

障害者雇用施策に対する ILO への提訴が問いかけているもの
～労働者全体の底上げを図る「保護（社会的）雇用」を目指して～

龍谷大学大学院研究生
磯野 博

はじめに

昨年、神戸市の労働基準監督署は、社会福祉法人が経営する知的障害者授産施設に対して、利用者への処遇が労働基準法・最低賃金法に反するという指導を行った。そして、施設側はその指導を拒絶した。この問題の根源には、授産施設や作業所が障害者にとって「働く場」なのか、「活動の場」なのかという本質的な問題が横たわっている。

現状では、授産施設や作業所で働く障害者は労働法の保護の枠の外に置かれている。つまり、労働基準法などの労働法が適用されない「福祉的就労」に従事しているため、賃金や労働条件に明確な基準がなく、労働組合への加入など労働3権からも除外されているのである。また、民間企業などで雇用されている「一般就労」であったとしても、最低賃金の適用除外にすることが制度上可能になっており、安易にその対象にすることも多い。

障害者の雇用、とりわけ重度障害者の雇用の受け皿は、主に障害当事者や障害者の親、そして地域の支援者が起こした授産施設や無認可の作業所が担ってきたという歴史的経緯がある。これらの障害者運動の成果を土台にし、障害者の労働者性と労働権を政策上明確に位置づける「保護雇用」を拡充することが求められてきた。

1. 障害者雇用をめぐる現状

2006年4月より、障害者自立支援法（以下、「自立支援法」と略す）が施行された。これは、「施策の一元化」、「サービス体系の再編」、「就労支援の抜本的な強化」、「支給決定の透明・明確化」、「安定的な財源の確保」の5点を改革のポイントにしている。このうち、「就労支援の抜本的強化」がポイントのひとつとして位置づけられているように、「自立支援法」は養護学校の卒業生や施設利用者の就労を促進することを重要な目的にしている。

この「自立支援法」の主要な目的のひとつである「就労支援の強化」は、この間政府が促進している「構造改革」の方針とも合致している。「骨太方針2007」では、「成長力強化と財政健全化を一体的に進める」として、現在の社会保障に対して、効率化による供給コスト削減を進める一方、「成長力底上げ戦略」として、生活保護受給者・母子家庭・障害者の就労支援が位置づけられ、「福祉から就労へ」が促進されている。

障害者分野での具体的な方策としては、「福祉から雇用へ5ヵ年計画」、「工賃倍増計画で福祉的就労の底上げ」のふたつの方向が打ち出されている。しかし、現在進められている障害者雇用促進法の見直しは、中小企業への障害者法廷雇用率の義務付け、法廷雇用率の対象に短時間、派遣、在宅就労を含めるなどに留まっている。これらは、障害者を最低賃金の適用除外にし、安い賃金で不安定な身分のまま、中小企業を障害者の「一般就労」の受け皿にし、障害者雇用施策を福祉の枠組みから外し、国の歳出削減に結び付けようとしていることに他ならない。

これらは、政府の法的責任や大企業の社会的責任などにより、障害者に対して働く労働者としての身分保障を行うという国際的潮流に反するものである。また、雇用者や障害者の連携や意識改革が強調され、自己努力、自己責任による就労支援の枠を出ない施策である。同様の矛盾は、生活保護世帯や母子家庭、ワーキングプアに対する各種施策にも共通しているところである。

2. 日本の障害者雇用施策に対する ILO への提訴

日本の障害者雇用施策は、EU 諸国などと比較して極めて遅れた状況にあり、政府はそれを長年放置してきた。そして、経済成長力の強化と社会保障費の縮小の手段として、障害当事者や関係者に対して自己努力・自己責任を迫っている。こうした現状は、日本政府が

批准している ILO 条約・勧告の遵守違反であると考え、全国福祉保育労働組合（以下、「福祉保育労組」と略す）と日本障害者協議会（以下、「JD」と略す）は ILO に対して提訴を行った。「福祉保育労組」と「JD」が ILO 条約・勧告に違反していると訴えている点は以下のとおりである。

（１）法定雇用率の未達成とカウント方法

現在、656 万人（人口の 5%）いるといわれる障害関係の手帳の受給者のうち、およそ 126 万人の障害者が、企業、官公庁、自営などへの「一般就労」、そして授産施設や作業所などへの「福祉的就労に従事していると推定されている。そのうち、1.8%の法定雇用率が義務付けられている被雇用者 56 人以上の企業では、2006 年現在、181000 人が雇用されており、雇用率は 1.52%と厚生労働省は発表している。しかし、「JD」の調査では、2006 年の雇用率は 1.1%であると推計している。この数値は、障害者雇用促進法施行以来ほとんど変わっていない。

この差が生じる要因は、重度障害者 1 人を 2 人としてカウント（ダブルカウント）する雇用率の算出方法にある。加えて、法定雇用の義務を果たさない民間企業に対する罰則が、1ヶ月 5 万円の納付金の納付に留まっていることが、法定雇用率の未達成をより加速している要因である。

また、2006 年から法定雇用の対象に精神障害者を加える法改正があり、法定雇用率は若干上昇したが、精神障害者に対する雇用施策は、他の分野の施策同様、いまだ送れているのが現状である。

そもそも、障害者雇用促進法の対象は、他の施策同様、障害関係の手帳の需給が要件になっており、EU 諸国のように稼働能力によるアセスメントは行われていない。このことが、日本の障害者雇用施策を有効に機能させていない根本的な問題であると筆者は考える。

（２）「自立支援法」による 1 割の応益負担

「自立支援法」は、これまでの障害者福祉にはない 1 割の応益負担という利用者負担方式を導入した。これは、授産施設や福祉工場で働く障害者にも適用され、「働く場」に定率の応益負担が課されるという諸外国にはない矛盾をもたらしている。「JD」の調査では、少なくとも就労している障害者の 10%に当たる 12000 人が授産施設や福祉工場を退所したと推計している。引き続き就労している障害者も、1ヶ月数千円程度の工賃や 1ヶ月 6～9 万円程度の障害年金から 1 割の応益負担と食費などの経費の負担を強いられ、社会参加や趣味・娯楽の経費を減らすなどの影響が出ていることが「JD」の調査から明らかになっている。

政府は、国民からの強い批判を受け、制度の修正を行っているが、応益負担の撤廃などの根本的な法改正にまでは至っていない。

（３）「福祉的就労」の一般雇用施策からの適用除外

2004 年現在、約 154000 人の障害者がハローワークに求職登録をしている。このような「障害を持つ完全失業者」は年々増加し、特に 1993 年以降急激に増加している。しかし、この「障害を持つ完全失業者」には、24 万人といわれる授産施設や作業所で「福祉的就労」に従事する障害者は含まれていない。「福祉的就労」に従事する障害者は、ハローワークへの求職登録が拒絶されることがほとんどなのである。

授産施設は、法的には職業リハビリテーション施設として位置付けられているが、実際には就労が困難な重度障害者が多く利用しており、「一般就労」への移行は、2006 年現在、2%程度に留まっている。また、最低賃金を大きく下回った低い工賃しか保証できず、労働者性が保障されない状況にある。

福祉工場は、法的には労働法の適用を受ける施設に位置付けられているが、授産施設や作業所と比較して圧倒的に数は少なく、「自立支援法」による 1 割の応益負担が課せられるという矛盾が起きている。

（４）「障害を持つ労働者」に対する「合理的配慮（適切な配慮）」

ILO168 号勧告、本年 5 月、国連で発行された障害者権利条約は、「障害を持つ労働者」に対する「合理的配慮（適切な配慮）」を採択国に義務付けている。

EU 諸国では、障害者の雇用を雇用者や障害者の努力のみに依存するのではなく、労働政策の一環として「保護（社会）雇用制度」などの施策を整備し、「福祉的就労」に従事する障害者を含めた「障害を持つ労働者」に対して、他の労働者と同様の権利、賃金を保障している。

ここでは、その一部を「JD」の障害の定義ワーキンググループが2005年にまとめた「障害の法的定義・認定に関する国際比較」を活用して概観したい。

①) 障害の定義

障害関係の手帳によって障害の定義を行っている日本と比較して、諸外国の障害の定義は様々である。障害者を失業者として職業リハビリテーションを行い、可能な限り「一般就労」を目指し、一般の労働者より生産性が劣る場合、障害者と雇用者を支援している。

生産性が劣るという判断は、労働能力、稼働能力、作業能力を基準とすることが多い。この判断は、医学的意見を基本として、関係するスタッフの意見を参考に行政の担当者が行っている場合がほとんどである。したがって、日本とは異なり、障害関係の手帳を持たない難病や発達障害、高次脳機能障害をかかえる「谷間の障害者」が障害者雇用施策の対象になっていることは大きな違いである。

②) 職業リハビリテーション

職業リハビリテーションは、各国とも行っている。

ドイツは、職業リハビリテーションを主眼にし、訓練期間中の生計維持や必要経費の支援が充実しており、社会手当で補填することがないような政策がとられている。ほとんどの国で職業リハビリテーションを経て一般労働市場に参加できるように政策がとられているが、オランダは最近まで職業リハビリテーションに力をいれてこなかった。障害があっても一般の職業訓練を利用できるようにしているところもあるが、フランスのように運動機能・感覚機能障害者がアクセスしにくい状況もある。

③) 障害者雇用率

法定雇用率が制定されていない国は、デンマーク、スウェーデンである。公的機関の法定雇用率は、ベルギー、ドイツの4～6%、オランダの3～7%が高く、おおむね2～3%になっている。

法定雇用率を制定していない国は、社会連帯を基本にし、雇用率を設けることにより、障害者の平等とノーマライゼーションの原則を消し去ってしまうとの考えによるものである。

法定雇用率はあっても未達成の国が多く、障害者雇用率を持たない場合は、障害者が社会扶助を受けている比重が多いようである。

ドイツでは、就労希望の障害者が就職できない現状があり、納付金の増額を行ったが、納付金増額の方が雇用者は経済効率がよいと考える傾向にあり、障害者雇用率は幾分改善したが、期待した程効果はなかった。オランダでは、雇用主に対して、雇用された障害者、受領した助成金、未達成の際の納付金の記録を入手できるように求めたことによって障害者雇用率を上げている。

④) 賃金

最低賃金を100%補償する国はオランダのみである。フィンランドは90%、ベルギーは80%、デンマークは10～15%を補償しており、不足分は障害給付などでまかなっている。

賃金に関しては、身体障害者は最低賃金程度の収入を得ている場合があるが、知的・精神障害者は半額程度になっていることが多い。そのため、スウェーデンのような賃金補助雇用、デンマークのようなFlexjobs制度、フランスのような90%の最低賃金補償、イギリスのような「援助付き雇用」などによって、自らの賃金で生活できるような工夫がなされている。

⑤) 保護（社会的）雇用

各国とも、「一般就労」で対応不可能な障害者に対する施策として「保護（社会的）雇用」を行っている。

「保護（社会的）雇用」の基本である賃金補償に関しては、オランダが最低賃金を100%、

ベルギー、フィンランド、フランスもほぼ補償している。障害給付として賃金を補填している国は、カナダ、デンマーク、ドイツ、スウェーデン、イギリス、アメリカなどである。

「保護（社会的）雇用」は、職業リハビリテーションの限界に達し、「一般就労」が不可能な場合に活用されている。「保護（社会的）雇用」に関しては、イギリスやアメリカのように財政上の問題と社会参加の両面から「援助付き雇用」に力点を置く国が見られる。

「援助付き雇用」とは、地方政府、非営利団体、そして社会的企業と呼ばれる社会的使命をモットーにした企業が連携し、公的支援のもと、障害者は非障害者と同等の労働の場を保障され、障害者は同じ仕事をする非障害者と同額の賃金を得るという雇用形態である。

おわりに

ILO への提訴が問いかけているものは幅広い。

国連において障害者権利条約が発効された現在、この条約の批准のためには、国内法のどこに不備があり、改正を要するのかの議論が求められている。キーワードはいうまでもなく「合理的配慮（適切な配慮）」である。ILO 条約・勧告においても、「合理的配慮（適切な配慮）」は明記されている。今回の提訴をとおして、障害者雇用における「合理的配慮（適切な配慮）」、つまり「正当な見返り」を具体化していくためには何が必要なのかを明確にしていくことが必要である。

また、今回の提訴は、障害者関連政策に関する問題提起に留まらない。「保護（社会的）雇用」、とりわけ前述の「援助付き雇用」は、現在世界的に問題になっているワーキングプア対策とも通ずるものがある。実際、日本における生活保護制度の自立支援プログラムでは、この「援助付き雇用」に類似したものが母子家庭などで活用されている。「援助付き雇用」の盛んなアメリカやイギリスでは、地方自治体やNPO、そして社会的使命をモットーとした社会的企業が州政府などと連携し、一定の規制・保護のもとで、障害者やワーキングプアの雇用の創出を行っている。

つまり、「保護（社会的）雇用」の「保護」とは、野放図な新自由主義的市場主義による規制緩和に対する「保護」、もしくは規制であり、「援助付き雇用」の「援助」とは、社会的に排除（Social Exclusion）された方々に対する社会的包摂（Social Inclusion）を含んだ「社会的援助」である。

洞爺湖サミットに先駆け、新潟で開催されたG8労働省会合においても、ワーキングプアに加え、高齢者や障害者といった労働弱者に対する支援策が検討され、すべての人に職業能力の開発の機会を保障していくことが議長総括に盛り込まれた。

今回の提訴をとおして、新自由主義的な野放図な規制緩和による矛盾の結果としての貧困や格差の問題全体にも目を向け、労働者全体の底上げに向けての議論も展開していきたい。

まだ道は端緒に着いたばかりである。今回の提訴をとおした問題提起に関して、本研究会においても議論を深め、労働者全体の底上げを図る「保護（社会的）雇用」のあり方を共に構築していきたい。

以上