害年金の改正法(「積極的雇用政策法、積極的社会政策法、社会年金法等を改正する法」)が国会で可決された。そして、2013年1月1日から施行された。

具体的には、①2013年1月以降、機能障害等により労働能力が低い場合であっても、原則として、40歳未満の者には、障害年金は支給されず、その代わりに、1回あたり最長5年間のリソース・プロセスが提供される(延長可能)。リソース・プロセスは、様々な専門家で構成されるリハビリテーション・チームが本人と面談をしながら必要な支援を検討し、就業の道を最大限に探るものである、②フレックスジョブについては、(i)労働時間が短い者も対象にし、(ii)公的助成を雇用主でなく直接個人に支給し、(iii)労働収入が最も低い者に最大額の助成額を支給し(雇用主は障害者が就労した時間分のみの賃金を支給すればいい)、(iv)労働時間を増やせば総所得が明確に増える仕組みとなる等、大改正であった。

(3) リハビリテーション・チームとリハビリテーション・プロセス

リハビリテーション・チームとリハビリテーション・プロセスが本改革の要石である。

まず、全コムーネ(基礎自治体)内に、雇用部門、保健・医療部門、社会福祉部門、教育部門の代表者からなるリハビリテーション・チームを設置する。そして、18歳~40歳の者で、フレックスジョブや障害年金を受給する可能性が高いと評価される者に対しては、一般労働市場により近い形での参画を目指して、このチームがリハビリテーション・プランを作成し、このプランを参考に関係当局が決定したリソース・プロセスが提供される。

リハビリテーション・プランは具体的には以下のようにして作成される。

まずは、第1段階として、当事者参加の下、準備予備調査として、①これまでの就業経験、②利用した公的サービス、③健康に関する情報(医師の診断書等)がデータ化される。次に、①一般労働市場での本格就労を目指すのが妥当、②フレックスジョブを目指すのが妥当、③障害年金が妥当、④その他の選択が妥当、の判断と、それを裏付ける、①就業面での留意の必要性、②健康面での留意の必要性、③メンターの支援の必要性等が特定される。

こうした検討の後、第2段階として、最終達成目標、中途達成目標(それぞれ、なぜそのような目標が妥当かの理由を付加)、次の6カ月間の具体的行動計画、その次の6カ月の「可能性のある」計画から

なるリハビリテーション・プランが作成され、関係当局に提案される。但し、提供サービスの決定権はこのチームにはなく、関係当局が有している。

(4) デンマーク障害者団体連盟 (DH) の評価

ほぼ全政党の合意に基づいているので、反対論は、障害者団体と一部市民団体等に限定されたという。障害者団体は、今回の改正に対し、非常に反発し、反対運動を展開した。「」内がデンマーク政府見解、() 内がデンマーク障害者団体連盟の反対論である。

- ①「フレックスジョブのコストはコントロールがきかないほど巨額になっている。」(フレックスジョブと障害年金の受給者合計は、2003年から2009年で3万7千人増加しているが、他方、疾病給付等の対象者が4万千人減少している。)
- ②「今回の改革が否定的影響を与えるのは、高額所得者のみである。」(平均所得額の者でも大きな影響を受ける。)
- ③「フレックスジョブないし障害年金を現在受給中の者には影響を与えない。」(現在の就業条件で就業を継続するならばその通りだが、仕事が変われば新ルールが適用される。従って、受給者は、現在の雇用関係に束縛され、仕事を変えたくても変えられなくなる。)
- ④「今日、多くの若者を永続的な障害年金の道に追いやるのは間違っている。」(必要な労働市場と教育の機会が与えられなければ、18歳から40歳の長い期間低収入に甘んじることになりかねない。)

今回のインタビューでも、実際に多くの仕事を創出することができるのかが疑問だし、低収入に落ちる障害者が増えるのでないかとの不安が大きいとの意見表明があった。

ただし、その一方で、リソース・プロセスはデンマーク障害者団体連盟も従来から唱えてきたものであり、今回の改革には、障害者の就業能力を高め、労働市場への参加を支援するとの理念がある。この点は評価するという。そして、すでに法改正がなされたので、今後は、改正された制度の枠組みで、障害者のために運用面での適切な配慮を求める対応をせざるを得ない、特に、各自治体が同レベルで対応するよう、監視していきたい、という意見であった。

5 デンマークの障害者雇用就業の展開と今後の研究課題

(1) 障害者の所得保障を雇用就業で行うのか、社会保障で行うのか

就労関係施策と所得保障制度との一体的見直しは、オランダ等多くの国でも進められているが、雇用就業での所得保障を重視する方向にある。わが国においても、障害者の就労関係施策と所得保障制度との一体的見直しが必要であるが、多くの国では、障害年金は、就労能力の減退を補てんするものとなっており、就労能力の適切な評価が重要である。今回、障害者団体とのヒアリングでは、「仕事をすればするほど所得が増えるということで、自分に鞭打ち、無理をすることになる。家庭生活にも悪影響が出る可能性も大きい。働け、働け、で短期的には給与が増えても、長期的には身体に与えるダメージが大きく、就労能力が下がる心配がある。それで給与も下がることになるのではないか。」との懸念があった。デンマークのリソース・プロセスで対象者の就労能力評価が適切に行われるのか、障害者の就労志向や就労内容が今後どのように変わっていくのか、注意深くフォローしていきたい。

(2) 国連障害者権利条約との関係

現時点において、国連障害者権利条約がデンマークの障害者政策に与えた影響は少ない。直接的な影響は、2010年12月の国会決定により、国連障害者権利条約33条(条約の締結国内における実施及び監視)における「条約の実施を促進、保護、監視するための枠組み」が、デンマークにおいては、デンマーク人権協会(国連障害者権利条約の促進、実施状況のモニターが重要業務となった。)、デンマーク障害者審議会、国会オンブズマン(行政へのクレームに広く対処。業務内容に障害者施策の監視が明確化された。100人ほどのスタッフを有する。)が連携して担うことになった程度のようなのだ。

ただし、先日、周辺国に比べ批准が遅れていた条約のOptional Protocol(選択議定書。批准国の個人が、条約に規定された諸権利の侵害について、国連に設置された障害者権利委員会に対し直接通報が可能になる。)の批准を現政権は決定した。また、法務省に特別委員会(専門家と行政官で構成。障害者団体も参加。)が設置され、各法律にどれだけ国連障

害者権利条約を具現化させるのか、本年中に結論を出す予定になっている。

このように、デンマークは国連障害者権利条約の具現化には時間をかけて取り組んでおり、具体的取り組み状況につき、今後のフォローが必要である。

(3) フレクシキュリティ政策との関係

「フレクシキュリティ」とは、労働市場の柔軟性・弾力性（フレキシビリティ）と雇用・生活保障（セキュリティ）の両立を目指す包括的な政策体系で、2006年の欧州首脳会議以降、EU全体で積極的に推進されている。リーマンショック以降、議論は再活性化している。デンマーク型は、フレクシキュリティ・モデルの代表モデルの一つで、①柔軟な労働市場（解雇規制が緩い）、②手厚いセーフティネット（失業給付等が充実。高水準だったフレックスジョブの賃金補てん額や障害年金額もこの一環。）、③積極的な雇用政策（次の仕事に移るための職業教育プログラムが充実）、の3本柱（いわゆる「黄金の三角形」(The Danish Golden Triangle) とそれを支える労使の政策決定、実施への積極的参加から成り立っている²⁾⁶⁾。

デンマーク人権協会の障害者均等処遇チームを率いる Liisberg さんは、デンマークのフレクシキュリティ政策に批判的であった。デンマークのフレクシキュリティ政策は、デンマークの失業率が低い一因となっているが、事業主は労働能力が低下した労働者を、フレクシキュリティを名目に合法的に解雇できるので、転職が特に困難である障害者にしわ寄せがきているという。スウェーデンには能力低下ですぐには解雇できない法規定があり、デンマークでもこうした法律の導入が必要だという。

フレクシキュリティはどここの国でも必要であるが、形態はまことに多様である。日本でも、雇用・社会保障政策として、また、障害者対策として、どのようなフレクシキュリティを追求したらいいのか、大いに議論すべきであろう。

6 おわりに

デンマークは3年ぶりの訪問であったが、この間の変化の大きさに大変驚かされた。一方では、長期化している経済不況への対応、他方では「福祉から就労へ、それもできるだけ一般労働市場での雇用へ」の流れの推進、この両面があいまって、もともと「実

験国家」であるデンマークでは、他国以上に大きな政策の見直しが進んでいるようだ。今回のフレックスジョブ、障害年金見直しは、まさに始まったばかりで、見直し結果の評価には少なくとも数年間が必要であろう。今後とも、多様な観点からデンマークの障害者政策動向をフォローしていきたい。

【参考文献】

- 1) 岩田克彦：デンマークの障害者雇用就業政策 —フレックスジョブ、障害年金の制度改正を中心として—、「障害者の生活実態ニーズ把握による就労支援と障害保健福祉政策のあり方に関する研究報告書」（平成23年度厚生労働科学研究補助金）（2013）、p 94-110
- 2) 同：欧州諸国のフレクシキュリティ政策の現状と課題、「季刊社会保障研究 2012年 No179」, p 85-91 (2012)
- 3) 同：障害者就労で福祉政策と労働政策の一体的展開をいかに実現するか、「障害者の福祉的就労の現状と課題」, p 303-326, 松井亮輔・岩田克彦編、(2011)
- 4) 同：デンマーク、「障害者の福祉的就労の現状と課題」、p 119-131、松井亮輔・岩田克彦編、中央法規 (2011)
- 5) 同：デンマークにおける社会支援雇用の実体と課題、「EU諸国における社会支援雇用調査報告書」、日本障害者協議会社会支援雇用研究会 (2010)
- 6) 同：デンマークのフレクシキュリティと労働関連制度、「経営法曹、第166号」, p 60-80, (2010)

【連絡先】

岩田克彦 23年度
職業能力開発総合大学校
e-mail : iwata@uitec.ac.jp

ドイツ及びフランスにおける障害者の所得保障

荻部 隆(障害者職業総合センター 特別研究員)

1 はじめに

障害者の雇用施策は、障害者が適切な職業に就き、その能力を十分に発揮して職業を通じての社会参加と自立を図ることを目的としており、その中で障害者は社会の一員としてその責任を分担することが期待される。障害者の自立を支えるものは、職業に従事することによって得られる賃金であるが、身体や精神的機能の低下・喪失に伴って就労を含む生活活動上の困難や不自由・不利益に直面することの多い障害者の場合には、高齢となり就労による所得を失った者に対する老齢年金と同様の賃金以外の所得保障の仕組みが必要となり、各国でその整備が進められてきた。その意味で、障害者雇用施策を考える場合には、障害年金等の賃金以外の所得保障システムについても関連の深い問題として現状や課題を把握し、検討を行うことが重要である。欧米諸国では、我が国と同様に保険制度の中で一般傷病や労働災害によって被った障害という保険事故に対応した補償給付としての年金制度が設けられているが、今回は、日本と同様に割当雇用制度が採用されているドイツ及びフランスにおける所得保障制度について、障害の要件、認定方法等に注目して考察することとした。

2 ドイツの所得保障制度

(1) 障害年金

① 障害の要件

障害年金給付の対象となる障害要件は、2001年の年金改革以降、「稼得能力の減少(Minderung der Erwerbsfähigkeit)を理由とする年金」に整理され、稼得能力の完全減少か一部減少の場合となっている。

したがって、傷病による機能障害があっても一定以上の稼得能力の減少がなければ障害年金は給付されない。

この稼得能力の減少については、雇用形態を問わず1日3時間未満しか就労できない状態の場合に完全稼得能力減少とされ、1日3時間以上6時間未満しか就労できない場合に一部稼得能力減少とされる。このため、1日6時間以上就労可能な障害者は障害年金の対象である障害者とは認定されず、所得は就労による賃金から確保する必要が

あり、就労できない場合の失業という保険事故に対しては失業保険制度が適用される。1日3時間の基準は、一般労働市場で就労する際の失業手当の受給には1週15時間以上(1日3時間以上)の就労が支給要件となっているからで、それ故3時間以上働ける障害者は短時間労働で、6時間以上働ける障害者は一般労働市場で就労することが求められ、所得保障は年金保険制度と失業保険制度とが切れ目なくつながる制度となっている。

したがって、障害年金額についても、完全減少の場合は老齢年金額と同等であり、一部減少の場合は完全年金額の2分の1と定められている。

障害以外の要件としては、稼得能力減少の事故発生前に年金保険制度に加入していること、老齢年金支給開始年齢(65歳)前の事故であること等があり、保険制度の適用されない障害者には社会扶助制度としての障害時基礎保障制度が用意されている。なお、65歳になり障害年金受給資格を失った者は、引き続き老齢年金が受給できる。

② 障害の認定方法

ドイツ年金保険(DRV)の各州にある事務所において障害年金申請者の医学的鑑定及び就労能力評価が行われる。障害認定は、申請者の心身の障害の状態を診断し、従来の仕事にどの程度の時間従事できるか、作業能力がどの程度残っているか等を鑑定書に取りまとめ稼得能力評価を行うようになっているが、労災保険や重度障害者関係の規定で用いられる障害等級表のような厳密な基準はなく、可能労働時間による能力評価は大まかなものである。

③ 支給状況

年金保険の運営管理を行うDRVの資料から障害年金の2012年末の状況を見ると、受給者総数は、1998年の1,936,060人をピークとして減少傾向にあるものの、1,677,538人に達しており、そのうち、障害程度の軽い者に対する一部稼得能力減少年金の受給者は104,847人、障害程度の重い完全稼得能力減少年金の受給者は1,555,083人となっている。平均年金月額は、全体で699€、一部減少年金では474€、完全減少年金では717€であった(表1参照)。

表 1 障害年金受給者数・平均年金月額（2012 年末）

	受給者全体 (人)	年金月額 (ユーロ)
障害年金計 *	1,677,538	699
一部稼得能力減少年金	104,847	474
完全稼得能力減少年金	1,555,083	717

資料出所：DRV, Rentenbestand am 31.12.2012

* 障害年金計には鉱山労働者年金を含む。

(2) 労災年金

① 障害の要件

ドイツの労災保険制度は、社会法典第 7 編法定災害保険の規定に基づき、ドイツ法定災害保険 (DGUV) により、労働災害、通勤災害、職業病、学校事故等について広範囲に補償され、各種給付金の審査、支給が行われている。

対象となる保険事故は労働災害及び職業病とされ、そのような事故により稼得能力が 26 週間以上にわたり少なくとも 20% 以上減少した場合に労災年金 (Verletztenrente) が受給できる。

事故の結果は 10% 以上の減少のみ算定対象となり、複数の事故による能力減少の合計が 20% に達する場合も年金給付の対象となる。労災年金額は労災等により被った損傷結果に基づく稼得能力減少の度合い (MdE) に応じて決まり、完全能力喪失の場合は年間賃金の 3 分の 2 に相当する満額年金が支給され、減少度が 100% を下回る場合にはその割合に応じた部分年金が支給される。計算例は以下となる。

労災年金計算例 (DGUV 資料より)

年収 36,000 ユーロの被災者の場合

満額年金 年 24,000 ユーロ (36,000 × 2/3,
月額 2,000 ユーロ)

部分年金 (20% の能力減少) 年 4,800 ユーロ
(満額年金 24,000 × 20/100, 月額 400 ユーロ)

② 障害の認定方法

これまでドイツで社会法典第 9 編の重度障害者認定等で用いられてきた労働社会省による「医学的鑑定業務のための手引 (AHP)」は、同手引が法令に根拠を置かないものであることに批判があったため、2008 年の援護医療命令の改正により、第 2 条の別紙「援護医療の原則」として損傷・障害度等級表 (GdS-Tabelle) に改められ、多くの障害程度認定にはこの等級表が用いられることとなったが、労災保険においては、AHP そのものは適用せず、稼得能力減少度 (MdE) を 5% 刻みで障

害種類別に機能損傷程度に応じて詳細に表示する形式の AHP と極めて類似した独自の等級表を用いている。

③ 支給状況

労災年金受給者数は 2011 年末で 750,005 人、そのうち労災事故によるもの 651,947 人、職業病によるもの 100,790 人となっており、この他に労災遺族年金の受給者等 98,058 人がいる。2011 年の各案件の平均支給額は、被保険者 5,273€、寡婦・寡夫 12,270€ となっている (表 2 参照)。

表 2 労災年金受給者数・平均年金年額 (2011 年末)

	受給者全体 (人)	年給付額 (ユーロ)
労災関係年金計	870,678	6,167
被保険者	750,005	5,273
労災年金 (労災)	651,947	
労災年金 (職業病)	98,058	
寡婦・寡夫	107,768	12,270
遺児	12,872	7,199
その他	33	6,402

資料出所：DGUV- Statistiken für die Praxis 2011

(3) 障害時 (稼得能力減少に伴う) 基礎保障

① 障害の要件及び障害認定

ドイツでは、障害年金の支給要件を満たさない先天性障害者、若年障害者、最低限度の水準に満たない少額の年金受給者等のため、社会法典第 12 編に基づく社会扶助制度による税を財源とする非拠出制の給付として、障害時基礎保障 (Grundsicherung bei Erwerbsminderung) が 2003 年に導入され、障害者の最低限の生活を可能とする所得保障の機能を果たしている。

障害時基礎保障の実施機関は郡又は市の地方自治体であり、社会扶助を受ける場合と同様の所得及び資産の制限がある。満 18 歳以上の稼得能力が完全に減少した障害者 (1 日 3 時間未満しか就労できない) だけが対象となっているほかは障害年金と同様の要件、認定手続きに従っており、自治体は障害年金を所管するドイツ年金保険 (DRV) に障害認定を要請しその情報提供が受けられる。

② 支給状況

受給者数は、2003 年末 181,097 人から 2011 年末 407,820 人と、人口に対する割合も増加し就労実績のない無年金障害者に対する所得保障の役割が拡大している。2011 年末の平均総支給額は月額 657€、所得控除後の平均支給実額は 485€で

あった。

3 フランスの所得保障制度

(1) 障害年金

① 障害の要件

フランスでは労働者が労働災害や職業病以外の一般的傷病により障害者となった場合の所得保障は、社会保障法典第3編の規定に基づき疾病保険制度から給付される障害年金（pension d'invalidité）である。多くの国では、障害年金と老齢年金は同一制度の枠内で運営されているが、フランスでは、障害を疾病の延長・固定した状態ととらえ、疾病保険を運営する全国被用者疾病保険金庫（CNAMTS）から初級疾病保険金庫（CPAM）を通じて、私傷病又は労災により労働能力を喪失した者に障害年金又は労災年金が支給される。

障害年金における障害（invalidité）とは、労働災害や職業病でない疾病や負傷によって労働能力が3分の2以上減少した状態のときに障害があるとされ、受給認定者は、さらに労働能力の喪失程度と支援の必要性に応じて3区分に分けられる。

区分1は、有償労働に従事する能力のある中程度の障害者で、年金額は被保険者の最良の賃金の10年間の平均賃金年額の30%である。区分2は、いかなる職業にも従事することができない重度の障害者で、年金額は平均賃金額の50%である。区分3は、いかなる職業にも従事することができず、日常生活活動を行うために第三者の援助を必要とする最重度の障害者で、年金額は平均賃金額の50%に第三者加算を加えた金額となる。各区分別の最低額と最高額は表3のとおり。

表3 障害年金月額額の最低・最高額（2013.4.1現在）

障害区分	平均賃金に乗ずる割合	最低年金月額（ユーロ）	最高年金月額（ユーロ）
区分1	30%	279.98	925.80
区分2	50%	279.98	1,543.00
区分3	50% + 第三者加算	279.98 + 1,096.50	1,543.00 + 1,096.50

② 障害の認定方法

障害年金の対象となる障害の有無や程度は、初級疾病保険金庫が顧問医（médecin conseil）の鑑定評価を参考にして認定する。鑑定評価は、被保険者の残存労働能力、全般的状態、年齢、身体

的・精神的能力、適性や職業訓練を考慮して行われる。労災年金制度と比較すると、労災年金では障害等級表等により障害率が決定されるが、障害年金の方には詳細な等級表はなく前述の事項で認定される。

こうした障害年金と労災年金における障害定義の相違はドイツの場合と同様で、障害年金では細かな機能障害の程度に着目するのではなく、実際の稼働能力の程度を大づかみで総合的に判断して喪失した所得を補填するとの考え方に立ち、保険者側による判断が重視されているように思われる。

③ 支給状況

2011年の一般制度の障害年金受給者数は、611千人で障害年金受給者の障害程度の区分別割合は、区分1が全体の23%、区分2が74%、区分3が3%と、大半が区分2である。平均支給額（2008年）は、全体589€、1区分378€、2区分621€、3区分1,466€であった。

(2) 労災年金

① 障害の要件

労災年金（rente d'incapacité）の場合の障害とは、労働災害又は職業病により永続的障害（IP）が残り、社会保障法典第4編 R.434-35 条別表1で定める障害等級表（Barème indicatif d'invalidité）による障害率が10%以上である。

年金額の計算は、労災発生前の1年間の算定基礎賃金に、認定された障害率が50%以下の場合はその2分の1を、50%を超える場合は50%を超える部分の1.5倍に50%の半分を加えた合計率を乗じて得た額となり、計算例は次のとおり。

・障害率が30%：年賃金×15%（30/2 = 15）

・障害率が75%：年賃金×62.5%（50/2 + 25×1.5）

② 障害の認定方法

被災した障害者の申請に基づき、障害等級表を参照しつつ、障害の性質、全般的状態、年齢、身体的・精神的能力及び職業上の能力・資格を考慮して、顧問医の鑑定を聞き決定する。この障害等級表は、障害者の機能障害及び能力低下の評価指針（Guide-barème）のように、障害を上肢、下肢、脊椎、脳・神経系、等に細分した医学的診断による障害率を示している。

③ 支給状況

2011年の一般制度の労災年金受給者数は1,287

千人、1人当たり平均受給年額は2,244€、遺族年金受給者は85千人、受給年額は12,967€であった。

(3) 成人障害者手当(AAH)

フランスの障害者の所得保障制度では、税を財源とする社会扶助制度に基づく給付も重要な役割を果たしている。1975年に導入された成人障害者手当(AAH)は保険加入要件を満たさないために障害年金を受給できない障害者に対して家族手当金庫(CAF)から給付される非拠出制の給付金であり、そのため資産や所得に制限があり、就労による賃金も一部が控除される。

① 障害の要件及び認定方法

AAHの受給のための障害要件は、障害率が80%以上の重度の障害があるか又は障害率が50%～79%の障害により相当期間就労が困難な状態にある場合で、年齢要件は20歳以上60歳未満の者である。各県の障害者センター(MDPH)の中に設置されている障害者権利自立委員会(CDAPH)が、社会福祉・家族法典付属文書2-4で定める障害者の機能障害及び能力低下の評価指針(Guide-barème)等に基づく判定評価を得て認定する。

② 支給状況

AAHの月額(2012年9月現在)は、776.59€、2011年の受給者数は、956,600人であった。

4 日本との比較

(1) 障害の範囲・等級

障害年金は、独仏がいずれも障害による労働・稼働能力の減少で生じた就労所得の喪失を補う給付という性格を持つものに対して、日本では障害による日常生活の著しい制限に対してその生活の維持向上を図るための給付となっており、必ずしも就労所得の喪失を保障する役割を有してはいない。そのため、障害の認定も機能障害による日常生活の制限を評価する医学的判定基準によって行われ、高賃金の年金受給者がいる一方で、障害のために就労できなくとも障害程度が基準に達していないと障害年金の支給は受けられない場合もある。

他方、労災年金は、各国とも労働による事故の結果労働能力の制限を引き起こす障害が生じ、そのための就労所得の減少を補償するという給付の性格が同様であるため、機能障害の程度を細かく判定し給付額もそれぞれに対応する仕組みとなっ

ており、また保険制度という性格から、保険者による認定・評価の独自の基準が設けられている。

障害の範囲・等級の比較に当たり、ここでは詳細な認定基準のある制度により、視力という共通尺度のある視覚障害を比較する。以下の表4のとおり、日本の障害の等級各付に比べ、独仏いずれも身体障害者福祉法の6級に相当する広い範囲の障害も重度として扱っており、これが障害出現率や年金受給者数の違いとなっている。

表4 視覚障害等級の日独仏比較

日・障害年金	日・労災年金	ドイツ	フランス
両眼の視力の和が0.04以下(1級)	両眼が失明(1級)	両眼の視力の和が0.1未満(100)	両眼完全失明(95)
両眼の視力の和が0.05以上0.08以下(2級)	1眼失明、他眼視力0.02以下、両眼の視力0.02以下(2級)		両眼の視力の和が0.04以下(92)
両眼の視力0.1以下(3級)	1眼失明、他眼視力0.06以下(3級)		両眼の視力の和が0.08(90)
	両眼の視力0.06以下(4級)	両眼の視力の和が0.1以上0.15未満(90)	両眼の視力の和が0.09(87)
	1眼失明、他眼視力0.1以下(5級)		両眼の視力の和が0.1(85)
	両眼の視力0.1以下(6級)	両眼の視力の和が0.15以上0.2未満(80)	両眼の視力の和が0.15以上0.19以下(82)
1眼の視力が0.02以下、他眼の視力が0.6以下のもの、両眼の視力の和が0.2を超えるもの(参考6級)	1眼失明、他眼視力0.6以下(7級)		両眼の視力の和が0.2以上0.25未満(70)
	*7級以上が年金支給 一眼失明(8級)	両眼の視力の和が0.3以上0.4未満(50) 一眼失明(30)	両眼の視力の和が0.45以上0.5未満(50) 一眼失明(25)

(2) 就労促進との関係

日本の障害年金では一般に就労に伴う減額調整は行われないが、独仏の場合、部分年金は別として完全に稼働能力を喪失した障害者に対する年金等については就労所得が一定額を超えると年金等の支給額が減額される。

【参考文献】

- 1) 障害者職業総合センター:「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(2012年)第1章, 第2章
- 2) 永野仁美:「障害者の雇用と所得保障」, 信山社(2013年)
- 3) 百瀬優ほか:「欧米諸国における障害年金を中心とした障害者に係る所得保障制度に関する研究」厚生労働科学研究費(2011年)

障害者権利条約から見た改正障害者雇用促進法と 障害者差別解消法（新法）の問題点

清水 建夫（働く障がい者の弁護士団/NPO法人障害児・者人権ネットワーク 弁護士）

1 2013年6月に成立した二法は条約に比べ未だ道半ば

- (1) 日本政府は2007年9月28日障害者権利条約（以下「条約」という。）に署名したのち、批准に向けて国内法の整備を進めてきた。2011年4月22日障害者基本法を改正する法律案を国会に提出し、同年7月29日成立した。
- (2) 2013年4月19日障害者雇用促進法を改正する法律案を国会に提出し6月13日成立した。また同年4月26日「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律案」を国会に提出し、6月19日成立した（以下「改正障害者雇用促進法」「障害者差別解消法」と各いう。）。
- (3) 障害者差別解消法は13条で条約27条「労働及び雇用」に対応する国内法の整備は障害者雇用促進法の改正によるものとした。
- (4) 二法の成立により一定の前進があるものの、条約の基本思想からの逸脱があり、国内法化の立法としては未だ道半ばである。今後の更なる改正が不可避である。

2 基本的枠組みの誤り

- (1) 条約27条1項本文は「締約国は、障害者が他の者と平等に労働についての権利を有することを認める。この権利には、障害者に対して開放され、障害者を受け入れ、及び障害者にとって利用可能な労働市場及び労働環境において、障害者が自由に選択し、又は承諾する労働によって生計を立てる機会を有する権利を含む。」として障害者の労働の権利を正面から規定した上、締約国と事業主の具体的な義務を明記している。これに対し障害者雇用促進法1条(目的)は事業主の「雇用義務等に基づく雇用の促進等のための措置」等を講じるとし、この措置の主体は事業主と国及び地方公共団体の任命権者であって障害者ではない。障害者雇用促進法では障害者はあくまでも事業主と任命権者の雇用義務・採用義務に基づく雇用の促進の結果を受け入れる

客体にすぎない。この法律は障害者の権利を謳うにふさわしい法律ではない。

- (2) 改正障害者雇用促進法1条に「雇用の分野における障害者と障害者でない者との均等な機会及び待遇の確保並びに障害者がその有する能力を有効に発揮することができるようにするための措置」を従来の三つの措置に追加した。しかし条約が正面から認める障害者の権利を「措置」という枠の中でご都合的に変えたもので、条約の基本思想に沿うものではない。

3 現行の障害者雇用率制度の運用を肯定することによる障害者差別の固定化

- (1) 日本における障害者差別の根源は、何よりも雇用差別にあり、これを率先して進めてきたのが厚生労働省による現行の障害者雇用率制度の運用である。同省は障害者雇用促進法の文言を意図的に歪曲して解釈し、事業主に対し障害者雇用は非正規雇用でよいとする取り扱いを一貫して行ってきた。同法38条は雇用に関する国及び地方公共団体の任命権者の採用義務を「常時勤務する職員」の採用と明記し、また同法43条は一般事業主の雇用義務を「常時雇用する労働者」の雇用と明記している。
- (2) 「常時勤務する職員」「常時雇用する労働者」という文言の素直な解釈は「正規職員」「正規社員」（期間の定めのない労働者）を指すことは明白である。法律の文言を歪曲して解釈し、事業主や行政機関に対し非正規雇用でよいとする同省の扱いは国による障害者差別以外の何ものでもない。国(厚生労働省)や高齢・障害・求職者雇用支援機構が非正規雇用でよいとしている場合に、事業主が契約の打ち切り(雇止め)をしやすい契約形態を選択するのは自然な流れである。

障害をもった労働者の多くは、昇給・昇格も退職金もほとんどなく、契約が更新されるか否かの不安をもちながら日々働いているのが現実である。

(3) 労働・雇用における差別はあらゆる差別の根源であり、逆に言えば労働・雇用差別の廃絶はあらゆる差別廃絶の最終到達点である。労働・雇用差別を廃絶しない限り、教育差別の廃絶をいくら唱えても障害者差別の解消は絵に画いた餅に終わる。障害者が社会人として活躍できるか否かは障害者の能力や障害特性（障害者基本法18条・19条）の相違によるよりも、社会人として与えられる機会の相違による。このことは弁護士・医師などの資格のある障害者が、障害のあるという立場から障害のない資格者を超える活躍をしている事実が証明している。非正規雇用に分けられ単純で生きがいのない労働に従事させられている障害者は、経済的不利益のみならず、人生のあらゆる局面で労働者としての尊厳を否定され、回復しがたい損失を受けている。

(4) JR採用差別事件で最高裁第一小法廷2003年12月22日判決は国鉄が国労や全動労に属する組合員をJRの採用候補者名簿に記載しなかったことに関し、「国鉄によって承継法人の採用候補者に選定されず採用候補者名簿に記載されなかった者は、振り分けに当たって承継法人の職員に採用された者と比較して不利益な立場に置かれることは明らかである。」と断じた（判例時報1847号8頁以下）。これを受けた東京地方裁判所は、2005年9月15日国鉄による不当労働行為を認定し、労働者のJR採用への期待権を侵害したとして国鉄の後継法人（独）鉄道建設・運輸施設整備支援機構に損害賠償を命じた（判例時報1906号10頁以下）。東京高等裁判所も2009年3月25日同機構の控訴を棄却し、一審の判断を支持した（労働判例984号48頁）。

(5) この判例法理を障害者雇用に適用すると、障害者を結果として非正規雇用に分ける厚生労働省の扱いは、障害者を不利益な立場に置く明らかな障害者差別であり、障害者雇用促進法に基づき障害者が本来処遇されるべき正規雇用への期待権を侵害するものである。当然国家賠償請求の対象となると思料する。

(6) 障害者は治療に専念を余儀なくされ働くことが不可能な人、健康状態からは働くことが可能であるが雇用の機会がなく作業所等で福祉的就

労を余儀なくされている人、雇用の機会には恵まれたが非正規雇用で不安定な就労形態を余儀なくされている人、中途障害者ら正規雇用として働いている人等と実に三重にも四重にも分断され差別されている。そして正規雇用の人も含めほとんどの人が障害のない人たちと全く別のトラックを生涯走り続けさせられている。あるトラックからより充実した労働条件の隣のトラックに参入する機会は閉ざされ、逆に労働条件がより制限されたトラックへの移動を日々迫られている。現に障害者枠の従業員が全所有期契約であることを理由に、中途障害となった正規雇用労働者が有期契約への変更を迫られている。このような分断差別を容認する限り障害のある人もない人も開かれた労働市場で平等に働くと言っても絵空事に終わる。見せかけだけの「共生・平等社会」である。分断を固定化させるこの垣根をどうこわしていくかがこれからの最も重要な課題である。

4 日本経済団体連合会事務局の労働政策本部長の猛反対により、精神障害者雇用義務化が大幅に先延ばし

(1) 精神障害者を障害者雇用率の実雇用算定の分子にカウントできるようになった2006年4月以降精神障害者の雇用状況は大きく進展した。ハローワークにおける精神障害者の新規求職申込件数は年々増加し、2006年度18,918件から2011年度48,777件と2.6倍となった。障害者全体の新規求職申込件数に占める精神障害者の割合は、18.3%から32.9%と増加した。

また、毎年6月1日現在の従業員56人以上企業で雇用されている障害者の雇用状況報告によると、初めて報告の対象となった2006年度の精神障害者の雇用障害者数は1,917.5人（うち短時間543人）であったが、2011年は13,024.0人（うち短時間3,972人）と5年間で6.8倍となった。

(2) 障害者雇用促進制度における障害者の範囲等の在り方に関する研究会は、2012年8月3日の最終報告書において、結論として「精神障害者の雇用環境は改善され義務化に向けた条件整備は着実に進展してきたと考えられることから、精神障害者を雇用義務の対象とすることが適当

である」とした。

これに対し、真っ向から異を唱え猛反対したのがことであろうに日本経済団体連合会（以下「日本経団連」という。）の事務局の労働政策本部長の高橋弘行労働政策審議会障害者雇用分科会委員（使用者側代表5名のうちの1名）である。

(3) 高橋委員は厚生労働省が出したデータのうち自説に不都合なデータについては言及せず、データを自説に都合よく引用して反対論を展開している。「現在の実雇用率1.69%は法定雇用率を下回っており、法定雇用率達成企業割合も46.8%と過半数に達していません」「昨年6月1日時点の数字を見ると、新しい法定雇用率2%を達成している企業は、いずれの企業規模でもわずか2割程度にすぎません。」と述べる。しかし昨年6月1日の法定雇用率は1.8%であり、1,000人以上の企業の実雇用率は1.9%で法定雇用率をすでに0.1%上回っている。法定雇用率が2.0%となれば大企業は易々とそれを超える。日本経団連は日本を代表する大企業を会員とする組織であり、その事務局の労働政策本部長が中小企業も含めた実雇用率を自説に都合のよいように引用するのはフェアではない。現時点では労働者数が200人以下の企業は障害者雇用納付金の納付義務さえない。1.69%というのは労働者数56人以上の企業全体の雇用率であり、この高橋委員の論旨は公正を欠き、母体団体傘下の企業の現実とかけ離れている。

(4) 日本の企業はリーマンショックも東日本大震災も優に乗り越え、上場企業の2013年3月末決算は経常利益において2割の増益であり、しかも6分の1の企業が過去最高益を記録、株主配当額も過去最高である。これは社長から全労働者までが一丸となって良質な製品・きめ細かなサービスづくりに専念した結果であり、日本の経営者や労働者（障害のある労働者を含む）が地道な努力によって築いた底力によるものである。高橋委員は「厳しい経営環境が続く中、企業努力によりまして雇用障害者数は9年連続で過去最高を更新してきています。」と述べているが、これは経営者だけの努力によるものではなく、ましてや日本経団連という業界団体のお

かげによるものではない。

(5) 同じ障害者雇用率制度を採用しているドイツ、フランスの次の障害者雇用率制度と比較しても日本の2%は著しく低い。

ドイツ 法定雇用率 従業員20名以上の企業及び公的機関について5%

実雇用率 全体4.5%、民間3.92%、公的6.3%

フランス 法定雇用率 従業員20名以上の企業及び公的機関について6%

実雇用率 多様な制度による雇用

(6) グローバル化の中で日本の企業は障害者雇用においても他国に範を示す世界的企業群たらねばならない。共生社会の実現について日本経団連は日本の企業群を指導し、率先して舵を取るべき立場にある。目先の利益にとらわれ日本経団連が志の低い単なる圧力団体に身を落とすのは、日本国民にとっても日本の経済界にとっても恥ずべきことである。国連は1980年1月30日に採択した「国際障害者年行動計画」の中で「ある社会がその構成員のいくらかの人々を閉め出すような場合それは弱くもろい社会なのである。」と断じている。日本経団連が日本でも世界でも弱くもろい社会をつくるリーダーであってはならない。日本経団連は自ら与えられた厳粛な使命を自覚し、組織を挙げて精神障害者の雇用に積極的に取り組むべきである。高橋委員の発言は日本経団連の企業行動憲章に反するものであり、あくまでも高橋委員の個人的見解であり、日本経団連の組織全体としての見解ではないと信じたい。

(7) ようやく精神障害者の社会参加の流れが動き始めたこのときに、日本経団連がこの流れを凍らせる事態をつくるとすれば、その歴史的責任は重大である。

(8) 日本経団連の猛反対を受け、精神障害者の雇用義務化の施行日は2018年4月1日となり大幅に遅れた。加えて2018年4月1日から更に5年間は「激変緩和」というわけもわからない名目のもとに法定雇用率の算定方法につき原則を歪めて緩和することとした。2006年4月以後多くの精神障害者の社会参加が前進しつつあったが、日本経団連の猛反対により雇用義務化が大幅に

遅れ、この流れが凍りついてしまわないかということ強く憂慮する。このような凍結状態を発生させないために厚生労働省や事業主や事業主団体に精神障害者の雇用の推進をより一層求めていく必要がある。

5 紛争の解決機関

- (1) 改正障害者雇用促進法は第3章の2「紛争の解決」の章を新たに設けたが、都道府県労働局長による助言、指導、勧告又は紛争調整委員会による調停手続による紛争解決を図るものとしたにすぎない。事業主が反対するかぎり実効性がなく、多くを期待できない。本来なら政府から独立した第三者機関による簡易で迅速な準司法手続を設けるべきであった。
- (2) 改正障害者雇用促進法にはEUの一般雇用機会均等指令や韓国の障害者差別禁止法が定める立証責任の転換規定、損害額の推定規定や違反者に対する罰則規定のようなものがなく、差別禁止の実効性を担保するための規定が零に等しい。

6 障害者基本法に反する障害者差別解消法

障害者基本法4条2項は1項を受け、「(事業者を含めた)何人も」合理的配慮を法的義務として負うとするものである。障害者差別解消法8条2項ではこれを努力義務でよいとするもので障害者基本法に反する。障害者差別解消法1条は目的に「この法律は障害者基本法の基本的な理念にのっとり」としており、支離滅裂な法律である。

7 精神障害者という差別用語の撤廃へ

日本においては精神障害者という言葉そのものが差別用語化し、「気狂い」という人格を全面否定する言葉に連動している。現実には精神障害者は適切な生活管理・薬の投与が行われれば障害のない労働者と何ら変わりがない働きをすることができる。法律も行政も精神障害者という言葉で一まとめにしているが、ここに強い偏見を生む土壌がある。むしろ個々の障害(統合失調症・てんかん・そううつ病)ごとに、各障害者の障害特性に応じた雇用対策を進めることが重要である。統合失調症という用語も適切ではない。これら不適切な用

語が多く日本人に偏見を生んでおり、このような差別用語を撤廃し、国も企業も国民も精神障害者の尊厳の回復をはかるべく正面から向き合うべきである。自己もしくは自己の家族が「精神障害者」といわれたときは多くの人々が障害を隠そうとする現実に思いを致すべきである。