

重度自閉症（知的障害）の少年の労働能力と命の価値

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

1 広汎性発達障害・自閉症スペクトラムとは

- ・脳の機能障害であると考えられているが、発症のメカニズムはよくわかっていない。
- ・広汎性発達障害（自閉症・アスペルガー障害など）という診断名がよく知られているが、新しい診断分類では「自閉症スペクトラム障害」が使われることになった。当面は、どちらの診断名も使われる。
- ・行動面での特徴が目立つ障害であるが、その現れ方は多様である。
- ・療育や教育その他の場で、問題改善のための支援が行われている。

2 2つの特徴の組み合わせとして診断

自閉症スペクトラム障害は2つの特徴（社会性やコミュニケーションの障害とこだわりが強く、興味や行動が極めて限られている障害）の組み合わせとして診断される。感覚に対する反応の乏しさや過度の反応も注目される。

自閉症スペクトラムの特徴が組み合わさって多様な特徴を示す。

① 社会性やコミュニケーションの問題

人への反応性や関心が乏しすぎたり、逆に、大きすぎたりして、対人関係がうまく結べない。コミュニケーションをとる時に、言葉や表情・ジェスチャーなどの手段をうまく使えない。

② こだわりの問題

活動や興味の範囲が著しく制限されている。

③ 感覚の特異性の問題

感覚が過敏であったり、逆に反応が乏しかったりする。

④ 知的発達の遅れと偏り

知的障害を伴う場合が多いが、知的障害を伴わない場合もある。知能検査の下位検査項目の成績に著しいばらつきがあることが多い。

（1項2項は(独)高齡・障害・求職者雇用支援機構障害者職業総合センター作成の雇用支援ガイドによる）

3 K君 15歳の死亡と社会福祉法人の責任

K君は会社員の父親と主婦の母親の二男として2000年6月に生まれた。3歳のころに自閉症の診断を受けた。都立特別支援学校小学部を卒業し、中学部に在籍中であった。2014年9月社会福祉法人F学園（以下「F法人」という。）が経営する福祉型障害児入所施設T学園に入所。

2015年9月T学園の玄関の施錠が解除状態の瞬間に外

に出て行方不明となる。同年11月高尾山の麓の沢で遺体が発見された。遺体の損傷が甚だしかった。

F法人はK君の入所にあたり入所児童聞き取り調査書にK君について、①危険認知がない、②無断外出があり、いなくなった行き先の予測がつかない、③自閉、こだわりが強い、④多動である、と記載している。F法人は障害のあるK君に必要な配慮を行い、生命、身体の安全を確保する義務があったが、これを怠り死亡させた。両親が提訴した損害賠償請求訴訟でF法人は「K君が本件施設から外出して行方不明となったこと自体の責任について、特に争うつもりはない。」旨責任を認めている。

4 K君の死亡による損害(逸失利益)

訴訟の争点はK君の死亡による損害をどのように評価するかということに絞られている。F法人は当初の弁護士間交渉でK君には働く能力がないので逸失利益は0であるとして慰謝料としての2000万円の支払いのみを認めた。F法人は訴訟においてもK君の逸失利益を争っている。

5 生前のK君

- ・言葉は2語文程度であるが、表情と身振りで生活に必要な意思表示はできた。
- ・親が授業参観したときK君は神妙に授業に取り組んでいた。授業が終わると、先生の指示に従い、ホワイトボードを倉庫に一人で片付けた。
- ・できることと、できないことに、凸凹があったが、コミュニケーションの方法に配慮すれば日常生活に支障はなかった。
- ・電車の中にゴミが落ちていると、親に片づけさせたり、自分で拾った。
- ・掃除機に興味を示し、母親の真似をして、自分で散らかしたゴミを処理した。
- ・方向感覚は家族の中でも一番優れていた。一度歩いた場所は良く覚えていた。
- ・運動能力が高く走ると父親より早かった。

6 社会の中で働く自閉症者―就労事例集―

（財団法人日本障害者リハビリテーション協会情報センターHP 障害者保健福祉研究情報システムより）

この事例集には働く自閉症者が数多く紹介されている。そのうち事例1は食品加工工場で働く重度知的障害を伴う自閉症のNさんの事例。

Nさんは、重度知的障害（鈴木ビネー式知能検査 IQ23）を伴う自閉症と診断され、障害基礎年金1級を受給している30歳（平成17年10月現在）の男性である。3歳児検診で言葉の遅れと自閉的傾向を指摘されている。小学校は特殊学級に通い、その後は養護学校（中等部）を卒業した。障害特性としては、常時遅延反響言語があり、不安定時には、奇声、飛び跳ね、指噛み等のパニックとなる。コミュニケーションに困難を抱えており、受信は端的な内容であれば、ある程度理解できるが、発信については、単語程度の要求しか伝えることができない。

Nさんの支援者は就労支援のキーワードとして3点をあげている。

① ジョブマッチング

日頃の行動特性、得手・不得手をしっかりと観察したデータを持ち、企業で要求される職務内容を分析し、マッチングした作業を組み立てることが重要。

② ナチュラルサポート

遅延反響言語、奇声、飛び跳ね等の行動を全て抑制することは困難である。リーフレットを用い、従業員に対しそのような行動に至る理由や対応方法を就労支援担当者が説明し、実際の対応を見てもらう事によって、従業員の理解を得た。

③ 本人の特性

本人の特性（自閉症の特性を含む）を把握した上での専門的支援と教示方法の伝達は、集中支援期に、視覚的に優位であることを、具体的なスケジュール、指示書等を用い実際にキーパーソンや従業員の前でNさんを支援したことでその有効性を実感できた。

K君も同様な支援があれば企業で働くことが十分可能であったと思われる。

識の変化、これらを取り込んだ損害評価が必要」と指摘している。

8 命の差別のない判決を期待する

本件請求訴訟では15歳の少年の逸失利益を男子の平均賃金を参考にして損害額を試算した上、K君及び両親の損害を慰謝料として包括的に請求した。包括請求は公害裁判などを経て裁判所に定着した請求方法である。本件は命の価値の公平を求めた重度の自閉症の少年の裁判であり、命の差別のない判決を期待する。

7 命の価値と法の下の平等

損害賠償請求訴訟においてこれまで裁判所は差額説に立ち、死者が生前得ていた収入を基準に死亡による損失を算出してきた。未就労の少年や主婦の場合に男子・女子の平均賃金を基準にして算定していた。ところがこれは重度の知的障害のある少年の場合、かつては稼働能力0とし逸失利益を認めなかった。裁判所も最近においては重度の知的障害者につき最低賃金を基準とするなどして、少しずつ平均賃金を基準とした考え方に近づきつつある。この分野の第一人者である立命館大学の吉村良一特任教授は、「生命と身体は本来交換価値がなく、平等性と多様性のジレンマ」といった人損の特殊性から、損害の評価に限界がある。事故として失われたものをトータルにとらえる視点が必要で、障害児死傷における賠償額算定のあり方には規範的判断として、法の下での平等、障害者をめぐる法の変化、社会の意

障がい者の触法と市民後見の役割 制度とのはざま（第2報）

○有路 美紀夫（市民後見促進研究会 BON・ART 事務局長）

東 弘子・角 あき子・杉森 久子・廣瀬 由比（市民後見促進研究会 BON・ART 会員）¹

1 はじめに

本発表は、平成12年から実施に移されている成年後見人制度²における身上監護に焦点を当て、後見人³としての立場から「制度とのはざま」第2報として、障がい者のうち、知的障がい者に焦点をあてる。成年被後見人の者が法を犯し服役した場合、彼らの服役中の生活について、後見制度の一方の柱である身上監護の視点から成年後見人らはどのように関わることができるか、身上監護をなすことができるか一考察する。

2 現状

平成28年犯罪白書によれば、平成27年の入所受刑者は21,539名で、そのうち精神障害を有すると診断された入所受刑者は2,825名である⁴（図1）。

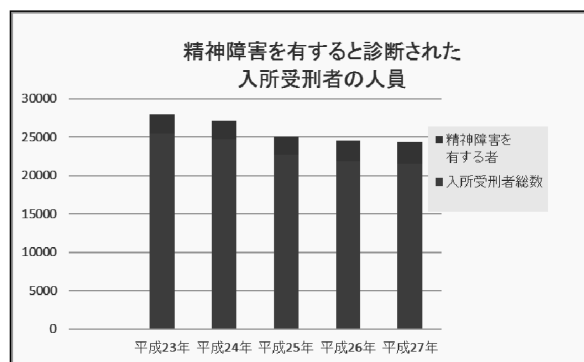


図1 精神障害を有する入所受刑者数

刑事施設などで刑を言い渡した有罪の裁判が確定すると、執行猶予の場合を除き、検察官の指揮により刑が執行される。懲役、禁錮及び拘留は、刑事施設において執行されることになる。刑事施設⁵では、受刑者の改善更生の意欲を喚起し、社会生活に適応できる能力を育成するため、矯正処遇として作業をさせ、改善指導や教科指導を行っている。また、罰金・科料を完納できない者に対しては、刑事施設に附置された労役場に留置し、労役を課す（労役場留置）。

障がいの内訳（図2）は、平成27年は、区分の変更があり、本稿では、平成23年からの4年間を図示する。知的障害者の入所者は230名前後であり、1%である⁶。懲役受刑者には、法律上、作業が義務付けられている。一般的な表現では、社会から隔離された場所での生活を

送っている。犯罪白書からは、知的障害者のうち、成年被後見人の比率等は現れていない。

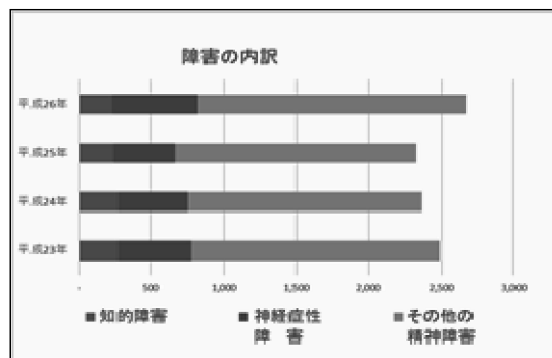


図2 障害の内訳

3 成年後見制度

成年後見人等は、住所地を管轄する家庭裁判所の審判が確定すると業務が開始される。その事務として、財産管理とともに身上監護を担っている。初回報告や種々の手続きを経て次のような日常業務が行われるとされている⁷。

(1) 月一回程度 ご本人のところへ訪問する

- ①ご本人との面会（30分～1時間程度）。ご本人と話をしたり、様子を観察したりして、ご本人の心身の状態や生活状況、ご希望・不満などを把握する。☆徐々に信頼関係を作っていく。
- ②施設や病院の職員から話を聞く（ケアマネジャーや生活相談員など）。ご本人の要望を伝えたりする。ご本人のために協力しあえる体制作りをする。
- ③費用の支払い（特に病院）。
- ④お小遣いを本人または、施設・病院に届ける。
- ⑤郵便物の受け取り。
- ⑥ご本人に必要なものを持参する。

(2) 施設や病院費用・家賃等の支払

- ①振り込みの場合
- ②直接現金の場合 毎月の定期訪問時に支払う
- ③引き落としの場合

(3) その他必要なものの支払

公共料金・介護保険、後期高齢者医療保険、施設が立て替えている生活用品等

(4) 郵便物のチェック

役所、金融機関、施設、病院からの郵便物
一施設から 毎月の費用明細、〇〇便り、ケアプラン

に基づくサービス計画書への署名・押印、家族面談、カンフェランス

—役所から 年金、保険、生活保護等に関する手続き

—金融機関から 証券等の状況のお知らせ等

詳細に業務を述べたが、目的はこのような事務のうち刑事施設において生活をする成年被後見人等との関わりについて、本稿の主眼である身上監護との関わりを考察するためである。

4 身上監護

民法 858 条は、成年後見人は、成年被後見人の生活、療養看護及び財産の管理に関する事務を行うに当たっては、成年被後見人の意思を尊重し、かつ、その心身の状態及び生活の状況に配慮しなければならない」と定める。すなわち、成年後見人等には、「本人の意思尊重義務」（意思尊重義務）と「本人の心身の状態及び生活の状態に配慮する義務」（身上配慮義務）という二つの義務が課せられているが、この義務を履行するうえで、本人との面談は最も有効な方法といえる⁸と、土屋は「市民後見と福祉行政」で述べている。

本人との面談回数の平均は、年間 14.5 回（およそ月に 1 回ペース）であるが、在宅者で 18.5 回（特に監護人がいない場合は 21.2 回、およそ月に 2 回）、施設入所者で 13.5 回と、居所や被後見人のおかれた状況によって差がみられる⁹。年間の訪問回数は前出の円グラフ（図 3）の通りである¹⁰。

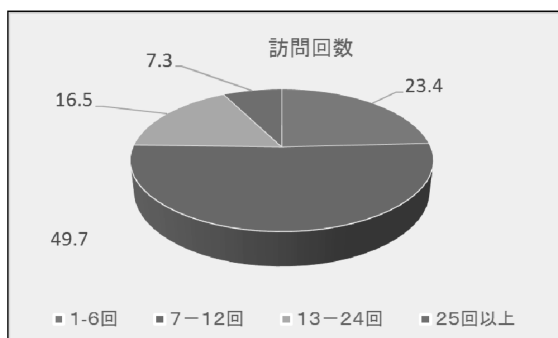


図3 訪問回数

5 結びにかえて

土屋のいう「義務を履行するうえで、本人との面談は最も有効な方法」が、成年被後見人である触法者が刑事施設にある場合には、どのような方法をとることが可能であろうか。あるいは、後見制度が刑事施設には及ばないのであるか。それは、民法で規定する成年後見制度は、自分一人では十分な判断力を持てない本人の意思決定の代行・支援制度である¹¹とする。

刑事施設と住所地という地理的な隔たりに、筆者らは、「制度のはざま」を見るのである。すなわち、面談が義務の履行には欠かすことが出来ないとすれば、刑事施設への訪問は必須であろう。「身上監護」という後見制度のもう一方の柱は、「刑の執行」と同時に、制限されるのであろうか。あるいは、停止されるのであろうか。面会は、義務かあるいは手段か、義務とすればその根拠は、等が問題となる。刑事施設に入所するとその時点から成年後見人が法的に制度として施設の住所地を所管する家庭裁判所に登録された「市民後見人」に変更され登記されるようなことが可能だろうか。剣と天秤を持つ正義の女神を摸して市民後見人は、刑事施設（公法）と成年被後見人の人権（私法）を人権という秤で結ぶ架け橋となりうる可能性を秘めていると、筆者は考えるが、後見制度の熟成と理論的な研究を待ちたい。なお、「司法福祉」という分野においては、知的障害者の触法者についての研究が行われている¹²。また、退所後についても多くの議論提案がなされていることを付記しておく¹³。

【注釈】

- 1 平成 27 年度市民後見人養成講座 地域コミュニティ後見プロジェクト終了生で構成されている。
- 2 民法 7 条、11 条、15 条
- 3 本稿において、成年後見人は、「後見人」「保佐人」「補助人」の類型を包括して「後見人」という用語を使用する。なお、必要に応じて、使い分けることとする。
- 4 犯罪白書から筆者が加工した。なお、犯罪白書の出典は、「矯正統計年報」による、と記されている。
- 5 平成 28 年 4 月 10 日現在、刑事施設本所 77 庁並びに刑務支所 8 庁及び大規模拘置支所 4 庁（札幌、横浜、さいたま及び小倉）合計 89 庁（犯罪白書平成 28 年犯罪白書第 2 編第 4 章第 2 節）
- 6 出典及び加工については、注 4 と同様である。
- 7 出典：平成 27 年度 市民後見人養成講座 2015 年 11 月 7 日 2・3 限後見人の実務 I・II NPO 法人ライフサポート東京 理事 行政書士 中道基樹 レジメより引用）なお、一部筆写が加工したことをお断りする。
- 8 「市民後見と福祉行政」（2016）土屋耕平（中央学院大学法学部）『中央学院大学法学論叢』第 29 巻第 2 号 72 頁。
- 9 「身上監護研究会」平成 19 年度報告書 発行日 平成 20 年 3 月 31 日 編集 日本成年後見法学会身上監護研究会 発行 日本成年後見法学会
- 10 注 7、8 に掲げる資料から、筆者が加工した。
- 11 成年後見人の身上監護義務水野紀子 判例タイムズ 1030 号 97-109 頁（2000）
- 12 例えば、「司法福祉」罪を犯した人への支援の理論と実践 法律文化社、「罪を犯した知的障がいのある人の支援と弁護—司法と福祉の協働実践」等がある。
- 13 触法障がい者への複合的支援～司法・医療・福祉・家庭の連携による 再犯防止プログラムの計画と実施 亀井あゆみ 平成 28 年職業リハビリ研究発表会第 7 分科会：障害者を取り巻く状況 I 筆者はこの論文に触発されている。

【連絡先】

有路 美紀夫 （市民後見促進研究会 BON・ART）
E-mail: jarlcom01@gmail.com

障害者の犯罪率と企業就労における 障害者雇用拒絶理由のバイアスについて

瀧川 敬善

(東京海上日動システムズ株式会社GRC支援部 課長/東京都教育委員会 就労支援アドバイザー)

1 はじめに

知的障害者の犯罪率は受刑者の 22.8%、2.4%とするものが知られている。精神障害者についても犯罪率は健常者より高いとするもの、低いとするものがあり障害者の犯罪率については数字が分かれている。企業が精神障害者を雇用しない理由は「適した業務がないから」が大半を占めているが、障がい者総合研究所¹⁾によれば実際には企業の90%が精神障害者の雇用に不安を感じており、一般市民は半数以上が「怖い、何を考えているのか判らない」と感じている。企業における雇用現場では知的障害者に対する危険意識は低いが、職場の社員が一般市民と同じ意識であれば忌避感から精神障害者については職場への定着に大きな影響を及ぼす。ひとくくりに捉えて「精神障害者は危険な存在」という意識を変えていくことが求められる。

2 精神障害者への意識

(1) 企業の意識

厚労省の雇用実態調査²⁾によれば精神障害者を雇用しない理由のトップは「当該障害者に適した業務がないから」で 80.1%を占めている。調査は身体・知的・精神の3障害共通の設問で行われているため精神障害者固有の拒絶理由が浮かび上がっていない。上記の雇用実態調査^{2 P.27)}によれば「精神障害者を雇用したくない」は 25.3%、「知的障害者を雇用したくない」は 22.5%と両者は僅差だが、精神障害者は障害者雇用のための合同面接会等でも門前払いになることが実際にある。平成 30 年からの精神障害者の雇用率参入で状況は変わっていくと考えられるが、就労支援サイドからは³⁾「精神障害者」という名前の持つネガティブなイメージが企業の雇用担当者に不安を抱かせているという指摘がある。

(2) 一般市民の意識

岡上和雄ら⁴⁾によれば精神障害者について一般市民の 51.1%は「何をするのか判らないので恐ろしい」、50.1%が「精神病院が必要なのは事件を起こすから」としており、他の調査でも⁵⁾「怖い」が8%、「何を考えているのか判らない」が 52%となっているものがある。池田望ら⁶⁾の調査によれば報道の影響が大きく、回答者の7割以上が精神障害者のイメージはテレビに由来しているとされる。重大事件が起きたときに精神障害の疑いがあることが報道されることで市民が大きく影響されていることが判る。

3 精神障害者の犯罪

平成 27 年度の検挙総数でみると精神障害者の犯罪率は 0.06%、精神障害者以外は 0.22%であるが、殺人は精神障害者以外の2倍、放火は3.4倍となっている。精神障害者全体としては精神障害者以外と比較して少ないが、重大事件を犯す傾向は高い。表への記載は省略したが各検挙数の中で精神障害者数が占める割合を見ても同様の傾向である。

精神障害者の犯罪率

	検挙総数 (率)	殺人件数 (率)	放火件数 (率)	窃盗件数 (率)
精神障害者 以外	237 千件 0.22%	846 件 0.0008%	525 件 0.0005%	123 千件 0.1151%
精神障害者	2,334 件 0.06%	67 件 0.0017%	66 件 0.0017%	904 件 0.0231%

(それぞれ、精神障害者以外の者の中、精神障害者の中、での犯罪率。検挙数は平成 28 年度障害者白書。精神障害者以外の人数は 14 才超人口 1.1 億人、精神障害者 392 万人(ともに平成 27 年)。罪名と犯罪率は紙面の関係で一部を省略。「精神障害の疑いのある者」は表中の「精神障害者」に含まず)

昭和 40 年の犯罪白書では⁷⁾ “一般的にいつて精神障害犯罪者は原因となった精神障害者が「治ゆ」ないし「寛解」すれば特別の事情のない限り再び犯罪に陥ることはきわめて少ない”と述べている。精神障害者というひとくくりで評価するのではなく「治ゆ」ないし「寛解」等の状況で「就労可能な状態にあるか否か」の観点では評価は違ったものになってくる。各種の調査や研究は「精神障害者は」の主語で始まっていて「就労可能な精神障害者は」で始まるものは殆ど見られない。先の犯罪白書は半世紀前のものであるが、薬や医療は進歩しているので当時と比べて精神障害者の危険性が増しているとは考えにくい。精神障害者の雇用がうまくいつている企業の現場では「精神障害がある人は繊細でおとなしい人が多い」と言われている。

4 精神障害者の新規雇用と離職の状況

(1) 新規雇用

精神障害者の雇用人数は毎年増加し、平成 28 年の障害者雇用状況の集計結果(厚労省)⁸⁾によれば雇用人数は、精神障害者 4.2 万人、知的障害者 10.5 万人、身体障害者 32.8 万人となった。この数年、3 障害全体で毎年 2 万人程度増え続けているが、新規雇用分については身体・知

的・精神で3割ずつとなるまで精神障害者の雇用人数は増加した。精神障害者の雇用人数は平成25年以降、毎年5～7千人増加してきているが、平成28年の障害者白書⁹⁾によれば日本の知的障害者数は74.1万人、精神障害者数は392.4万人と母数に5倍の開きがあるので就職率には大差がある。

(2) 離職の状況

福井信佳¹⁰⁾が過去10年を分析した研究によれば、単年ごとの離職率は知的障害者9%、身体障害者12%に比べ精神障害者は44%と格段に高い。2年間で新規雇用者全員が退職してしまうという数値である。株式会社ゼネラルパートナーズ障がい者総合研究所が行った調査¹¹⁾によれば精神障害者の離職・転職理由は「障害の発生・体調不良」(31%)がトップで、次が「職場の人間関係が悪かった」(24%)。これに「障害への理解と配慮が不足」(10%)を合わせると離職・転職理由の65%を占める。この調査では聞き取りの結果から職場における差別的扱いも明らかになっており差別的扱いや職場の人間関係が「障害の発生・状態の変化・体調不良」と密接に関連していることが指摘されている¹¹⁾。

5 企業における両価性の分離

中村真¹²⁾による女子大生の意識調査では精神障害者に対する意識として、一般論としては受容的・理解的であるが、個人的な状況を想定した場合には不安に満ちていて忌避的という結果となった。企業においては障害者の採用に携わる人事担当者等は就労支援機関や行政との交流などから比較的、障害者に関する理解があることが多いが、採用されたあと実際に障害者が働くのは別の職場であり、雇用現場の社員には十分な理解がないことも多い。障害者に関する研修や啓発を行わなければ一般市民と同じ意識と言える。このような場合には「障害者に関する一定の理解」と「自身の問題としての忌避感や不安」が採用担当者と雇用現場で分離されてしまう。雇用率達成のために人事担当者が障害者雇用を推進する反面で、雇用現場では差別的な扱いがされ、障害者が短期間で退職に追い込まれるといったことが起きる。就労支援機関は採用担当者だけと関わるのではなく、雇用現場の社員の理解啓発や不安の払拭に注力することが望まれる。特に、精神障害者の場合は知的能力に問題がないことから雇用前の実習を行わずに雇用する場合があるが、実習は就労支援機関が雇用現場の社員と接触・交流できる貴重な機会であるので、この機会を利用して現場の社員に正しい理解を醸成することが定着に向けて重要だと考えられる。

6 知的障害者の犯罪

重大犯罪で知的障害が取りざたされることもあるが企業人の意識としては、知的障害者はむしろ被害者になることが多く、犯罪を犯すことがあっても窃盗等の微罪程度と考えていて職場における危険性の意識はさほど強くない。受刑者のうち知的障害者が占める割合について法務省¹³⁾によれば、受刑者の22.8%^{13 P-3)}、2.4%^{13 P-6)}等、大きな乖離がある。この乖離の理由は調査対象とした刑務所、調査サンプル数や検査方法の違いとされている^{13 P-3)}。いずれも受刑者内での比較であるが、日本全体では知能指数70未満の者は知能指数統計分布によれば300万人程度存在すると推定されるので、人口で比較する際には障害者白書の知的障害者数74.1万人(平成28年度)とは母数が違って来る。

7 まとめ

障害者雇用の促進に向けては、下記をはじめとする各種のバイアスが存在することを認識した上で、特に精神障害者の雇用促進に向けては「就労可能な精神障害者」の状況を正しく伝えていくことが重要だと考えられる。

- ・調査に対する企業の回答は必ずしも本音ではないこと
- ・3障害共通の設問は障害固有の回答を隠してしまうこと
- ・採用担当と現場の社員で理解や立場の違いがあること
- ・一般的に精神障害者をひとくくりで評価していること
- ・手帳保持者と実際の障害者数には差があること

【参考文献】

- 1) ゼネラルパートナーズ 障がい者総合研究所：精神障害者の雇用に関する調査 (2015)
www.gp-sri.jp/report/detail012.html
- 2) 厚労省：障害者雇用実態調査結果 P.28 (2014)
- 3) リクルートスタッフィング
jbpress.ismedia.jp/articles/-/39359
- 4) 岡上和雄、他：「精神障害(者)」に対する態度と施策への方向づけ 「季刊・社会保障研究」P.376 (1986)
- 5) 医療法人五色会：精神障がいに対する意識調査
www.goshikidai.or.jp/03goshikidai/pdf/tiikikaitou.PDF
- 6) 池田望、他：精神障害者に対する社会的態度に関する研究 P.78
- 7) 法務省：犯罪白書 (1965)
http://hakusyo1.moj.go.jp/jp/6/nfm/n_6_2_1_2_6_5.html
- 8) 厚労省：障害者雇用状況の集計結果 P.7 (2016)
- 9) 内閣府：平成28年障害者白書 P.192 (2016)
- 10) 福井信佳、他：精神障がい者の離職率に離職率に関する研究「保健医療学雑誌」P.18 (2014)
- 11) ゼネラルパートナーズ 障がい者総合研究所：転職・退職理由に関するアンケート調査 (2015)
www.gp-sri.jp/report/detail009.html
news.mynavi.jp/news/2015/05/07/036
- 12) 中村真、他：精神障害者に対する偏見に関する研究
ci.nii.ac.jp/naid/110000473172
「川村学園女子大学研究紀要13(1)」P.137-149(2002)
- 13) 法務省：知的障害を有する犯罪者の実態と処遇 (2013)

海外における雇用促進法制度の改正 ～ドイツ等にみられる方向性について～

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

ドイツで障害者の社会参加を促進するための諸制度は主として社会法典第9編と呼ばれる法律に定められている。この法律については障害者職業総合センターの研究成果でも頻繁に扱われてきた。昨年の発表では、この法律の大改正を含む改正法の審議が連邦議会で進んでいることに触れた。

その後、この改正法は2016年12月、連邦議会・連邦参議院での可決・承認を経て成立し、現在段階的な施行の途上にある。昨年は権利条約の実施に向けた連邦政府計画における言及事項として、法案段階にあったこの改正を取り上げた。本稿でも引き続きドイツにおける今回の法改正を主として扱うこととし、改正内容が確定していることを勘案し、内容の全貌を概観することを目指す。

2 法改正と社会法典第9編

ドイツの改正法には、しばしば改正の趣旨が読み取れるタイトルが付される。現在とりあげている改正法は連邦参画法(Bundesteilhabegesetz)と名付けられ、社会法典第9編を筆頭に20以上に及ぶ法律に改正が及んでいる。改正は段階的に進められることとなっており、第9編の改正は2017年、2018年の2段階で実施される（後者の方が大幅な改正となる）。現行の社会法典第9編では、割当雇用制度をはじめとする雇用促進策が第2部に置かれているが、この現行第2部の改正は2017年改正ですでに施行されている。雇用率が達成されない場合の納付金額が改定されるなどの変更が加えられているが、後述の改正に比べると規模は大きくなく、制度の枠組みも温存されているという私見については、既に昨年の報告で述べた。

一方、第9編のもう一つの柱であるリハビリテーション給付に関する規定に関してはより広範な改正が及んでおり、法律をまたがる条文の移動を伴っている。そこで、今回の報告ではリハビリテーション給付において第9編と大きな関わりを持つ社会法典第12編をごく簡単に紹介し、次いでこの分野における今回改正を概説する。

3 社会法典第12編

社会法典第12編は、その前身²⁾であった「連邦社会扶助法(Bundessozialhilfegesetz)」の名称が示唆するとおり、生活にかかわるさまざまな水準を保障するための施策を定めることが、その主目的の一つとなっている。「水準の保障」を実現する施策としていくつかの方法が考えられ

るが、やや広くとらえれば、対象分野について「すべての国民に制度の恩恵を受ける機会を保障する」こともまた、方策と考えることができる。

特にドイツの支援には、様々な支援提供者による制度が並列・混在している傾向がみられる。これを踏まえて、既存制度の対象とならない層にも支援が及ぶことをねらった規定が、第12編にはいくつか置かれている。制度の普遍化が第12編に期待される役割の1つであると形容することもできよう。

それを象徴するのがいわゆる「後置性(Nachrang)」の規定である。これは、「他の制度によって同等の支援が受けられる場合は支援対象とならない」とするもので、「第12編が定める制度によって他の支援制度が影響を受けることはない」とする規定と相まって、既存制度の枠組みに影響を与えずに上記の趣旨を実現するために設けられたルールと考えられる³⁾。

現行第12編において規定されている編入支援もしくは統合扶助と訳される制度は、リハビリテーション関連給付に対して上述した普遍化の役割を果たしてきた。

リハビリテーション関連給付を規定するとされている法律は、社会法典第9編第1部である。この法律が担っているのは複数ある既存給付制度の調整あるいは統一的な給付手続きの提供であり、複雑とされてきたリハビリテーション給付の枠組みそのものは残されてきた。こうした制度編成において生じがちな「制度の谷間」に対し、第12編の編入支援・統合扶助はそれを補完する役割を果たしてきたともいえるであろう。なお、編入支援・統合扶助の給付は州政府あるいは自治体が担当している。

4 リハビリテーション給付制度の変革

以上述べた現行の制度編成に対し、「連邦参画法」は2つの角度から変革を及ぼそうとしている。まず、編入支援・統合扶助にかかる規定が第9編に集中される。現行第12編の規定は廃止され、新たに第9編第2編が編入支援・統合扶助に割かれる。その結果これまで第2部として置かれていた「重度障害者法」は第3部となり、条文番号も大きく変わる。このような法律をまたぐ再編成によってリハビリテーション給付に関する規定は第9編だけで完結することとなる。

第2点として、給付制度がより計画的にかつ効果を検証しつつ行われるような体制のもとで実施されるようになる

ことがあげられる。これは従来同様第9編第1部に置かれる種々の提供機関からの給付制度にも適用されている。そこでまず第1編の改正状況をみると、対象者の審査、給付の必要性に関する鑑定、「参画計画」策定のための協議、参画課程の報告に関する条文が新たに追加されている。これによって、今後のリハビリテーション給付に際しては、給付に先立ち受給者の適性・給付の必要性が吟味され、受給者の社会参画のための計画が関係者の協議によって策定され、給付期間の経過に伴い計画の達成・参画の実現度合についての報告がなされる。給付について節目における審査・評価を伴う計画性が強化されるといえる。

新たに第9編第2部に設けられる編入支援・統合扶助給付に関する規定も、第1部と整合的なものになっている。まず、第12編の諸給付を特徴付ける後置性については、同様の条文が第2部に設けられ、引き続き第1部の諸給付との重複が排除され、第1部の給付に影響を及ぼすこともないといわれている。

給付に関する手続きは第12編に比べ遙かに詳細に定められた。現行第12編が第53～60条でこの給付を取り扱っていたのに対し、第9編新第2部は第90条～150条からなり、規定が大幅に拡充されたことを示している。具体的には、第1部の給付と同様に給付対象者の審査、給付に当たっての参画計画の策定、効果の報告に関する規定が設けられ、その手続きが細かく定められている。

5 若干の考察

ここまで一通り述べたリハビリテーション給付の改定に絞って、若干の考察を加える。

今回の法改正が権利条約実施のための計画の一つと位置付けられていることは既に触れた。権利条約がいくつかの「パラダイムシフト」を促すとする立場からみれば、障害がある人の立場を「福祉の客体」から「権利の主体」へと改めることが期待されている。その視点からドイツの法改正をみると、リハビリテーションに関するこれまでの規定の一部が、従来「社会扶助」を謳う法律(第12編)に委ねられていたのを改め、全面的に第9編で担うようになることは、条約が示唆する方向性になかったものと理解できる。

一方で、実施体制が適切さと効果をより細かく評価するように設定されるが、これについては見解が分かれるかもしれない。社会参加の実現性を申請から終了までの各段階で注視することが理念として妥当であることは当然であろうが、実践の段階において当事者が納得できるものとなるかは今後の推移如何にかかっている。2013年発表会において筆者は英国における障害者の就業促進を目指した給付施策の改定が、その実施のありかたについて当事者の不満を招いたことを報告した⁴⁾。こうした他国の例も念頭に置

きつつ、今後の推移を注目したい。また、手続きの厳密化は行政上のコスト増となるが、この点に関しては連邦政府の想定内に収まるか、州政府が法案審議段階でも注目しており、これも進展によっては流動的な要因となろう。

今回の法改正におけるリハビリテーションの扱いについても、思うところを述べる。第9編の改正において重度障害者への特別規定を担う現行第2部(新第3部)の枠組みが温存されたことを既に述べたが、リハビリテーションについてはその実現をより確実なものとするべく給付制度が改定され、一方でリハビリテーションそのものの位置付けに、変化は感じられない。これまで同様リハビリテーションは第9編の主要な柱となっている。日本において権利条約も誘因となっているパラダイムシフトの中でリハビリテーションの存在感がどうなっていくか筆者は関心を持っているが、その観点からみて今回改正を経た上でのドイツにおけるリハビリテーションの存在感は興味深い。

6 発表にあたって

本稿では、連邦参画法による法改正の中で2018年施行が近付いているリハビリテーション給付にかかる法改正を中心に法律に則して概説した。昨年の報告と併せて、社会法典第9編に関しては改正の概要を大まかながらも記述できるように考える。ただ、制度改正の全貌を把握するためには関連規定や文書を把握することも必要になる。施行において重要な役割を果たす障害の認定基準は見直しが視野に入っており、当事者向けに制度を説明した文書についても改定される可能性がある⁵⁾。障害者職業総合センターはこれら文書も和訳を提供しており、その意味では、従来ドイツの制度を伝えるために発信されてきた情報のほぼすべてが、今回の法改正の影響を受けようとしている。本稿執筆時点の状況はこのような流動性を有するものであるが、発表に際してはその時までの進展をできるだけ反映し、有効な情報提供に努めたいと考えている。

【注】

- 1) 現厚生労働省労働基準局労災管理課労災保険財政数理室勤務(再任用短期職員)。ただし本稿、本発表における見解は筆者個人のもので、いかなる組織の立場も代弁しない。
- 2) 連邦社会扶助法を社会法典第12編に再編成する改正法は2003年議会で成立し、2005年に施行された。
- 3) 社会法典第12編では第2条に後置性が規定されている。
- 4) その際、より生活支援に近い給付でも同種の問題が生じる可能性を述べたが、現実の進展について別の機会に報告したい。
- 5) これら文書の印刷書籍版は現在在庫切れの状態にあり2017年内に補充される旨説明されている。この段階で改訂が加えられる可能性がある。

【連絡先】

e-mail : RXG00154@nifty.com

第1回「Supported Employment」国際会議に参加して

春名 由一郎（障害者職業総合センター 主任研究員）

1 はじめに

1980年代に米国で初めて制度化されたSupported Employment（以下「SE」という。）は、我が国にもジョブコーチ支援として導入され職業リハビリテーションと一体的に発展してきた。その特徴は、問題を障害者本人だけに置くのではなく、また、社会だけの問題とするのではなく、就職前から就職後の一人一人の職業場面での状況に合わせて本人と職場の両面から個別的支援を行うことにある。

障害者就労支援の取組は、国際的には障害の捉え方の違いや、それに伴う法制度や用語等の違いから、相互理解は必ずしも容易でなかった。にもかかわらず、SEの効果的な取組内容やその成果については、基本理念・歴史・制度が大きく異なる日米で顕著な類似性が認められている¹⁾。

本年（2017年）、障害者就労支援、しかもSEに特化した初めての大きな国際会議が開催された。筆者は、SEへの国際的な取組の広がりや意義の確認、また、国際的な情報交換の必要性や意義を確認することを目的として、この初の国際会議に参加した。その概況を報告する。

2 方法

2017年6月14～16日に英国 北アイルランド ベルファストで、SE欧州連盟（EUSE）、障害者支援者欧州協会（EASPD）の主催、SE世界協会（WASE）、SEカナダ協会（CASE）、（米国）Employment First支援者協会（APSE）、障害者雇用オーストラリアの協力で開催された、『第1回「Supported Employment」国際会議～すべての人の就労：国際的視野』に筆者が出席した。

本会議の4つのテーマとされた「働く権利」「経済と雇用主」「ツールと支援手法」「法的枠組と政策」について、世界中からの応募から主催者が選抜した80のセミナー、発表やパネルディスカッション等から、SEの意義について確認するとともに、我が国でも参考となると考えられる各国でのSEの多様な取組を整理した。なお、分科会で聴講できなかった発表については配布資料から情報を収集した。

3 結果

参加者は48か国、650名であったが、欧米とオーストラリアが中心で、東アジアからは中国2名、日本1名であった。

以下に会議テーマ別に抜粋して示したとおり、障害者就労支援の普遍的な重要課題に対応できるSEの総合性が確認できた。また、今回初めて国際的な情報交換の場が設けら

れたことで、我が国でも参考となるような多くの取組が確認でき、国際会議の有益性と必要性も明らかとなった。

(1) テーマ1「働く権利」

SEが注目される要因の一つとして2008年に発効した国連障害者権利条約への言及が多かった。従来、就労支援の対象になり難かった人を含め障害者の働く権利を実現できるというSEの意義について、様々な側面から発表があった。

① 障害者の視点からみたSEのメリット（北アイルランド）

- ・障害者自身の職場等のバリアの解消への主体的取組
- ・自身の体験の専門家としての障害者と専門職の協働
- ・障害者の企業や社会への貢献の認知と完全な包摂

② 最重度の障害者の自営・起業の支援（ドイツ、米国）

本人に合わせた個別の職務内容の見直しによる「すべての障害者は働ける」の実現。最重度の障害に対応する個別状況に応じた起業の選択肢への体系的な方法論。

③ 本人を中心とした支援者の在り方（北アイルランド）

失敗や困難状況でも本人が就労をあきらめず自信を持ち続けられるような信頼される責任ある支援者の在り方。

④ 福祉的就労の在り方の改革（米国）

職場実習等で就労への関心と動機づけを高め一般就業につなげていく個別サービスに向けた福祉的就労の変革。

(2) テーマ2「経済と雇用主」

一方、情報化社会、少子高齢化、慢性疾患の増加といった、労働に関する社会状況の大きな変化や、多様な企業ニーズに対応できる就労支援としてもSEが注目されていた。

① インクルーシブな職務設計（オランダ）

人工知能やロボット化等の急速な進歩で、障害者に限らず、仕事に就ける人と就けない人の格差が拡大し、中、誰もが活躍できる多様な職務と働き方を作っていく必要性和具体的方法についての事例の紹介。

② 支援機器・デジタル革命の普及（マイクロソフト）

国際企業でのSEの実践例の紹介、特に事業目的としてのすべての人と組織の活躍への情報技術の普及との関連。

③ 企業ニーズに応える支援（カナダ、アイルランド、米国）

企業の人財・ビジネスへの支援としての視点の転換による障害者雇用の進展。体系的かつ専門的な事業主支援（関係づくり→個別情報収集→提案→交渉→雇用）。

④ 組合や支援サービスとの協力関係構築（カルフルー）

国際的な小売り業種での、障害や疾病のある人を含む従業員の効果的採用と雇用管理のための、各国の状況に応じ

た組合や支援サービスとの協力関係構築の重要性。

⑤ 女性の視覚障害者による乳がん触診事業(ドイツ)

女性の視覚障害者の雇用と、社会ニーズの大きい乳がん触診の精度向上のWin-Winを目指した専門職養成事業。

(3) テーマ3 「ツールと支援手法」

SEは未だ発展中であり、その効果的な実施のために、幅広い関係者が協働するためのツールや、具体的な支援手法の効果検証についての情報交換が活発に行われていた。

① デジタル包摂促進のための支援者・企業の自己チェック表(欧州公共包摂ネットワーク、ドイツ、イタリア)

機械化→経営管理→国際化自動化に次ぐ「Work4.0」(相互関連、柔軟性、デジタル化)において誰もが活躍できる教育・職業訓練、仕事の仕方への変革の促進ツール。

② 支援機器パスポート(アイルランド)

優れた支援機器が、提供側の縦割りにによって障害者に活用されず、活用されても不満が多い現状を、ニーズ評価・機器選択・認定・実装・調整等の一貫した個別支援ができるようにすることで改善するためのツール。

③ 社会資本活用による移行促進ツール(米国)

医療ケアを必要とする若年者の成人期への移行のために医療者、家族、教師、ジョブコーチがそれぞれのネットワークを活用しチームで支援できるガイドブック。自立、効力感、役割・期待、雇用の成果が確認されている。

④ 「能力に注目する」ビデオコンテスト(オーストラリア)

障害者の能力発揮に注目したビデオコンテストのインターネットでの公開。1年で152か国から43万人の視聴者。

⑤ SEのプロセスと成果の測定可能な指標(英国)

支援者の教育訓練、内部事業プロセス、障害者と企業の満足、経済的持続性のバランスの継続的改善のツール。

⑥ 個別の職業紹介・支援モデル:IPS(フランス、北アイルランド、ベルギー、スロベニア、スウェーデン)

米国のモデルに準じた各国の取組についての情報交換。

(4) テーマ4 「法的枠組と政策」

SEの成果の確認が進む中、未だ国際的、分野横断的な普及が不十分な状況に対して、主に、地域の現場での理解や協働の促進の面からの発表や議論が多かった。

① EU内でのSEの普及(ポーランド、トルコ、ギリシア)

SEへの取組が後発で、障害者の福祉的就労が中心で一般就業率が低い諸国におけるジョブコーチの共同訓練。

② 国際的な成功要因の比較(EU)

パネルディスカッションで、EU内での比較分析による障害者雇用政策の成功要因として、①全ての関係者の関与、②目標を決めた行動、③障害者本人と雇用主の両面の支援、

④研究の根拠に基づくこと、が紹介された。

③ 地域関係者へのSEの教育普及:MentorAbility(カナダ)

地域で未だSEの普及が不十分な障害者、企業、支援機関の就労問題の解決のためのSEの普及、成功事例のPR。

④ サービス開発の地域協議会(スコットランド、ベルギー)

障害者、地元企業、関係支援機関による地域協議会におけるSEの理念を確認した上での各々の取組の合意・契約。

(5) その他の個別的課題

SEの多様な個別課題への応用についてはプレ大会で発表があった。その中には、EU諸国の3年間の共同研究として、難病・慢性疾患、精神障害、がん等の治療と就労の両立支援の研究プロジェクト(PATHWAYS Project)があった。また、障害者就労支援の国際的研究の推進のための、研究課題、研究を基盤とした実践・政策の重要性、そのための国際的情報交換等の課題等の議論があった。

4 考察

今回の国際会議は欧米と英語圏に参加者が偏っていたが、SEはより多くの国や地域に広がっている²⁾。また、本大会には、障害者雇用率制度のある国とない国、障害者就労はまだ福祉が中心の国から、福祉的就労を法的に廃止した国まで、様々な国からの参加があり、考え方、制度、用語等の違いなどから、SEの全体像の相互理解については、多くの参加者と同様、筆者も大きな限界を感じている。むしろ、情報交換が始まったこと自体が画期的と言える。

そのうえで、本国際会議で紹介されたSEの様々な取組や成果については、我が国でも理解しやすく参考になるものが多く、そのような理念的な普遍性・総合性と、先進的取組での具体的成果があることが、SEの世界的普及の大きな要因であると考えられる。具体的には、SEは、多様な事情のある人たちを包摂し、どんな障害があっても一般の仕事で活躍できるように本人と企業の両面から支える取組であり、多様化し変化の激しい社会において、本人にも雇用企業にも社会全体にもよい新たな社会制度や専門的支援につながるものと多くの国の関係者から期待されている。

第2回会議は4年後の2021年にカナダで開催される予定であり、今後の国際的なSEの普及と発展に注目したい。

【参考文献】

- 1) 春名等「障害者就労支援の共通基盤の普遍性(米国との比較)」IN「保健医療、福祉、教育分野における障害者の職業準備と就労移行等を促進する地域支援のあり方に関する研究」障害者職業総合センター調査研究報告書No.134、第3章pp95-136、2017。
- 2) 障害者職業総合センター「援助付き就業ハンドブック」(ILO、WASEによる2014年出版物の翻訳)、2017。