

ILO報告書	ILO条約・勧告の関連条項
<p>80. 当委員会は、近年職安を通して就労した障害者の数が増加していることに留意する。当委員会は、日本政府が「福祉から雇用へ」移行する障害者数の増加を目的として、福祉施設と雇用機関の間の協力と調整の強化を目指していることに留意する。しかしながら当委員会は、重点施策実施5か年計画（2008－12）で設定された目標に対するこれらの措置の効果を評価するためには、これ以上の且つ最新の統計資料が必要であると結論する。特に就労継続支援事業B型から労働法により保護された就労継続支援事業A型へ、そしてやがては一般雇用へと移行する障害のある男女数に関する資料が必要である。</p>	

要望した日本政府への勧告事項	政府弁明書
<p>5. 1996年行政監察局勧告の履行</p>	<p>36. 提訴人のいうところの1996年の当時の行政監察局の報告に関して日本政府は、その報告書は当時の労働大臣に対し「地域障害者職業センターは個々人の職業能力に応じて『重度障害者』を特定し、重度障害をもつと特定された場合は現在の定義による重度障害者に加えて雇用支援を行う措置を講ずること。また、公共職業安定所は上記の重度障害特定の経験を基礎として、重度障害者を特定するための独自の基準設置について十分審議すること」を勧告したと説明している。</p> <p>37. これに関連して日本政府は、すべての障害者は障害者手帳の有無及び障害等級に関係なく職業リハビリテーションを受ける資格があると主張している。日本政府はまた、雇用障壁は個人毎に特定し、個々の必要性に応じた援助を提供していると述べている。さらに日本政府は、重度障害者雇用助成金は障害等級で重度障害と判定された人に限定されるものではないと述べている。</p>
<p>6. 多くの法律間で異なる障害分類の整合性をとり障害者の職業能力に基づいた分類基準で法改正すること</p>	
<p>7. 重度障害者に職業リハビリテーションセンターの利用を開放すること</p>	<p>53. 日本政府は、法律第123号及び職業能力開発促進法に基づいて障害者に提供される職業リハビリテーション及び雇用サービスは条約第2条及び第7条に合致していると考えている。</p>

ILO報告書	ILO条約・勧告の関連条項
<p>68. 当委員会は、「授産施設」及び「福祉工場」で障害者が行う作業に異なる条件及び方法が適用されていることは、条約第3条に基づき問題を提起すると提訴人が申し立てていることに留意する。この条項は、提訴人の見解では、サービス及び支援は「障害分類に関わらず」すべての障害者に平等に提供されることを求めるものである。これに関連して提訴人は、授産施設で就労している障害者は、その多くが重度障害者であるが、福祉工場で就労している障害者より不利な処遇を受けていると申し立てている。授産施設の作業は労働法による保護対象にはなっていないこと及び工賃が非常に低いという事実が特に言及されている。</p> <p>69. 今件に関連して第3条を検討する前に、当委員会は、2007年8月15日に、これは提訴書がILOに届いた日付であるが、提訴人が「授産施設」及び「福祉工場」と言及した施設が2005年に採択され2006年10月1日に全面施行された障害者自立支援法によって実施された改変により正式には存在しなくなっていたことに留意する。しかしながら当委員会はまた、自立支援法の下では、就労継続支援事業のA型及びB型が以前の制度の授産施設と福祉工場にほぼ該当するという日本政府の指摘に留意する。さらに当委員会は、日本政府の説明から、提訴人が批判するところの以前の授産施設及び福祉工場の特性は就労継続支援事業A型及びB型の下で存在し続けていると推察する。</p> <p>71. 当委員会は、第3条は、国の政策は障害を一切区別することなく、すべての種類の障害者に対し職業リハビリテーションに関する適当な措置が利用できるようにすることを確保することに関わるものであることに留意する。この原則はまた、この条約はすべての種類の障害者について適用すると規定している第1条（4）にも反映されている。当委員会は、この原則が障害をもつ人はだれでもその障害の種類を理由に置き去りにされることはないことを認識していることに留意する。</p> <p>72. 障害者は均質集団ではないという事実にかんがみて当委員会は、第3条が提供される支援及び援助は各種別の障害者の状態に適切に対応するものでなければならないと認識していることに留意する。しかしながら、異なる種類に対するサービス提供に関する区別は妥当かつ公正であるように取り計らわなければならない。</p>	

要望した日本政府への勧告事項	政府弁明書
<p>8. ILO条約・勧告で述べられている「適切な配慮」を、国連の障害者権利条約でも規定されている労働法と労働政策に組み込むこと</p>	<p>50. 日本政府はさらに、障害を理由とする差別に対する法的な保護は、障害者基本法第3条(3)で対応できると述べている。また日本政府は、2006年12月13日国連総会で採択された、労働及び雇用関連についても平等及び障害差別禁止を規定している障害者権利条約を批准する意向である</p> <p>51. 合理的配慮の問題について日本政府は、法律第123号に基づく納付金・助成金制度に言及している。この法律では法定雇用率未達成の企業に納付金を課し、達成企業には調整金もしくは報奨金を支給する。さらに、障害者雇い入れの態勢を整えるため作業施設を設置又は改造する、もしくは重度障害者のための職場介助者を配置する事業主には助成金が支給される。日本政府はまた、民間の事業主に対して職場での障害管理に関する行政指導を実施している。</p> <p>52. 日本政府はさらに、合理的配慮の問題に関して障害当事者、労働者及び事業主などの関連団体も含めた研究グループを組織する計画であると述べている。</p> <p>54. これに関連して日本政府は、19か所に設立されている障害者能力開発校が、日常生活に介護を必要とする重度精神(身体の間違いか?)障害者、また知的、精神、発達障害者など、自立のために支援を必要とする障害者に特別の職業訓練を提供している点を指摘している。同時に、一般の公共職業能力開発センターでは、バリアフリー化の促進及び知的・発達障害者への特別コースの整備などの改善を図り、受け入れる障害者数を増加している。訓練プログラムもまたすべての都道府県で民間機関に委託している。これらの様々な方法を通じて2006年には総数7,490名の障害者が職業訓練を受けた。さらに日本政府は、独立行政法人高齢・障害者雇用支援機構(JEED)下にある多くの全国、地域、地方レベルの専門的職業リハビリテーションセンターに言及している。</p> <p>55. 日本政府は、障害者の「福祉から一般雇用」への移行を促進するためにはさらなる進展が必要であることを認め、2011年までには毎年合計9,000人の移行達成を見込んでいると述べている。2005年の移行はおよそ2,000人だった。日本政府は多数の対策の概要を示して障害者が一般労働市場で仕事を確保できるように支援している。たとえば、135か所ある障害者就業・生活支援センターのネットワークは、雇用、福祉及び教育関連施設間の中心的機関(フォーカル・ポイント)として調整機能を果たしている。</p>

ILO報告書	ILO条約・勧告の関連条項
<p>83. 当委員会は、合理的配慮は障害のある労働者と労働者全般との間の機会及び待遇の均等という原則を推進し且つ尊重を確保する上で不可欠であると強調する。当委員会は、日本政府が職場適応を始めとする職場における障害管理に関して事業主に指導を行っていることに留意し、日本政府が合理的配慮の問題に関する研究グループを計画したことを歓迎する。且つこの取り組みが、条約の適用の強化に貢献することを希望する。<u>これに関連して当委員会は、合理的配慮を行う上で事業主の義務の明確化は重要であると考える。</u></p> <p>84. 当委員会は、日本が条約の規定を実行しようと努力しているという結論を下すものの、<u>日本政府は引き続き定期的に有効性を評価する手段として国内政策を見直し、労働者及び事業主団体、障害当事者団体・障害者支援団体と協議の上、必要に応じて適用、補完することを要請する。</u>当委員会はこれに関連する日本政府の現在の取り組みを歓迎し、このような取り組みが障害をもつすべての男女の社会及び職業における統合に対する妨害を積極的に排除し、労働者全般と対等な立場での雇用及び就労における機会及び待遇の均等を推進し且つ確保する上で、有効に貢献することを希望する。</p>	

資料：「ILO提訴」対照表

申し立て事項	政府弁明書
<p>1. 個人の労働能力に基づく障害の定義を適用すること</p>	<p>33. 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、障害のために職業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. 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. 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>36. 提訴人のいうところの1996年の当時の行政監察局の報告に関して日本政府は、その報告書は当時の労働大臣に対し「地域障害者職業センターは個々人の職業能力に応じて『重度障害者』を特定し、重度障害をもつと特定された場合は現在の定義による重度障害者に加えて雇用支援を行う措置を講ずること。また、公共職業安定所は上記の重度障害特定の経験を基礎として、重度障害者を特定するための独自の基準設置について十分審議すること」を勧告したと説明している。</p> <p>37. これに関連して日本政府は、すべての障害者は障害者手帳の有無及び障害等級に関係なく職業リハビリテーションを受ける資格があると主張している。日本政府はまた、雇用障壁は個人毎に特定し、個々の必要性に応じた援助を提供していると述べている。さらに日本政府は、重度障害者雇用助成金は障害等級で重度障害と判定された人に限定されるものではないと述べている。</p>
<p>2. 障害の種類に関わらず、全ての障害を持つ人々に平等にサービスや支援を提供すること</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」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>

ILO報告書	条約・勧告の関連条項
<p>63. 提訴人は、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>64. 当委員会は、第1条（1）が次のように規定していることを想起している。</p> <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々人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、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は思われないと判断する。</p>	<p>第159号条約</p> <p>第1条</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>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</p> <p>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>
<p>68. 当委員会は、「授産施設」及び「福祉工場」で障害者が行う作業に異なる条件及び方法が適用されていることは、条約第3条に基づき問題を提起すると提訴人が申し立てていることに留意する。この条項は、提訴人の見解では、サービス及び支援は「障害分類に関わらず」すべての障害者に平等に提供されることを求めるものである。これに関連して提訴人は、授産施設で就労している障害者は、その多くが重度障害者であるが、福祉工場で就労している障害者より不利な処遇を受けていると申し立てている。授産施設の作業は労働法による保護対象にはなっていないこと及び工賃が非常に低いという事実が特に言及されている。</p>	<p>第168号勧告</p> <p>4 職業リハビリテーションに関する措置は、すべての種類の障害者が利用できるものとすべきである。</p>

申し立て事項	政府弁明書

ILO報告書	条約・勧告の関連条項
<p>69. 今件に関連して第3条を検討する前に、当委員会は、2007年8月15日に、これは提訴書がILOに届いた日付であるが、提訴人が「授産施設」及び「福祉工場」と言及した施設が2005年に採択され2006年10月1日に全面施行された障害者自立支援法によって実施された改変により正式には存在しなくなっていたことに留意する。しかしながら当委員会はまた、自立支援法の下では、就労継続支援事業のA型及びB型が以前の制度の授産施設と福祉工場にほぼ該当するという日本政府の指摘に留意する。さらに当委員会は、日本政府の説明から、提訴人が批判するところの以前の授産施設及び福祉工場の特性は就労継続支援事業A型及びB型の下で存在し続けていると推察する。</p> <p>70. これに基づき、当委員会は次の第3条の規定を想起している。</p> <p>71. 当委員会は、第3条は、国の政策は障害を一切区別することなく、すべての種類の障害者に対し職業リハビリテーションに関する適当な措置が利用できるようにすることを確保することに関わるものであることに留意する。この原則はまた、この条約はすべての種類の障害者について適用すると規定している第1条（4）にも反映されている。当委員会は、この原則が障害をもつ人はだれでもその障害の種類を理由に置き去りにされることはないことを認識していることに留意する。</p> <p>72. 障害者は均質集団ではないという事実にかんがみて当委員会は、第3条が提供される支援及び援助は各種別の障害者の状態に適切に対応するものでなければならないと認識していることに留意する。しかしながら、異なる種類に対するサービス提供に関する区別は妥当かつ公正であるように取り計らわなければならない。</p> <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、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）、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>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、進展は一樣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者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>99号勧告</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>

申し立て事項	政府弁明書
<p>3. 一般雇用に就くことが現実的でない人々のために、保護雇用に関する政策を制定し施設を設立すること</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>

ILO報告書	条約・勧告の関連条項
	<p>99号勧告；VIII 保護雇用</p> <p>32(1) 権限のある機関は、適宜民間団体と協力して、雇用市場における通常の競争に耐えられない身体障害者のため、保護された状態の下で行われる訓練及び雇用のための施設を設けかつ発展させる措置を執るべきである。</p> <p>(2) 前記の施設は、身体的、心理的又は地理的理由によつて規則正しく作業に往復することができない身体障害者のための保護作業施設の設置及び特別措置を含むべきである。</p> <p>33 保護作業施設は、実効的な医学上及び職業上の監督の下に、有用のかつ収入を伴う作業ばかりでなく、可能なときは通常の雇用へ転換することができるような職業上の適応及び進歩の機会をも提供すべきである。</p> <p>34 自宅を離れることができない身体障害者のための特別計画は、実効的な医学上及び職業上の監督の下に、自宅において行う有用のかつ収入を伴う作業を提供するように組織しかつ発展させるべきである。</p> <p>35 賃金及び雇用条件に関する法規が労働者に対して一般的に適用されている場合には、その法規は、保護雇用の下にある身体障害者にも適用すべきである。</p> <p>第168号勧告</p> <p>11(b) 一般雇用に就くことが可能でない障害者のための各種の保護雇用を確立するための適当な政府援助を行うこと。</p>

申し立て事項	政府弁明書
<p>4. 働く障害者に一般労働者と同様の機会均等を確保すること</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は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ければならないと述べている。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>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> <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	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、今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なものになるのかを解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べ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。</p> <p>74. 当委員会はさらに、雇用関係に基づく就労が否かに関わらず、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、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。</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。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、と結論する。</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。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。</p> <p>78. 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その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。</p>	<p>159号条約 第3条 前条の政策は、すべての種類の障害者に対し職業リハビリテーションに関する適当な措置が利用できるようにすることを確保すること及び開かれた労働市場における障害者の雇用機会の増大を図ることを目的とする。</p> <p>第4条 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>第99号勧告 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。 (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>

申し立て事項	政府弁明書
	<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>50. 日本政府はさらに、障害を理由とする差別に対する法的な保護は、障害者基本法第3条(3)で対応できると述べている。また日本政府は、2006年12月13日国連総会で採択された、労働及び雇用関連についても平等及び障害差別禁止を規定している障害者権利条約を批准する意向である。</p> <p>51. 合理的配慮の問題について日本政府は、法律第123号に基づく納付金・助成金制度に言及している。この法律では法定雇用率未達成の企業に納付金を課し、達成企業には調整金もしくは報奨金を支給する。さらに、障害者雇い入れの態勢を整えるため作業施設を設置又は改造する、もしくは重度障害者のための職場介助者を配置する事業主には助成金が支給される。日本政府はまた、民間の事業主に対して職場での障害管理に関する行政指導を実施している。</p> <p>52. 日本政府はさらに、合理的配慮の問題に関して障害当事者、労働者及び事業主などの関連団体も含めた研究グループを組織する計画であると述べている。</p> <p>55. 日本政府は、障害者の「福祉から一般雇用」への移行を促進するためにはさらなる進展が必要であることを認め、2011年までには毎年合計9,000人の移行達成を見込んでいると述べている。2005年の移行はおよそ2,000人だった。日本政府は多数の対策の概要を示して障害者が一般労働市場で仕事を確保できるように支援している。たとえば、135か所ある障害者就業・生活支援センターのネットワークは、雇用、福祉及び教育関連施設間の中心的機関（フォーカル・ポイント）として調整機能を果たしている。</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>

ILO報告書	条約・勧告の関連条項
<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、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。</p> <p>80. 当委員会は、近年職安を通して就労した障害者の数が増加していることに留意する。当委員会は、日本政府が「福祉から雇用へ」移行する障害者数の増加を目的として、福祉施設と雇用機関の間の協力と調整の強化を目指していることに留意する。しかしながら当委員会は、重点施策実施5か年計画（2008－12）で設定された目標に対するこれらの措置の効果を評価するためには、これ以上の且つ最新の統計資料が必要であると結論する。特に就労継続支援事業B型から労働法により保護された就労継続支援事業A型へ、そしてやがては一般雇用へと移行する障害のある男女数に関する資料が必要である。</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> <p>83. 当委員会は、合理的配慮は障害のある労働者と労働者全般との間の機会及び待遇の均等という原則を推進し且つ尊重を確保する上で不可欠であると強調する。当委員会は、日本政府が職場適応を始めとする職場における障害管理に関して事業主に指導を行っていることに留意し、日本政府が合理的配慮の問題に関する研究グループを計画したことを歓迎する。且つこの取り組みが、条約の適用の強化に貢献することを希望する。これに関連して当委員会は、合理的配慮を行う上で事業主の義務の明確化は重要であると考えている。</p>	

申し立て事項	政府弁明書
<p>5. 職業指導、職業訓練、職業紹介及び雇用に関する事業その他関連事業を実施し、障害のある人々が職業につき、これを継続しかつその職業において向上することを可能にすること、また、一般労働者のための現存の事業は、可能かつ適当な場合は、必要な調整を行った上活用すること</p>	<p>53. 日本政府は、法律第123号及び職業能力開発促進法に基づいて障害者に提供される職業リハビリテーション及び雇用サービスは条約第2条及び第7条に合致していると考えている。</p> <p>54. これに関連して日本政府は、19か所に設立されている障害者能力開発校が、日常生活に介護を必要とする重度精神（身体の間違いか？）障害者、また知的、精神、発達障害者など、自立のために支援を必要とする障害者に特別の職業訓練を提供している点を指摘している。同時に、一般の公共職業能力開発センターでは、バリアフリー化の促進及び知的・発達障害者への特別コースの整備などの改善を図り、受け入れる障害者数を増加している。訓練プログラムもまたすべての都道府県で民間機関に委託している。これらの様々な方法を通じて2006年には総数7,490名の障害者が職業訓練を受けた。さらに日本政府は、独立行政法人高齢・障害者雇用支援機構（JEED）下にある多くの全国、地域、地方レベルの専門的職業リハビリテーションセンターに言及している。</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>

「福保労」、「きょうされん」作成

ILO報告書	条約・勧告の関連条項
	<p>159号条約 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>

脱施設化の歴史的経緯

—アメリカ・イギリスの動向を中心に—

中原 耕

1. はじめに

2006年12月に国連総会で採択された「障害者の権利条約」の批准にあたっては、障害に基づく差別を禁止するとともに、障害者が地域社会で普通に生活する権利を保障するための適切な立法措置および行政措置が求められている。同条約の第19条では、障害者の自立生活と地域社会へのインクルージョンについて規定がなされ、居住に関する選択の自由と、施設・病院などの「特定の生活様式」での生活を義務づけられないことが明記されている。

日本の障害者の生活状況を概観すると、今なお約57万人もの障害児・者が施設・病院での暮らしを余儀なくされている¹。その多くは本人の意思とは無関係に入所が決められ²、退所を希望しても、社会資源が乏しいなどの理由でその希望が通らない状況が続いてきた。入所者を減らし、あるいは入所・入院期間を短縮することは、障害者権利条約の批准という意味でも重要な政策課題といえる。

日本では、他の先進諸国の動向に反して入所施設が増え続け、今なお入所施設を擁護する主張も散見される。本研究では改めて脱施設化のプロセスを検討すべく、昨年度のスウェーデンに引き続き、アメリカ合衆国、イギリスの動向に着目した。主として知的障害者の入所施設について、どのような議論がなされ脱施設化や施設解体に結び付いたのかを明らかにすべく、脱施設化の歴史的経緯について整理を試みた。

2. アメリカ合衆国における脱施設化³

(1) 19世紀後半～1940年代

米国での施設入所者は、19世紀半ばから1967年までほぼ一貫して増加し続けた

¹ 入所・入院者数については、内閣府（2009）を参照した。

² 例えば、知的障害者入所施設の場合、施設から地域生活へ移行した人への聞き取り調査（対象者201名）の報告をみると、「入所の事情は様々であるが、入所時の記憶については、ネガティブな印象で語られることが多い。（中略）入所に至る経緯の中で、両親が両親の内どちらかが亡くなった直後であることが少なくない。また、本人が入所の経緯について『良く分からない』と[話し]、十分な説明や意思を確認したり、同意を取ったりするなど、入所に至る過程にほとんど関与していないことが窺われる。つまり、入所は当事者が望んだわけではなく、また入所にいたるプロセスにおいても、蚊帳の外におかれている」と述べられている（長野県社会福祉事業団2008：4-5）。（[]内は引用者の補足である。）

³ 脱施設化の思想が現れる前の施設拡充（大規模化）の時代についても記述した。

(Trent1995=1997b , Mansell and Ericsson 1996=2000 : 8)。この間、知的障害者は保護の対象として扱われ、施設に収容されたが、その見方は一様ではなかった。

1880～90年代、当時の知的障害者入所施設の施設長たちは、知的障害者は社会の重荷、すなわち、家族やコミュニティにとって重荷となると指摘し、家族等の負担を軽減すべく、施設に保護収容すべきだと主張した。そこでは、コロニー・システムが提起され、軽度者に重度者のケアをさせ、施設経費を節減するというも行われた (Trent1995=1997a : 145)。

1900年代に入ると、施設長たちは、優生学の見地をもとに、軽度の知的障害者は、犯罪者予備軍であり、社会にとっての“脅威”だと主張し始めた。この「脅威としての知的障害者」観は、多くの社会的関心やヒステリックな警鐘を呼び起こし、施設長たちは、かつてない優越性と制度上の権力を獲得したといわれている (Trent1995=1997b : 21, 85)。また、この頃、個々の施設の規模はますます大きくなり、1910年代には平均規模が1000人を超えるようになったといわれている。収容人数を急増させながら、あわせて経費を削減せよという「納税者」の要求に応えるべく、施設関係者は収容者の農場労働によって自給度を高めようとした。収容人数の増加と広大な農地の要求とがあいまって、施設の敷地はますます広くなっていった。広大な敷地を確保する必要からも、施設はますます人里離れた場所へと移されるようになった (阿部 1978 : 133-134)。

1920年代になると、施設長たちは、“脅威としての知的障害者”に替えて、精神衛生分野の“適応”と“順応”というレトリックを用いるようになった。この新たな装いで、制度的権威や公の優越性を定着させ、地域社会にもそれを広げたといわれている (Trent1995=1997b : 85)。

1930年代、労働運動によって1日8時間労働制が導入されたため、介護職員が不足する事態に陥った。多くの施設長は、新たな労働力として入所者に目を付け、この頃から軽度の知的障害者が重度者のケアを担わされるようになっていく (Trent1995=1997b)。

第二次世界大戦後、精神障害者および知的障害者の公立施設の実態がしばしば新聞・雑誌の紙面で暴露され始めている。この情報は、入所施設で介護者として働いていた良心的兵役拒否者によって持ち込まれたケースが多いといわれている。良心的兵役拒否者の多くは、「市民公共サービスチーム」に所属した。フィラデルフィア周辺の市民公共サービスチームが刊行した月刊誌『精神医学的援助』では、公立施設（知的障害者施設や精神病院）の荒廃した状況や、入所者たちに対する不適切な、ときには残忍といえる処遇が描き出されている。彼らの手記や日誌には、殴打や拷問、剥奪、放置といった虐待に加え、ときには殺人さえもが記録されていたという。これらの野蛮な行為は、すべて介護職員によって行われたものではなく、一部は権限を与えられた（軽度の）入所者が代行し、仲間たちに懲罰を加えていたといわれている (Trent1995=1997b : 158-162)。

(2) 1950年代

1950年に、親の会の地方組織が集まって全米知的障害児協会(National Association

for Retarded Children ; NARC) が結成されている。全米知的障害児協会は、結成後、数年の間に、対人サービス分野における最も有力な圧力団体の一つになった。その会員はほとんど例外なく中流ないし上流階級の親であったといわれている (Trent1995=1997b : 181)。

1950年代、親や地域の医師たちは、年齢が幼く、重い障害をもつ子どもたちのために施設を増設するよう州政府当局に働きかけた。この要請を受ける形で、州政府は、1950～60年代にかけて新しい施設を次々に開設していったのである (Trent1995=1997b : 184)。この過程で、知的障害者を“子ども”としてみる傾向が強まっていき、中産階級および上流階級の人々は、障害のあるわが子を施設に入れることは恥ずかしいことではなく、養育上も好ましいと考えるようになった。この新しい考え方は、当時ベストセラーにもなった障害児の親の告白本にも支えられた (Trent1995=1997b : 221-222)。

全米知的障害児協会による圧力が、入所施設の増加と発展をもたらし、州立知的障害者施設の入所者数は、1960年代後半まで増加し続けた (Trent1995=1997b : 184)。

1950～60年代、社会的無関心と法的無視が続いたため、すべての州では、施設の腐朽、過収容、職員の不足といった状況におかれていた。そのような収容施設では、知的障害者の人間性が無視され、非人間的処遇や生活が普通のこととなっていた (中園 1996:200)。1962年に刊行された大統領知的障害問題会議の報告書によれば、1960年時点の1施設あたりの入所者数 (平均) は、公立施設で1,480人、私立施設で50人となっており (阿部 1978 : 147)、依然として公立施設は大規模だったことがわかる。

(3) 1960年代

1961年、ケネディ大統領が「知的障害に関する大統領委員会」(a presidential panel on mental retardation ; 以下、大統領委員会) を組織した。このメンバーを構成したのは、国立精神保健研究所の代表者およびアメリカ知的障害協会のリーダーといった専門家であった (Trent1995=1997b : 187)。大統領委員会は、知的障害福祉分野の国内分析を行うとともに、当時、この分野の先進国と考えられていたスウェーデン、デンマーク、オランダおよび旧ソビエトに視察団を派遣し、その視察報告と国内条項等を照合しながら、1962年に報告書 (『知的障害をどう制圧するか—アメリカ大統領白書』) を発表した (津曲 2000 : 137)。報告書には、「十年先まで」を見通した基本戦略が掲載された。この基本戦略 (勸告) がめざす基本的な方向は、翌1963年の第88議会における大統領演説の次の一説に、簡潔に表現されている (阿部 1978:230-231)。

われわれは、精神障害に悩む人たちに対して社会の恩恵を十分に保障し、精神病と知的障害の発生をできるかぎり予防し、これらの障害に悩む人たちに対する早期の診断と、継続的かつ統合的な保護を地域社会において提供し、州立および私立の施設に収容されている精神障害者の保護水準を向上させ、かつ、州立施設におけるプログラムを地域志向のものに転換させ、長期にわたって施設に収容される数十万にも及ぶ人たちを減少させ、精神病者および知的障害者を地域社会内に抱え込み、あるいは連れ