

第7章 箕面市における社会的事業所の取り組み

社会的事業所の取り組みとして、滋賀県に先んじて独自の制度が施行された例として、大阪府箕面市における障害者雇用助成金制度がある。これは、障害者に対する最低賃金の補填という「保護雇用」の要を重視しながら、「障害者が当たり前働く場を地域社会が一体となって生み出していくこと」と「障害のある人も障害のない人も共に働く共同性」を尊重した取り組みとして注目されている。

以下は、2009年12月18日、大阪府箕面市にある豊能障害者労働センターの事務所において、代表、小泉一氏、副代表、新居良氏に対して行ったヒアリングの報告である。

第1節 豊能障害者労働センターの設立の経緯

豊能障害者労働センターのホームページ¹³⁾にある同センターの紹介は、以下の文章からはじまる。

『1981年秋、ひとりの少年が、市役所に垂れ下がる「国際障害者年・完全参加と平等」と書かれた文字を見つめていました。当時、彼は養護学校高等部の3年に籍を置いていました。通学バスのバックミラーのなかで、この街はかげろうのようにキラキラとゆれていました。障害があるというだけでこの街の学校で学ぶことができず、となり街の養護学校で訓練を繰返してきた彼にとって、この街は通り過ぎるだけのまぼろしの街でした。というより、この街にとって彼自身が遠ざかる風景だったのかもしれない。この街に帰ってくるために12年間訓練を繰返してきた少年は、この街が彼をあたたく受け入れてくれると信じていました。しかし来春卒業を前にしたこの少年の未来にこの街が返した答えは、彼を絶望させたただけでした。

「どこにもいくところあらへん！！」

晴れやかなはずの「卒業」という言葉が、地獄のさげびとなって彼の頭のなかを駆けめぐりました。多くのこどもたちがこの街で育ち、大人になっていくのに、あたりまえに学ぶことも、あたりまえに働くことも、あたりまえに生きることもはばまれる自分は、いったい何者なのか。豊能障害者労働センターは、この少年の問いかけから誕生しました』

このひとりの少年とは、現在の代表、小泉氏その人である。

1982年4月、この障害当事者の自立を求める主体的取り組みに国際障害者年箕面市民会議が呼応し、それに行政が応えることにより豊能障害者労働センターは設立された。設立当初は、築30年の民家を事務所にし、地域の中学校を卒業した少年とともに障害者2人を含む6人が共同生活を送り、生活保護の他人介護料を利用したヘルパーの所得、粉石けんの訪問販売などを主な財源にするという厳しいものであった。同時に機関紙「積木」を創刊し、地域住民への啓発活動も行っていった。

豊能障害者労働センターは、障害者を保護、訓練・指導する従来の社会福祉の枠組みからはずれ、一般企業など、労働市場から排除された障害者であっても、生活介護

とともに、生活できる給料をつくりだす「所得のともなう雇用の場」を目指している。そして、「障害者が主体的に個として生きる力の発揮」とともに「障害のある人も障害のない人も共に働く共同性」を尊重している。

現在、8店舗の経営と、機関紙「積木」を通じた通信販売を中心に活動している。具体的には、リサイクルショップ6軒の経営、カレンダー、Tシャツ、エプロン、かばん、障害児教育自主教材などの通信販売、飲食店や福祉ショップの経営、箕面市広報の点訳委託を中心にした点訳事業、箕面市統括用品である粉石けんの販売、そして映画上映会、講演会、コンサート等各種イベントの企画・実施などの啓発事業である。資本金は100万円であり、55人のスタッフ（そのうち32人は障害者スタッフ）が年間1億円以上の売り上げを上げている。

「障害のある人も障害のない人も共に働く共同性」を尊重しているため、基本的に同一賃金であり、障害基礎年金の受給者、親に何らかの扶養を受けている障害者スタッフは月収89,000円、その他の障害者スタッフ、非障害者スタッフのほとんどは月収125,000円から150,000円である。

1995年1月の阪神・淡路大震災では、被災障害者救援活動に参加し、同3月には、被災障害者救援バザーを開催するため、地域住民からバザー商品を募った。それは「春の大バザー」として継続されており、リサイクル事業をはじめる契機にもなった。このように、豊能障害者労働センターは、事業をとおして多くの地域住民とつながり、障害者が地域住民のひとりとして当たり前の生活ができるよう、地域社会における「労働文化の構築」に結びつく活動を続けている。

機関誌「積木」をとおしての通信販売にも同様のことがいえる。機関誌をとおしての地域住民などとの情報の共有は、商品のみの情報に留まらない。豊能障害者労働センターは、通信販売をとおしても顔の見える関係の創出を目指しており、それは、「人と人が出会う場としての市場の創出」ともいえるものである。

一般企業など、労働市場から排除された障害者であっても、生活介護とともに、生活できる給料をつくりだす「所得のともなう雇用の場」を目指す豊能障害者労働センターは、障害者スタッフと非障害者スタッフの「支え合いの関係」にも特徴がある。それは、単に非障害者スタッフが障害者スタッフを介助し支援するという関係ではなく、障害者スタッフの存在が非障害者スタッフを支えるという双方向の関係を構築している。そのため、非障害者スタッフのなかには、被差別地域出身者、外国籍市民、高齢者、母子家庭の母など、様々な「働きにくさ」をかかえるスタッフが多く、障害者のみではない社会的弱者全体の雇用の受け皿として、「保護雇用」の機能を果たしている。これは滋賀県の社会的事業所と類似した特徴である。

第2節 障害者雇用助成金制度の創設

このような豊能障害者労働センターを支える制度として、1987年に施行された箕面市独自の制度である障害者雇用助成金制度を挙げることができる。これは、障害者が運営し、障害者の所得を創り出す障害者事業所を対象にした助成金制度である。現在、箕面市には、4ヶ所の障害者事業所がある。

助成金の対象になる障害者は、「障害を理由にした社会的ハンディの結果、一般就労

が困難な者」とされており、障害関係の手帳の受給者に限定されていない。この障害の定義・認定は、現在、国際標準である ICF に通ずるものであり、従来の日本の障害者関連施策の枠組みを越えるものといえる。

障害者雇用助成金制度の施行に至る背景には、1983年に豊能障害者労働センターが箕面市に提言した「箕面における福祉の展望と労働センターの位置づけ」がある。この提言書は、「障害者を主体にした自主的な仕事づくり」、「市民との開かれた関係」、「行政による積極的な支援」という三つの柱から構成されており、「障害当事者が主体になって行う仕事づくりを市民に働きかける開かれた場」を行政が積極的に支援することを求めている。

1990年には、重度障害者の職業的自立の促進を図ることを目的とした財団法人 箕面市障害者事業団が設立され、障害者雇用助成金は、同事業団の障害者雇用助成金交付要綱に基づいて交付されることになった。同要綱は、行政と市民、学識経験者などで構成された箕面市心身障害者連絡協議会 障害者雇用促進制度調査研究部会が1993年に報告した『障害者雇用促進制度調査研究最終報告』に基づき全面改訂され、障害者の賃金補填に対する客観的な基準などが設定された。施行当初の障害者雇用助成金制度は、重度障害者の労働の場に1人当たり月額5,000円を補助するという障害者の働く場への助成金制度であり、助成内容に関する明確な規定はなかった。この改訂により、1983年の提言の基本的な考え方が反映されることになった。

障害者雇用助成金制度の要件は、以下の7点である。

- ①職業的重度障害者の雇用実数が4人以上であり、雇用割合が30%以上(実人数算定)であること
- ②障害者雇用およびそのことを通じた職種開拓・職域拡大に向けた事業内容を社会的に明示していること
- ③障害者雇用に関して、箕面市および同事業団との連携を保持しており、同事業団の職種開拓育成事業の対象事業所であること
- ④事業所内外において、障害者問題など、人権・福祉問題の啓発を行っていること
- ⑤事業所の経営機関に障害当事者が参加していること
- ⑥労働保険（労災保険、雇用保険）の適用事業所であること
- ⑦事業所としての経営努力がなされていること

この要件には、豊能障害者労働センターが尊重してきた「障害者が当たり前働く場を地域社会が一体となって生み出していくこと」と「障害のある人も障害のない人も共に働く共同性」は位置づけられていない。しかし、それらの考え方は、「障害者の働く権利の保障」と「職場や地域における共同性の創出」という障害者事業所の活動をとおして地域社会において具現化されている。

第3節 障害者雇用助成金制度と「保護雇用」

1994年の要綱改訂により、障害者雇用助成金は、障害者助成金、援助者助成金、作業・設備等助成金の3つにカテゴリー化された。そのうち、最も重要なものは、雇用

関係と最低賃金の保障を前提にし、最低賃金の4分の3を補填する障害者助成金である。最低賃金の補填の割合が4分の3になったのは、当時の各種社会福祉サービスの国庫補助の割合が4分の3であったからであるともいわれている。この障害者助成金の根拠として、1993年の報告書は以下のように述べている。

『まず1点目は、障害者の労働能力に視点を置いた援助策である。一定の労働能力があり、企業の生産ラインになじむ一般雇用されている障害者と異なり、職業的重度の障害者が多くいる障害者事業所では、いかに職種開拓を行っても、健常者と同等の労働能力を求めることは客観的に不可能である。そこで、例えば健常者が箱を10個作る間に、障害者が1個とすると、障害者の賃金は健常者の10分の1ということになるが、それでは障害者の経済的自立は不可能であり、ここに行政が、援助策としての賃金補填を行う意義がある。生産された量でその人の人間的価値を量る考え方は、重度障害者の人間的価値を低くみる考え方であり、行政としてノーマライゼーション実現へ向け、障害者事業所を援助する第一の意義は、まさにこの点にあると言ってもよいのである』

つまり、障害者助成金に基づく賃金補填は、障害による稼働能力の喪失や減退を補う所得保障として、障害者に労働をとおした社会参加を保障するという意味がある。しかし、ここで強調している労働の価値は、単に能力主義に基づく労働の効率性ではない。一般企業など、労働市場から排除された障害者が「当たり前で働く場を地域社会が一体となって生み出していくこと」と「障害のある人も障害のない人も共に働く共同性は、障害者事業所と地域社会に新たな価値を創造することにつながるからである。この広義の労働の価値に関して、財団法人 箕面市障害者事業団が2007年に報告した『箕面市における障害者事業所が行う社会的雇用の今後のあり方について～最終報告～』は、「地域に人権を啓発する主体」と表現している。

障害者雇用助成金制度が施行された当時の箕面市は、競艇事業による潤沢な税収があった。これが、他の地方自治体に例を見ないこのような助成金制度が創設された要因であったといわれている。しかし、現在の箕面市は、他聞に漏れず財政難が表面化しており、補助金の一律2割削減が行われている。

障害者雇用助成金制度の今後に関しても、2008年から行政との協議の場が持たれている。今後、障害者助成金は、障害者1人当たり年間109万円という定額の補助から、障害者一人一人の実労働時間の最低賃金の4分の3という定率の補助に変更される。この影響として、障害者事業所の財源は、15%程度減少すると予測されている。また、大阪府と箕面市が行っている共同作業所に対する補助金制度は、2011年に廃止されることが決まっている。そのため、共同作業所の障害者事業所への移行も検討されており、「障害のある人も障害のない人も共に働く共同性」がどこまで担保されるか懸念されている。

しかし、障害者雇用助成金制度は、滋賀県の社会的事業所制度、札幌市の障がい者共働事業運営費補助制度と同様、「障害者権利条約」が求める障害者雇用の実現に向けたヒントがあるばかりではなく、障害者を含めた労働弱者全体を対象にした「保護雇

用」を日本でどのように実現すべきかのヒントも見えてくる。とりわけ、障害者雇用助成金制度は、「保護雇用」の要である最低賃金の補填に関して際立った成果を挙げており、「障害のある人も障害のない人も共に働く共同性」を尊重しながら持続可能な制度として発展していくことが求められている。

第8章 社会的事業所の法制化に向けて

これら各地の社会的事業所の取り組みは、障害者の就労支援のひとつとして創設され、一般就労でもなく、福祉的就労でもない「第三の雇用形態」として、障害者の就労支援のあり方に一石を投じている。しかし、社会的事業所で働く非障害者従業員の30%以上が、補助金の対象にならない軽度発達障害者、同和地区出身者や在日外国人、シングルマザーといった労働弱者であることが、滋賀県の社会的事業所における調査によって明らかになっている。各地の社会的事業所においても同様の傾向が見られる。また、これらの社会的事業所では、障害者、非障害者を問わず、従業員の高い定着率が特徴でもある。これは、生産性の低い障害者を包摂する労働環境は、誰をも排除しない労働環境に繋がることを示している。それが、格差社会における「第三の雇用形態」のもうひとつの意味でもある。そして、事業主と労働者が親密的に事業展開する地域の中小零細企業には、このような取り組みに共感する事業所も多いであろう。実際、滋賀県をはじめ、愛知県、静岡県などの中小企業家同友会では、障害者雇用を推進することが組織的に薦められている。

これら、各地の社会的事業所の取り組みに学びながら、三重県においても社会的事業所の制度化が検討の俎上に上りつつある。筆者の仮説は、現段階では、密接な連携の下で各地で独自の社会的事業所の取り組みのあり方が検討されるべきであるというものである。各地の社会的事業所の取り組みは、障害者の賃金支援に留まらず、「障害のある人も障害のない人も共に働きつづける」ことをとおして、地域社会全体に新たな労働文化を構築し、地域住民の生活の質を向上させていくことを目的にしているところに特長がある。それらを一律の基準として法制化する経験とノウハウの蓄積はいまだ不十分であると考えからである。また、社会的事業所は、障害者自立支援法など現在の法的な枠組みの外にある施策であるが、障害者の就労のひとつの形態でしかない。新たな障害者の就労支援のあり方にはいろいろな方策が模索されている。2004年、地方自治法の改正により、無認可作業所を含めた授産施設などへの官需による優先発注が促進されることになったこともそのひとつとして挙げられる。これは、障害者が多数働く事業所や就労継続支援事業所などに一定の仕事を優先的に振り当てることである。大阪府では、大阪知的障害者雇用促進建物サービス事業協同組合（エル・チャレンジ）に優先的な仕事の振り当てが行われ、総合入札評価制度による発注制度が確立している。

一方、公的な規制を制度化することによる事業所への支援とは別に、障害者を含めた労働弱者の雇用を促進する事業所の取り組みを市場の評価に繋げることも考えられる。たとえば、環境に優しい製品が、エコ商品として一定の価格の上乗せを消費者に

許容されているように、障害者の雇用を促進する事業所が製造した商品の価格に障害者プレミアムがどれ程上乘せ可能かということである。実際、この種の研究は、計量経済分析の知見を活かし、昨今取り組まれている¹⁴⁾。この研究の成果を具現化していくためには、静岡県などで推進されているように、作業所連合会などが中心になり、障害者の雇用を促進する事業所が製造した商品をブランド化し、販路を拡大していくことを並行していくことが必要条件になるであろう。

これら、いろいろな方策の経験とノウハウの蓄積により、それぞれの地域がそれぞれの地域の特性と事情に応じた施策を確立していくことが今は肝要であると筆者は考える。しかし、「推進会議」や総合福祉部会の議論を契機に、社会的事業所を法制化しようという運動が、共同連やDPIなどを中心にして高まりつつある。これは、イタリアの社会的共同組合を参考にし、昨今、社会的企業育成法を施行した韓国と密接に情報交換を行いながら検討しているものである。このようななか、現段階での法制化を追求しなければ好機を失うという主張も強い。そこで、本章では、現段階において社会的事業所の法制化を迫及する際の課題をいくつか挙げておく。

ひとつ目は、勿論財源問題である。この課題に関しては、従来の作業所より補助金などの公的支出は低く抑えられるという試算がある。また、社会的事業所で働く障害者は新たな納税者になる可能性があることも強調されている。これらの試算を法制化に耐えられるものにしていくことが必要であろう。

二つ目は、障害者福祉施策として事業所への新たな補助金制度になる社会的事業所制度の使途が、障害当事者に対する貸金支援でもあるという新たなパラダイムに対するコンセンサスの形成である。貸金支援は障害当事者に対する個別の金銭給付ではないかという主張もあるからである。この課題に関しては、既に社会的事業所が制度化されている各地の取り組みの蓄積から具体的なスキームの提示が求められる。

三つ目は、「第三の雇用形態」としての社会的事業所が拡大し、企業などで一般就労が可能な障害者まで吸収してしまわないかという課題である。社会的事業所はあくまで「狭間の雇用」として障害者雇用施策の矛盾を埋めるものである。しかし、社会的事業所には、「障害のある人も障害のない人も共に働きつづける」職場のノウハウが詰まっている。社会的事業所の経験とノウハウを企業なども吸収できるよう、社会的事業所はひとつのモデルとして労働や職場のあり方を発信していくものとなりうるかということが課題といえる。

第9章 諸外国の障害雇用施策をとおして

以上、雑駁ではあるが、社会的事業所の法制化に向けての課題を挙げてみた。では、同様の課題に関して諸外国、とりわけ「権利条約」を批准するに当たって日本と同じ東アジア先進国はどのような国内法の整備を行ってきたのであろうか。本稿では、イタリアの社会的共同組合の状況を踏まえながら、昨今、社会的企業育成法を施行した韓国の状況、そして、今や世界第2位の経済大国、中国の状況を概観してみることにする。

第1節 イタリアの社会的共同組合法

イタリアの社会的共同組合に関しては、数々の研究成果もあり、広く知られるようになってきている。その源流は、18世紀に労働組合運動と密接に関わりながら発展してきた農協や生協などの各種の共同組合活動にさかのぼることができる。社会的共同組合が注目されたのは、1970年代からである。トリエステの精神医療改革をとおして、精神障害者の人間性の復権を求めた取り組みは有名である。これは、地域社会において精神障害者が「職住分離」することをとおして、福祉や医療に加え、労働の場と生活の場を保障しようとしたものである。この受け皿になったのが社会的共同組合であった。

その後、1980年代には、各地の自治体で社会的共同組合が制度化され、1991年には社会的共同組合法が制定された。この法制化の背景には、台頭してきた市民活動に法的な位置づけを与えるという意味もあったが、行政でも教会でもない新たな福祉、医療の受け皿の台頭により、行政経費が効率的に運用できるという意味もあった。

社会的共同組合には、主にふたつのタイプがある。A型は、社会的弱者に対して福祉、保健、教育などのサービスを提供するものであり、全体の6割程度を占めている。B型は、社会的弱者に対して就労の場を提供するものである。従業員のうち3割は障害者や高齢者、薬物依存者や刑余者などの社会的弱者であることが求められており、社会保険料や税金の減免、官公需の優先措置なども保障されている。B型は全体の3割程度を占めている。A型とB型の混合型もある。どちらもボランティアの加入が組合員の半数まで認められている。

「保護雇用」を具現化する取り組みとして注目されているのはB型である。A型もB型も営利企業の参入は認められておらず、事業の受注は随意契約が採用されている。このように全面的に保護されているように見える社会的共同組合であるが、事業評価などの査定は極めて厳しく、事業の受注が更新されずに廃止される社会的共同組合も多くある。

第2節 韓国の社会的企業育成法

イタリアに類似した制度として2007年に法制化されたのが韓国の社会的企業育成法である。通貨危機によりIMFの管理下にあった1990年代の韓国は、経済危機と大量失業時代であったが、一方で社会福祉、社会保障の大きな転換期でもあった。その典型が2000年に法制化された国民基礎生活保障法である。これは、韓国の公的扶助を近代化するものであったが、「福祉から就労へ」というワークフェア路線に乗ったものでもあった。この就労の受け皿になったのが自活後見機関である。しかし、公的扶助の受給者を対象にした自活後見機関の活動だけでは機能不全があり、社会的弱者全体を対象にする新たな雇用施策の必要性が検討されてきた。

社会的企業育成法に基づく社会的企業には、イタリアと同じように、社会的弱者に対して福祉、医療などのサービスを提供するタイプと、社会的弱者に対して就労の場を提供するタイプとその混合型がある。社会的企業の実業分野は、保健、福祉、医療に加え、保育や教育、環境や文化など多岐にわたっている。経営形態には営利企業も認め

られているが、民法上の公益法人や社会福祉法人、生協や農協、非営利団体など、これも多岐にわたっている。

社会的企業育成法では、社会的弱者は「脆弱階層」と呼ばれている。具体的には、障害者や高齢者に加え、低所得者や長期失業者、性売買被害者などが含まれている。これら「脆弱階層」が、社会サービス提供型の社会的企業では利用者の5割、就労型の社会的企業では労働者の5割、混合型の社会的企業では利用者の3割と労働者の3割を占めることが求められている。一方、社会的企業には、社会保険料や税金の減免に加え、「脆弱階層」の人件費の補助金と専門スタッフの人件費の補助金、施設・設備の補助金があり、経営、税務、労務などのコンサルティングも受けられるようになっている。

韓国の社会的企業は、法施行当初は約80団体が認証を取得していたが、現在はその10倍に増える勢いである。韓国労働部は、法施行後5年の2012年には認証団体を1,000団体にすることを目標にしている。しかし、これはいかにも安直という評価が国内外にはある。イタリアのように、労働組合と結びついた共同組合の文化が歴史的に培われたことが背景にあるわけではない韓国の社会的企業の振興はいうまでもなく国策によるものである。とはいえ、政権交代以降もワークフェア政策を支える重要な施策として進展を続ける社会的企業育成法は、障害者分野から見れば、障害者差別禁止法や国民年金法の制定による障害年金の制度化と合わせ、韓国が障害者権利条約を批准するに当たって行った急速な国内法の整備として、日本も注目に値するものといえる。

しかし、韓国の総人口の約4%を占める障害者（登録障害者は約3%）の勤労収入は、いまだ非障害者の平均賃金の4割程度であり、障害者の失業率は約10%と非障害者の3倍程度である。障害者の平均所得を見ても、都市部では非障害者の5割程度、郡部では4割程度である。また、障害者の保護率は約13%と非障害者の2倍程度であり、障害者の生活が困窮状態にあることを示している。

韓国では、1988年に国民年金法が制定され、年金加入中に発生した疾病又は負傷によって治療後も身体または精神に障害を迫った場合、4等級の障害程度に応じた障害年金が支給される。1級が基本年金額の100%、2級が基本年金額の80%、3級が基本年金額の60%支給され、それに加給年金額が加算される。4級は基本年金額の2.5倍の一時金が支給される。

障害年金の受給者は、国民年金受給者の約3%であり、平均加入期間は7年6ヶ月である。平均年金額は20万7,000ウォン/月と低額であり、勤労収入の低さと並んで障害者の生活の困窮状態の一因となっているといえる。

韓国の障害年金は、障害を老化が早期に発症したものと捕らえ、老齢年金の部分受給を行っている。そのため加入期間が短く、受給額が低額であり、所得保障として機能していない。また、保険主義を厳格に適用しており、未成年などの無年金障害者が発生するリスクが高いことが課題として挙げられる。加えて、公的扶助に障害に伴う経費などの配慮が不十分なことと、障害関係の社会手当も所得保障としての位置付けがないことも課題として挙げられる。

第3節 中国における障害者の就労と所得保障

では、今や世界第2位の経済大国である中国は、障害者権利条約を批准するに当たってどのような国内法の整備を行ったのであろうか。中国は、国連常任理事国として、障害者権利条約をいち早く批准するため、数十年ぶりに第2回障害者サンプリング調査を行い、障害者保障法の改正を行った。それは、障害者に対する権利擁護（権益の保障）といった内容も含まれており、都市部では、障害当事者が弁護士と連携しながら障害者に対する差別禁止を求めた訴訟も行われている。

本研究に関連する部分では、改正障害者保障法では新たに障害者手当が創設されたことが挙げられる。第2回障害者サンプリング調査では、中国の障害者総数は約8,000万人と推計された。約13億人といわれる総人口に占める割合は約6割である。この割合は、日本や韓国と類似しており、EU諸国の3分の1程度であることも注目に値する。

本研究に関連する部分では、障害者と非障害者の所得格差を明らかにしていることが注目に値する。都市部の障害者は非障害者の6割程度の所得しかなく、農村部ではその格差が一層増大する。これが改正障害者保障法に障害者手当を創設した背景であるといわれているが、筆者が北京市内においておこなった関係団体、事業者、研究者からのヒアリングでは、北京市内においてこの障害者手当が施行された様子はない。事業者、関係者のなかには、障害者手当の存在すら知らない人もいた。この実態も中国における障害者施策、社会保障関連施策の特徴を示しているともいえる。

中国の障害者雇用施策は、一般就労への移行支援が主になっている。できるだけ安定した一般就労に結びつけることによって、大企業などで整備されている被用者の手厚い社会保険の傘の下に入れようというものである。そのための職業リハビリテーションや福祉機器、周辺機器の開発と普及には、都市部では力が入れている。たとえば、中国点字出版社は、2009年、20万台の音声携帯電話を重度の視覚障害者に支給した。その主な目的は、重度の視覚障害者の就労支援である。この事業の財源には、中国に展開している外資系企業からの寄付金が多く使われた。このような外資系企業からの寄付金は、中国共産党の地方政府によって一括管理され配分されるのであるが、中国の都市部の社会福祉事業には、この外資系企業からの補助金が財源として大きなウエイトを占めていることも、東アジア先進国では見られない特徴であると思われる。

一般就労に結びつかなかった重度の障害者に対する作業所のようなものは存在するが、日本などとは様相が異なる。都市部を中心に、知的障害者に対するコミュニティーセンターの整備が行われており、そのなかには、知的障害者の特技や個性を活かし、彼らのみで中国古来の郷土芸能を行っているところがある。北京市内の旧市街地の一角にあるそのコミュニティーセンターは、地元の観光業者と契約し、一週間に2回程度、外国人観光客を対象に郷土芸能を見せ、餃子パーティーを催している。その収益はコミュニティーセンターの収入になるのであるが、管理責任者の話によると、その収益を郷土芸能を行った知的障害者に配分することは北京市が認めていないということであった。コミュニティーセンターはあくまで就労の場ではなく、日本などのような工賃を稼ぐ福祉的就労は認めていないということである。

では、農村部の実態はどのようなのであろうか。農村部といっても当然多様であり、一

概にはいえないのであるが、地方政府の施策とは別に、NGOの活動が農村部の障害者の生活を支えている例もある。たとえば、障害者が農村部において生活できるよう、番の羊を支給するという活動があった。一年後には子羊が生まれ、障害者の生活をより安定させているはずであった。そして1年後、NGOのスタッフが羊を支給した障害者の下を訪ねたところ、その羊はいなかった。既に食べられていたのである。この話を聞いた日本のNGOの関係者は、笑い話と思って笑った。しかしそれは笑い話ではなかった。生活を支えるために支給された羊を食べなくてはならないほど、農村部の障害者の生活は疲弊していたのである。都市部と農村部の障害者の間に格差があることは、前述の第2回中国障害者サンプリング調査においても明らかになっている。

第10章 障害者の就労と所得保障の課題

これら、社会的事業所のあり方を検討することは、福祉的就労でもない、一般就労でもない「谷間の就労」の課題と方向性を明確にし、障害者雇用施策全体を向上させることになる。しかし、その波及効果は、障害者の労働・雇用分野に限定されない。

「第一次意見」でも、今後の障害者雇用施策の対象を「就労の困難さ」に着目した社会モデルによる障害観に基づいた方向に見直すことが提起されている。これは、障害者雇用施策に留まらず、障害者の所得保障の中心である障害年金のあり方ともつながるものである。

障害年金は、元来「障害にともなう稼得能力の減退・喪失を補う所得保障」として位置づけられているが、それは実態を反映しているとはいえない。今後、障害年金が、日本のセイフティーネットの一環として機能していくためには、障害年金の受給要件に障害者の稼得能力を反映させたいうえで社会手当化する可能性について検討していく必要があると考える。

一方、就労と所得保障の両面から阻害されているのが無年金障害者である。いまだ「すき間問題」として滞留している無年金障害者問題は、未納・未加入問題のみではない。難病や発達障害、高次脳機能障害など、日本の医学モデルに偏重した障害の定義・認定では障害年金の対象にならない「谷間の障害」の無年金障害者も多く存在する。とりわけ、難病に関しては、障害年金の本来の目的である「障害による稼得能力の減退・喪失」がありながら、症状の非定型性・流動性から、障害年金の受給に至らないケースが多い。この難病をめぐる障害の定義・認定の問題は、昨年、旧政権の下で行われた障害者自立支援法の改正過程でも議論されたが、同じ理由でやはり難病は法の対象から外されたままになった。

また、昨今、障害当事者や家族、支援者のたゆまぬ努力によって一般就労に結び付いた知的障害者が、「障害の程度が軽くなった」ことを理由に障害基礎年金が不支給になったり、障害の程度に変化がないにも関わらず、障害基礎年金の受給が停止されるというケースが複数あることが問題になっている。この問題に関しては、兵庫県の手をつなぐ育成会が会員への調査から実態を把握し、問題解決に結びつける運動を展開してきた。調査によると、2006年から2008年の間で、「障害の程度が軽くなった」

ことを理由に、障害基礎年金を6人が支給停止され、7人が減額されていた。企業などに就職したり、就職後数年経過した人が多かったという。その後、運動の成果もあり、2010年7月、日本年金機構は、各地の年金事務所に対して「就労によって一律に障害年金が支給されなくなるよう総合的判断が求められる」と通知するに至っている。

また、働く知的障害者が暮らす滋賀県の信楽通勤寮においても、2004年から2005年の間、従来であれば障害基礎年金の受給に該当する障害の程度である知的障害者に対して不支給決定が度重なった。この行政処分を不服とした知的障害者6人は、2006年、大津地裁に障害基礎年金不支給決定処分の取り消しを求める行政訴訟を提訴した。原告のうち5人は、2007年、2008年の再請求で障害基礎年金の受給に結び付いている。残り1人に関しても、2010年1月20日の判決によって不支給決定は取り消された。

被告らは、「不支給処分の際と比べ、原告らの障害の程度は重くなっており、障害基礎年金2級の障害の程度に該当するようになっていた」と主張したが、判決はその主張を退けた。被告らは控訴せず、この画期的な大津地裁判決は確定している。

これらの動向は、障害年金の今後のあり方を考えるうえで重要な問題提起をしている。前述のように、障害年金は本来「障害による稼得能力の減退・喪失を補う所得保障」であり、障害年金における障害の定義・認定は、より稼得能力に重点を置いたものになるよう再構築していく必要があるという議論がある。その際、稼得能力のアセスメントをどのようにするのが課題になるが、それは、単に一般就労に結びついたか否かというものであってはならない。

終章

以上、障害者の「保護雇用」のあり方をおして、障害者雇用における「合理的配慮」のあり方を模索すると同時に、障害者の就労と密接に関連する所得保障、とりわけ障害基礎年金をめぐる昨今の問題をおして、障害者の就労と所得保障を一体のものとして課題にする必要性を論じてきた。しかし、本研究はいまだ問題提起の域を脱しておらず、十分な根拠と緻密な論理展開には及んでいないのが現状である。

今後も、障害当事者としての視座を重視しながら、各地の実践、運動に着目し、それらから得られる示唆を精査し、本研究を発展させていく。また、諸外国の状況に関する情報収集にも傾注していきたい。その際、EU諸国に学ぶことはいうまでもないが、障害者権利条約を批准するために各種の制度改革を行っている韓国や中国にも学んでいく必要がある。それは、同じ東アジア先進国として経済、社会に同じ特徴を持つ日本との比較をおして、各国の課題を明確にすると同時に、問題解決の方向性を見出すことに近づくことができると考えるからである。

注

- 1) この研究は、厚生労働科学研究費補助金（障害保健福祉総合研究事業）「障害者の所得保障と自立支援施策に関する調査研究」（主任研究者：勝又幸子）からの委託研究である日本障害者協議会（2006）『障害の法的定義・認定に関する国際比較』としてまとめられている。
- 2) 「ILO 報告書」の和訳は政府からは公表されておらず、「福保労」が独自に和訳を公表している。「福保労」の和訳は、全国福祉保育労組（2009）『障害者の就労支援と国際比較－ILO159 号条約違反の提訴への回答と今後の対応』に「ILO 提訴」本文の和訳などとあわせて掲載されている。
- 3) 「労働・雇用分野における障害者権利条約への対応の在り方に関する研究会（第 11 回）」の議事次第には、以下のアドレスからアクセスできる。
<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2009/04/s0414-6.html>
- 4) この定義は、若林之矩（1993）『障害者雇用対策の新展開』労務行政研究所から引用したものである。
- 5) この整理は、栗原久（2010）「「社会」がアタマにつく言葉の違い、ちょっと整理してみました」、日本障害者リハビリテーション協会『ノーマライゼーション』2010 年 8 月号を参照したものである。
- 6) この見解は、鈴木勉が社会福祉法人さつき会の管理職研修「障害者権利条約」が提起する新法制定に向けての論点」（2010. 10. 25）において講演したものである。
- 7) 糸賀一雄の思想と実践に関しては、野上芳彦、一番ヶ瀬康子、津曲裕次（1998）『糸賀一雄』大空社、京極高宣（2001）『この子らを世の光に－糸賀一雄の思想と生涯』NHK 出版、高谷清（2005）『異質の光－糸賀一雄の魂と思想』大月書店などに掲載されている。
- 8) この事件に関しては、横崎晃一（2007）『母よ!殺すな』生活書院に関連情報と併せて掲載されている。
- 9) この事件に関しては、大熊一夫（1985）『新ルポ・精神病棟』朝日新聞社、富田三樹生（2001）『東大病院精神科の 30 年－宇都宮病院事件・精神衛生法改正・処遇困難者専門病棟問題』青弓社などに掲載されている。
- 10) この訴訟に関しては、「障害者自立支援法訴訟の基本合意の完全実現をめざす会」ホームページに基本合意文書と併せて掲載されている。
<http://www.normanet.ne.jp/~ictjd/suit/>
- 11) 表記の対照表は、「ILO 提訴」の関連資料とともに、全国福祉保育労組(2009)『障害者の就労支援と国際比較－ILO159 号条約違反の提訴への回答と今後の対応』に掲載されている。
- 12) このヒアリングは、厚生労働科学研究費補助金 障害保健福祉総合研究事業 「障害者の自立支援と『合理的配慮』に関する研究－諸外国の実態と制度に学ぶ障害者自立支援法の可能性－」（研究代表者：勝又幸子）の一環として、「研究会」の委員である松井亮輔に対して、2009年8月24日、国立社会保障・人口問題研究所において行ったものである。

13)豊能障害者労働センターのホームページアドレスは、以下のとおりである。

<http://www.tumiki.com/>

14)立石純一郎(2008)『市場の消費者は障害者雇用を評価するか——Conjoint Analysisを用いた消費者行動の検証——』修士(経済学)学位論文、岡山大学

資料：「職業リハビリテーション及び雇用に関する条約（第159号、1983年）の違反に関する申立書」への回答書を基にした対照表（第1次案）

2009年4月20日

要望した日本政府への勧告事項	政府弁明書
<p>障害の定義</p> <p>1. 障害の定義方法を実際の労働能力よりも機能障害の種類に依存していることから、障害の判定及び認定に関して国内法及び慣行は、条約第1条を実行していないと主張している。提訴人は、機能障害の種類という観点から6段階の等級を設定し、障害者手帳発行の根拠である身体障害者福祉法施行規則別表の第5表に言及している。このような障害の判定方法では支援措置から一部の障害者を排除すると申し立てている。</p>	<p>33.</p> <p>日本政府は、障害者の職業リハビリテーションと雇用に関する国の政策は、条約第2条に基づき実施していると主張している。また、障害のために生活を送ることに困難を抱えるすべての人々に適切な支援を提供することは国の政策の基本であり、条約第1条に完全に合致していると述べている。日本政府は、法律第123号第2条（1）における「障害者」の定義は、身体、知的及び精神障害をもつ人々、ならびにその他の発達障害などの障害をもつ人々が同法に基づくサービスを確実に受けられるようにするものであると主張している。</p> <p>34.</p> <p>雇用率に関して日本政府は、障害者雇用義務は身体及び知的障害に限定しているのは、この文脈の中では障害の範囲が「あいまいでなく、計測可能である」ことを確認する必要があるからであると述べている。ただし、雇用主は障害者雇用率を算定するときは精神障害も算入することができる。</p> <p>35.</p> <p>法律第123号における身体、知的、精神障害者の判定に関して、日本政府は身体障害者福祉法（1949年法律第283号）に言及している。そこでは「身体障害者」とは「身体に障害をもつ18歳以上の者で、都道府県知事発行の身体障害者手帳を所有する人」と定義されている。精神保健及び精神障害者福祉に関する法律（1950年法律第123号）では、「精神障害者」とは統合失調症、向精神薬による急性中毒もしくは依存症、知的障害または精神病質のような精神疾患をもつ者をいう。精神疾患の存在は都道府県知事発行の手帳により認められる。知的障害者福祉法（1960年法律第37号）では障害者の定義を規定していない。しかしながら、知的障害者更生相談所で知的障害をもつと判断され、同様に療育手帳が発行される。</p>
<p>1. 自立支援法の破棄</p>	

ILO報告書	ILO条約・勧告の関連条項
<p>65. 当委員会は、第1条（1）が第2条に従って採択された国内法の対象となるべきグループを定義することに留意する。この目的のため、第1条は「障害者」という用語を「正当に認定された」障害のため職業において向上する見通しが減少している者と定義している。この規定では、当該障害者の障害が職業における見通しをどの程度減少させているかを判断する適切な方法の採択は各加盟国に委ねている。しかしながら当委員会は、加盟国は第1条の定義に該当するすべての男女が国内法の実際の対象となることを確保しなければならないことに留意する。</p> <p>66. 当委員会は、障害者の職業リハビリテーション及び雇用促進に関する日本の主たる法的枠組みである法律第123号が第2条（1）で「障害者」とは「身体障害、知的障害又は精神障害（以下「障害」と総称する。）があるため、長期にわたり、職業生活に相当の制限を受け、又は職業生活を営むことが著しく困難な者」と規定していることに留意する。当委員会はまた、職業リハビリテーション及び雇用支援は障害の等級、程度、又は障害者手帳の有無に関わらずすべての障害者が利用できるとの趣旨の日本政府の説明に留意する。当委員会は、関係当局が障害者個人々の必要性について個別的に調査及び評価するという日本政府の説明に十分留意する。</p> <p>67. 上記に基づき当委員会は、それ以前の情報に基づき、日本が採用している障害者の職業リハビリテーション及び雇用に関する国内政策は、<u>条約第1条（1）で想定されているところの、正当に認定された身体的又は精神的障害のため職業において向上する見通しが減退している者の状況に対処していないように思われないと判断する。</u></p> <p>81. 当委員会は、条約は実施すべき特別な積極的措置の種類について規定していないことに留意する。しかしながら、そのような措置の計画や運用が実際には条約の目的及び原則に逆行するような場合は、条約に基づき問題が提起されることになるであろう。例を挙げると、特別な積極的措置が実際には障害をもつ男女の就労を促進ではなく妨害するような場合である。それ以前の情報に基づき当委員会は、進展は一様ではないが概して障害者の就労促進に貢献してきた法律第123号に基づく雇用率制度の関連では、こうした問題は生じていないようであると判断する。しかしながら条約はすべての種類の障害に適用されることを念頭に置き、当委員会はこれに関連して日本政府に対し、現在は身体及び知的障害者に限定している雇用率制度がその他の種類の障害者の雇用機会に与える影響について調査することを要請するものである。</p>	<p>第1条 1. この条約の適用上、「心身障害者」とは、身体又は精神的障害であると正式に承認された結果、適当な雇用に就き、それを継続し、およびそれにおいて向上する見込みが実質的に減退しているものをいう。 2. この条約の適用上、各加盟国は、職業リハビリテーションの目的は、心身障害者が適当な雇用に就き、それを継続し、およびそれにおいて向上することができるようにすること、ならびにこのことにより心身障害者の社会への統合または再統合を促進することであるとみなす。 3. この条約の規定は、国内条約に適合し、国内慣行に合致する措置を通じて、各加盟国により適用される。 4. この条約の規定は、すべての種類の心身障害者に適用する。</p> <p>第2条 各加盟国は、国内の事情、慣行および可能性に従い、心身障害者の職業リハビリテーションおよび雇用に関する国内政策を策定し、実施し、かつ的確に見直すものとする。</p>

要望した日本政府への勧告事項	政府弁明書
<p>2. 障害のある人の費用負担の撤廃</p>	<p>58. 日本政府は、就労継続支援事業B型の利用者に対し、「生活習慣を身に付け、作業能力を改善するための支援」をうけたのであるから自立支援法の規定に従いサービス利用料の支払いを要求する必要があると考える述べている。日本政府によると、サービス料金の10パーセントという基本的割合は利用者それぞれの収入レベルに合わせて引き下げているということである。2006年の自立支援法施行を受けて、日本政府は2008年末までにサービス利用料金の追加減額を実施することを決定した。日本政府の回答はまた、自立支援法見直しという取り組みの関連で包括的「緊急対策」の一部として、利用料金をさらに改定しておよそ3パーセントまで引き下げる計画があること述べている。</p> <p>59. 日本政府は、就労継続支援事業A型の利用者で一定の条件を満たす者は雇用保険法（1974年法律第116号）に基づき被保険者となるので失業手当の受給資格があるが、就労継続支援事業B型の利用者は適用除外となると述べている。日本政府は、雇用保険適用対象外の障害者を職業リハビリテーション・サービス及び訓練から排除することはないと明確に述べている。職業リハビリテーションは、提訴人が述べたところの「通常の失業給付」とは見なされていない。</p>
<p>3. 生産性の低い人を含むすべての障害者に、現在の社会福祉法による処遇をやめて労働法と労働政策による法的保護と支援を与えること</p>	<p>42. 最後に、日本政府は就労継続支援事業以外のサービスを利用する者に関して、労働法の適用は個々人の全体的な状況次第であると述べている。仮に指揮監督・使用従属という関係がある場合は、当該障害者は労働者と見なされ、労働基準法が適用される。同様に最低賃金法（1959年）、労働安全衛生法（1972年）、パートタイム労働法（1993年）、労働災害補償保険法（1947年）及び労働組合法（1949年）も適用される。</p>
<p>①法定雇用率を妥当なレベルに上げ、重度障害者を参入すること</p>	<p>45. 日本政府は、法的雇用率の計算法を次のように規定する法律第123号第43条(2)に言及している。</p> <p>46. 日本政府は、算定に使用される失業障害者数は5年ごとに実施される障害者雇用実態調査に基づいていると述べている。この調査は、就労継続支援事業B型もしくは他の福祉事業の利用者であっても、また公共職業安定所の求職登録の有無に関わらず一般雇用における就労の意思を有するすべての障害者を失業者として算定している。</p>

ILO報告書	ILO条約・勧告の関連条項
<p>77. 職業リハビリテーションの目的で就労継続支援事業B型を利用している障害者に利用料の支払い義務があることに留意し、当委員会は条約がリハビリテーション・サービスの資金調達について明確に対処していないことに留意する。しかしながら、<u>職業リハビリテーション・サービスの無料提供を提言する第99号勧告のパラグラフ22(2)</u>、及びすべての障害者の社会的統合の実現という条約の目的に留意し、当委員会は、そのような利用料の減額に対する日本政府の取り組みに留意しており、どの障害者もそのような事業の利用を阻止及び排除されることなく、やがては一般雇用への参入を推進するあらゆる取り組みが実施されることを希望する。当委員会は日本政府に対し、これらの問題を検討する際には、障害者は就労継続支援事業B型における生産活動業務の維持費用について、2006年9月29日厚生労働省令第171号（前述パラグラフ39参照）の規定通り、すでに金銭的に貢献している点を考慮することを要請するものである。</p> <p>79. 当委員会は、法律第123号及び職業能力開発促進法の下で、障害者は条約第7条に明記されている項目などの職業リハビリテーション及び雇用サービスは職安を通して無料で受ける資格があることに留意する。しかしながら当委員会は、<u>就労継続支援事業B型の利用者に対して職業リハビリテーションなどのサービス利用料支払い義務が導入されたことについて、繰り返し懸念を表明するものである。</u></p>	<p>V 身体障害者による職業更生施設の利用を促進する方法</p> <p>22(1) 経済上の援助は、職業更生の過程のいかなる段階においても与えるべきであり、また、適当な職業（自営業を含む。）の準備及びその効果的な継続を容易にすることを目的とすべきである。</p> <p>(2) 経済上の援助は、無料の職業更生施設の提供、生活費の支給、職業準備期間中の必要な交通費の支給、金銭の貸与並びに必要な設備器具及び補装具その他の用具の供給を含むべきである。</p>
	<p>第4条</p> <p>前期政策は、一般的に、心身障害労働者その他の労働者との間の機会均等の原則に基づくものとする。心身に障害のある男女労働者のための機会均等・均等待遇が尊重されるものとする。心身障害労働者その他の労働者との間の効果的な機会均等・均等待遇を目的とする積極的な特別措置は、他の労働者に対する差別とは見なされない。</p>
<p>81. 当委員会は、条約は実施すべき特別な積極的措置の種類について規定していないことに留意する。しかしながら、そのような措置の計画や運用が実際には条約の目的及び原則に逆行するような場合は、条約に基づき問題が提起されることになるであろう。例を挙げると、特別な積極的措置が実際には障害をもつ男女の就労を促進ではなく妨害するような場合である。それ以前の情報に基づき当委員会は、進展は様ではないが概して障害者の就労促進に貢献してきた法律第123号に基づく雇用率制度の関連では、こうした問題は生じていないようであると判断する。しかしながら条約はすべての種類の障害に適用されることを念頭に置き、当委員会はこれに関連して日本政府に対し、現在は身体及び知的障害者に限定している雇用率制度がその他の種類の障害者の雇用機会に与える影響について調査することを要請するものである。</p> <p>82. 当委員会はそれ以前の情報に基づき、雇用率制度における重度障害者のダブルカウント制は条約の目的及び原則に逆行しているようには思えないことに留意する。しかしながら当委員会は、日本政府に対しその有効性を解明するためにダブルカウント制の影響を調べることを要請する。</p>	

要望した日本政府への勧告事項	政府弁明書
<p>②福祉的就労で働く人びとを失業者として法的に認定し、再訓練やリハビリテーションなどの失業給付を受けられるようにすること</p>	<p>38. 第3条で規定されている通りすべての障害者が個々の特定の状況に応じた適切な支援を確保することを目的としていると主張している。さらに法律第123号及び職業能力開発促進法（1969年）に基づく職業能力判定、職業指導、職業訓練及び職業紹介などの職業リハビリテーション・サービスはすべての障害者が利用できることと繰り返し述べている。雇用機会の促進については、日本政府は雇用率・納付金制度を想起している。</p> <p>39. 「福祉的就労」に関連して提起された問題について日本政府は、就労継続支援事業A型の対象者は、雇用契約に基づく雇用関係の下で就労が可能であると考えられる障害者であると述べている。一方就労継続支援事業B型は雇用関係に基づく就労には困難がある障害者を対象としているが、それでも生産活動の機会を提供するものである。従って労働法の適用はB型に関しては想定されていない。従って、利用者が受け取る「工賃」は労働基準法でいうところの賃金とは見なされなかった。日本政府はさらに2006年9月29日厚生労働省令第171号の第201条（1）に言及している。これは就労継続支援事業A型及びB型を規制する省令で、このような事業を行う者は「利用者に、生産活動に係る事業の収入から生産活動に係る事業に必要な経費を控除した額に相当する金額を工賃として支払わなければならない」と規定している。従って就労継続支援事業B型の運営者が利益を上げることが不可能であり生産活動は他者の利益のために行われていたのではないと、日本政府は述べている。</p> <p>40. 日本政府はそれでもやはり就労継続支援事業B型で福祉的就労に就いている障害者が受け取る工賃は、2006年は月平均12,222円（US\$110）とあまりにも低額で、障害年金と併せたとしても障害者が自立することは不可能であることを認識している。日本政府は、各都道府県に対し2007年から2011年の「工賃倍増5カ年計画」を策定、実施することを求めていると述べている。</p> <p>41. 日本政府はさらに、就労継続支援事業B型の運営は、就労継続支援事業利用者の雇用／非雇用（の地位）に関する通知（2006年10月2日障障発第1002003号通知）に規定されている条件に則っていないと述べている。これらの条件とは次の通りである。（a）利用者の出欠、作業時間、作業量等が利用者の自由でなければならない。（b）期限までに予定の作業量が完成されなかった場合でも、工賃の減額、支援職員の引き上げ、利用者の資格剥奪等の制裁を課さない。（c）生産活動において実施する支援は、作業に対する技術的指導に限られ、指揮監督に関するものは行わない。（d）利用者の技能に応じて工賃の差別が設けられていない。この通知はまた、これらの条件の適用に関する苦情及び疑問の解決についても規定している。</p> <p>42. 日本政府は就労継続支援事業以外のサービスを利用する者に関して、労働法の適用は個人個人の全体的な状況次第であると述べている。仮に指揮監督・使用従属という関係がある場合は、当該障害者は労働者と見なされ、労働基準法が適用される。同様に最低賃金法（1959年）、労働安全衛生法（1972年）、パートタイム労働法（1993年）、労働災害補償保険法（1947年）及び労働組合法（1949年）も適用される。</p>

ILO報告書	ILO条約・勧告の関連条項
<p>73. 当委員会は、ともに福祉サービスとしてとらえられている就労継続支援事業A型及びB型の目的は、通常の職場での就労が困難な者を労働市場に参入させるための仕事の機会、及び知識及び技術向上のための訓練の機会を提供することであることに留意する[1]。しかしながら、A型は障害者を労働契約に基づいて「雇用」するが、一方でB型は雇用関係を結ぶことなく「生産活動の機会」を提供しているので、労働法は適用されない。当委員会は、B型を利用している障害者はまだ雇用関係に基づいて就労することが出来ないと見なされる者であるという日本政府の説明に留意する。この点に関して当委員会は、就労継続支援事業利用者の雇用／非雇用（の地位）に関する通知（2006年10月2日障障発第1002003号通知）で規定されているB型の運営条件に十分留意する。これに関連して当委員会は、<u>全件において雇用関係に基づく就労と他の就労との間の区別が実際にはどのようになされるのか説明することができない。障障発第1002003号通知の実施についてさらなる情報が必要であり、同時に障害者が「雇用関係に基づく就労」が可能と見なされるときの判断基準についての情報も必要であることに留意する。</u></p> <p>74. 当委員会はさらに、雇用関係に基づく就労か否かに関わらず、職業リハビリテーションの目的で障害のある男女が保護生産作業施設（（注）就労継続支援事業）で行う作業が、障害者の社会及び職業における統合という条約の目的に効果的に寄与するには、<u>一定の最低基準を満たすべきであることに留意する。このような最低基準及びそれらの実施方法は、国内の状況に従い、且つ労働団体及び事業主団体、さらに障害当事者団体及び障害者支援団体と協議して確定する必要があるであろう。</u></p> <p>75. 授産施設で行われる作業に適用される基準は国内状況を考慮する必要があるとはいえ、当委員会は、これらの基準もまた機会及び待遇の均等（第4条）などの条約の原則に従わなければならないことに留意する。<u>当委員会は、条約の目的である障害者の社会的経済的統合という観点から、また障害者による貢献を十分に認識するという目的のため、授産施設における障害者が行う作業を、妥当な範囲で、労働法の範囲内に収めることは極めて重要であろうと思われる。</u></p> <p>76. 就労継続支援事業B型における工賃のレベルが極めて低いということに関して当委員会は、現在の授産施設の工賃があまりにも低すぎることを日本政府が認識していることに留意する。<u>当委員会は、「工賃倍増5カ年計画」の採用に注目し、引き続き進展させて授産施設の工賃を適切なレベルに引き上げることを希望し、且つこの点に関してさらなる情報提供を要望する。</u></p> <p>78. <u>当委員会は、条約第2条及び第3条で概要が述べられているように、条約に基づいて採用される国内政策は、職業リハビリテーション及び一般労働市場での障害者雇用促進の分野に対応するものでなければならないことを想起している。第7条は加盟国に対し、障害者が職業に就き、これを継続し且つその職業において向上することを可能にすることを要望し、そのような措置についての限定的なリストを提供している。第7条はまた、労働者全般のための現存の事業は、可能且つ適当な場合には、必要な調整を行った上で活用すると規定している。第4条は、国内政策が推進及び尊重すべき原則として、障害者である労働者と他の労働者との間の機会均等の原則を規定し、実効的な均等を図るための特別な積極的措置に言及している。</u></p>	<p>第7条 権限ある当局は、心身障害者が雇用に就き、それを継続し、およびそれにおいて向上することができるようにする職業指導、職業訓練、職業紹介、雇用および他の関連サービスを提供し、かつ評価する目的で、諸措置をとるものとする。労働者のための現行サービスは一般に、可能かつ適当な場合には、必要な修正がなされるものとする。</p>

要望した日本政府への勧告事項	政府弁明書
<p>③全ての障害者が公共職業安定所で求職登録できるようにすること</p>	<p>47. 日本政府は、国の政策は第4条に定めるように障害をもつ労働者と障害をもたない労働者との間の機会均等の確保を目指していると主張している。日本政府は、法律第123号に基づく雇用率・納付金制度の目的は身体障害者及び知的障害者に対し、労働者全般と同程度で、正規雇用者になる平等の機会をもたらすと述べている</p> <p>48. 日本政府は、重度障害者のダブルカウント制は雇用率達成を目的としているだけでなく、雇用率計算の際の失業障害者の総数を設定するためでもあると述べている。このようにして算定された雇用率の完全達成とは、つまりは失業者として計算されていたすべての障害者が重度障害者も含めて、就職できたことを意味する。さらに日本政府は、この方式により重度障害以外の障害をもつ人々にも平等な機会が確保されると述べている。</p> <p>49. 日本政府は、雇用されている障害者の総数は増加していると述べている。発表された統計資料は、従業員数56名以上の企業に雇用されている障害者数が2002年6月1日の181,000人から2007年6月1日の224,000人に増加したことを示している。雇用率制度における定義による重度障害者は、1998年以来3分の1前後に留まっていたが、2007年は31.3パーセントとわずかに低下した。しかしながら日本政府は、中小企業における障害者雇用が減少していることを認めている。</p> <p>56. 日本政府は、全国576か所にある公共職業安定所は障害者の求職登録を行い、職業相談、職業紹介、専門スタッフによる職場定着支援をそれぞれ個々の求職者の必要性に合わせたやり方で実施していると述べている。日本政府は、2006年の求職登録障害者103,637人のうち、同年の就職者は43,987人で、記録的な多さであったと述べている。2008年6月12日の文書で日本政府は2007年に公共職業安定所を通して就職した障害者の数はさらに増加して45,565人になったことを伝えている。公共職業安定所を通して就職した重度障害者の数は、2006年の12,847人から増加して2007年は12,925人になった。</p> <p>57. 日本政府は、職業安定法第8条及び法律第123号第26条は、障害者は地域障害者職業センターと職安を通して職業相談と職業紹介を無料で受けられることを保障していると述べている。障害のある求職者対象の職業訓練は、職業能力開発促進法第23条(1)に基づき保障されている。</p>
<p>④全ての働く障害者を労働者として認め、労働法と労働政策を適用すること</p>	<p>43. もし「保護雇用」という概念が雇用関係に基づく雇用と理解されていたとしたなら、「特例子会社[1]」及び就労継続支援事業A型での雇用もこの範疇に入るであろうと述べている。日本政府は、2005年にはおよそ2,000人の障害者が当時の福祉工場で就労していたが、一方、就労継続支援事業A型で就労する障害者の数は2011年までに36,000人に達することが予想されると述べている。もし「保護雇用」という用語が、雇用関係のない「シェルタード・ワークショップ」での就労を意味すると捉えられたのであれば、就労移行支援事業及び就労継続支援事業B型もそれに当てはまると言えるであろう。</p> <p>44. 日本政府は、国の政策は第4条に定めるように障害をもつ労働者と障害をもたない労働者との間の機会均等の確保を目指していると主張している。日本政府は、法律第123号に基づく雇用率・納付金制度の目的は身体障害者及び知的障害者に対し、労働者全般と同程度で、正規雇用者になる平等の機会をもたらすと述べている。</p>