

日本の障害者雇用施策の拡充と働く権利の保障を

～ ILO提訴の意義とこれからの課題 ～

作成・発行 全国福祉保育労働組合

〒111-0051 東京都台東区蔵前4-6-8 サニープレイスビル5F A
Tel.03-5687-2901 Fax.03-5687-2903
E-mail mail@fukuho.org <http://www.fukuho.org/>

2008年2月

『日本の障害者雇用施策の拡充と働く権利の保障を』

はじめに

2007年8月、日本障害者協議会（以下：JD）からの要請に応え、全国福祉保育労働組合（以下：福祉保育労）は、日本政府の障害者雇用政策がILO*1の条約・勧告に違反している事実を踏まえ、ILOに対し政府への是正勧告を求める申し立て*2を行いました。申し立て書では、日本国内で法定雇用率が守られていない点や重度障害者のダブルカウント、障害者自立支援法実施による利用料徴収、保護雇用制度等の政策上の不備を挙げ、ILO条約・勧告違反を指摘するとともに、いくつかの改善点を勧告に反映するよう求めています（表1）。

申し立て書は、11月の第300回理事会で正式に受理され、審査委員会が設置され審議が始まりました。勧告が出されるかどうかは審査会および理事会の判断に委ねられますが、国際的な見地から日本の障害者雇用に関する政策を見直し、抜本的な改善を求めるうえで、この「申し立て」は重要な意味があります。

福祉保育労は、申し立てを通じた今回のとりくみについて、①欧米諸国と比べて著しく遅れている障害者雇用施策を抜本的に改善し障害者自立支援法の応益負担を撤廃する。同時に、その支援に関わる労働者の処遇改善を政策上位置づけさせる、②「権利としての社会福祉を拡充する共同の運動」の一環として、障害者団体との運動を発展させる機会、③障害者（障害を持つ労働者）の労働権侵害の実態を社会的に告発し、その権利と生活を守る運動を当事者とともに進める、と労働組合としての意義を確認しています。また、申し立ての結果如何に関わらず、障害者の雇用と働く権利を保障する運動を関連団体や当事者とともを進めていこうと考えています。そのため、障害者雇用に関する「現状の認識」と「福祉保育労の考え」をまとめました。様々な機会に討議資料などとして活用し、忌憚のない意見をいただければ幸いです。

表1 【ILOに求めている改善内容】

- ①障害者自立支援法の破棄
- ②障害のある人への費用負担の撤廃
- ③重度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
- ④重度障害者のダブルカウントによる計算方法を廃止すること
- ⑤1996年行政監察局勧告の履行（障害者雇用促進法上の労働能力での認定）
- ⑥多くの法律間で異なる障害者分類の整合性をとり、障害者の職業的能力に基づいた分類基準で法改正すること
- 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の開放
- ⑧ILO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

1 国際労働機関。労働者の物質的・精神的保護を目的とする。政労使の各代表によって構成される。日本も加盟。

2 ILO憲章第24条の規定に基づき、「労働者の産業上の団体」という資格で提訴。

1. 障害者雇用を巡る現状

(1)障害者自立支援法の実施 厚生労働省の示す就労支援

2006 年度より障害者自立支援法が実施されました。厚生労働省はこの新制度について、i. 施策の一元化、ii. サービス体系の再編、iii. 就労支援の抜本的な強化、iv. 支給決定の透明・明確化、v. 安定的な財源の確保の5点を改革のポイントとしています。このなかで「iii. 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とした制度です。具体的には、就労移行支援事業・就労継続支援事業（A・B）といった新体系事業の創設と雇用施策との連携強化を進めるとしています。

しかし、こうした改革は「障害者の就労の促進」に十分に有効なのでしょうか。新たに設置された就労支援事業は、低い報酬単価の設定に加え日割り計算の導入で財政的には今まで以上に運営が困難になり、新体系への移行そのものをためらう施設も少なくありません。結局、障害者の就労に結びつくかどうかは職員や関係者の努力次第、という構図はこれまでと変わりがなくどれだけの効果が得られるのかは疑問です。

(2)「福祉から雇用へ」政府の骨太方針 2007

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、実はこの間政府が特に力を注ぎ進めようとしている「構造改革」の方針とも合致しています。「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、現在の社会保障政策について、「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ています。具体的には「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2つの方向が打ち出されています。しかし、現在進められている障害者雇用促進法の見直し（中小企業への雇用義務付け、短時間、派遣、在宅就労を対象とする等）や、工賃倍増が最賃適用除外を前提にして一般就労への移行であることを考えると、「障害者を安い賃金で不安定な身分のまま『一般就労』とし中小企業をその受け皿にしていく」ことで、福祉の枠組みから外し国の歳出削減とする戦略が見て取れます。ここでは、働く労働者として障害者の身分保障や大企業の社会的責任、国の支援の強化などには触れられず、障害者自身や関係者の連携や意識改革が強調されています。政府の狙いは、あくまでも「自己努力、自己責任」による雇用支援であり、そのことによる福祉予算の削減政策と言えるでしょう。

(3)遅れてきた日本の障害者雇用施策

そもそも、日本の障害者雇用施策はEU諸国など他の先進国に比べ極めて遅れた状況にあり、政府はそれを長年放置してきました。そしてなおこの現状を逆手に取り、経済の成長力強化と社会保障費縮小のための手段として、障害者や関係者に「自己努力」を迫っているのです。私たちはこうした政府の政策は、政府が自ら批准しているILO条約・勧告³を遵守していないことの現れだと考えます。少なくとも次に示す点において、政府はILO条約・勧告に違反しています。

³ 第159号条約「障害者のリハビリテーション及び雇用に関する条約」（1983年採択、日本政府1992年批准）

第99号勧告「身体障害者の職業更生に関する勧告」

第168号勧告「職業リハビリテーション及び雇用（障害者）に関する勧告」

①法定雇用率の未達成と不当なカウント方法

現在、656万人（人口の5%、政府発表数値）いると言われる障害者のうち、およそ126万人の障害者が企業、官公庁、自営、福祉的就労等で働いていると推定されます。その内、雇用率が適用される被雇用者56人以上の企業では181,000人（2006年）で、雇用率は1.52%（昨年比+0.03%）と厚生労働省は発表しています。しかし、JDの調査では2006年が1.1%（図1）で、この数値は障害者雇用促進法⁴発足以来ほとんど変わっていません。この差が生じる理由は、重度障害者は1人を2人としてカウント⁵する雇用率の算出方法に原因があります。それにも関わらず、30年に渡り一度も法定雇用率を達成しておらず、さらに雇用義務を果たさない民間企業に対してわずか月5万円の納付金制度が義務を免れる事実上の「抜け穴」になっていることも、異常に低い雇用率の理由です。また、2006年から対象に精神障害者を含めたことが雇用率を若干引上げることになりましたが、これは実際に雇用者が増えたわけではなくあくまで数値上の操作に他なりません。また、日本の場合、障害者雇用促進法上の障害者の定義が労働能力に基づいていない⁶という問題もあり、このことが雇用者への支援を有効に機能させていないひとつの要因でもあります。

図 1: 発表雇用率 VS 実際の雇用率(厚生労働省資料に基づきJD作成)

年	①雇用率(厚労省発表) (⑤/⑥)(%)	②ダブルカウントの障害者(重度障害者) (A)	③シングルカウントの障害者(非重度障害者) (B)	④障害者総数	⑤増加障害者数 (Ax2+B)	⑥被雇用障害者総数	⑦実際の雇用率 (JD計算) (④/⑥) (%)
1993	1.41	54,267	132,451	186,718	240,985	17,091,135	1.09
1994	1.44	57,211	130,926	188,137	245,348	17,038,056	1.10
1995	1.45	59,120	128,837	187,957	247,077	17,039,793	1.10
1996	1.47	60,722	126,538	187,260	247,982	16,869,524	1.11
1997	1.47	62,362	125,306	187,668	250,030	17,008,844	1.10
1998	1.48	63,858	123,727	187,585	251,443	16,989,392	1.10
1999	1.49	65,366	123,830	189,196	254,562	17,084,698	1.11
2000	1.49	65,536	121,764	187,300	252,836	16,968,859	1.10
2001	1.49	66,293	120,284	186,577	252,870	16,971,141	1.10
2002	1.47	65,179	115,926	181,105	246,284	16,754,014	1.08
2003	1.48	65,652	115,789	181,441	247,093	16,695,473	1.09
2004	1.46	68,539	120,861	189,400	257,939	17,667,055	1.07
2005	1.49	71,678	125,710	197,388	269,066	18,058,121	1.09
2006	1.52	74,993	*129,446	204,439	**283,750.5	18,652,344	1.10

②新法「障害者自立支援法」制定と影響

⁴ 1976年に雇用主に対して障害者雇用が義務付けられる（民間企業は56人以上）。現在の雇用率は、官公庁2.1%、教育委員会2.0%、民間企業1.8%。

⁵ 重度身体・知的障害者に関しては、1人を2人としてカウントする。

⁶ 日本の場合、障害者自立支援法に基づく障害程度認定区分、もしくは手帳による等級区分があるが、労働能力に基づく基準はない。そのため、雇用等に関する補助が必要な人に適用されない矛盾が生まれている。

障害者自立支援法は、それまでの障害者福祉制度になかった「10%の応益負担」という新たな利用者負担方式を導入しました。これは、授産施設や福祉工場で働く障害者にとっても重い経済的負担となっています。JDの調べでは、少なくとも就労障害者の10%にあたる12,000人が授産施設等を退所した、としています。辞めずにいる人も少ない工賃や年金から負担を強いられ、他の必要なサービスを減らすなど「人権侵害」とも言える状況が生まれています。政府は国民からの強い批判を受けて制度の修正⁷を行っていますが、「応益負担」の撤廃等根本的な法改正は拒否したままです。その結果、多くの働く障害者が「働く意欲」や「生活の目標」を失い、国の福祉雇用政策が本来の目的とは逆に「障害者の権利を否定し生活を貧しくする」事態となっています。

③障害者雇用支援の不備と福祉的就労の適用除外

2004年でおよそ154,000人の障害者がハローワークに求職登録をしています。こうした失業者は年々増加しとりわけ1993年以降急激に増えています。このことだけを見ても、日本の障害者雇用対策がいかに有効な手立てを持っていないかが改めて確認できます。しかも、24万人と言われる福祉的就労（授産施設、福祉工場、小規模作業所）で働く障害者は求職登録が認められていません。授産施設は法的には職業リハビリテーション施設ですが、実際には授産施設は雇用が困難な重度障害者も含めた受け皿であり一般就労への移行も2%（2006年）と極めて低いのが現状です。福祉工場は労働法の適用を受けることになっていますが、自立支援法の実施で利用者負担も掛かるといふ矛盾が起きています。特に、授産施設・小規模作業所で働く障害者は、最低賃金を大きく割った低い賃金や労働法の保護もない状況に置かれています。

④働く障害者への配慮不足

これらの低い障害者雇用率、雇用促進に逆行する自立支援法の実施、福祉的就労で働く障害者の法的排除等の問題は、とりもなおさず政府・厚生労働省の怠慢によって続いているものです。ILO168号勧告や2006年に国連で採択された「障害者権利条約」は、障害を持った働く労働者に対する「適切な配慮」を、各国の政府に求めています。EU諸国などの先進国では、障害者の雇用を雇用者や当事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）雇用制度等⁸の支援施策を整備し、（日本で言うところの）福祉的就労者も含めて一般労働者と同等の権利、賃金を保障しています。こうした公的な支援の抜本的な拡充こそ、働く障害者への必要で適切な配慮です。

(4)障害者の労働者性をめぐって

2007年、神戸市の労働基準監督署が、社会福祉法人が経営する知的障害者授産施設に対し、利用者への処遇が「労働基準法・最低賃金法違反」だとする指導を行い、施設側が受け取りを拒否するという事件が起きました。この事件は、あくまでも利用者への一般的な「訓練」として処遇を行ってきた施設

⁷ 2006年12月に総額1200億円の追加支援。2007年12月には、民主党の改正案に対し、「与党プロジェクト」が、低所得者への更なる軽減、障害児家庭への軽減、個人単位への変更、補助機関の延長などの検討課題を示す。一部は予算に反映。

⁸ 障害者の労働能力に応じ、国が障害者の賃金への保障を行う制度、具体的な形式や内容は様々だが、EUなどでは広く普及している。

の意図に対し、労働基準局が法の厳密な「解釈」を適用したことによりますが、この問題の背景には、授産施設が働く障害者の「労働者性」を認めて受け止めてもそれを保障し得る法制度上の支援がまったく整っていない、また厚生労働省自体が授産施設の障害者の労働者性について認める立場に立っていない*9、という政策上の矛盾が横たわっています。

前述したように、授産施設や小規模作業所で働く障害者は労働法の保護の枠外に置かれています。つまり労働基準法などの労働法が適用されないため、賃金や労働条件においても明確な基準がなく、当然、労働組合への加入など労働3権からも除外されます。また、民間企業で雇用されていても、最低賃金法第8条*10の適用除外とされるケースが多く、一般労働者に比べて著しく低い賃金で働かざるを得ない現状があります。

このような「障害者の労働権の侵害」とも言える実態を放置してきた最大の責任はこれまでの政府にあります。障害者の労働者性と労働権を政策上明確に位置づけ、必要な法制度の拡充を急がない限り、神戸市で起きたような事件は繰り返される可能性があります。憲法では27条で「すべての国民の労働権」を、28条で「勤労者の団結権、団体交渉権、団体行動権」を定めています。日本の障害者の多くは雇用支援施策の不備から、27条の「働く権利」さえ十分に守られていません。政府が、すべての国民と障害者に、憲法で定められた「労働権」を保障することが強く求められています。

(5) 支える労働者の支援も限りがある

「自己責任」「自助努力」の政策の中で、支える労働者の労働環境は過酷な状態になっています。障害者の就労支援は、主に作業所や福祉工場などの施設、就業・生活支援センター、職業センター、ハローワーク、自治体福祉事務所などの機関が直接に関わっています。ハローワークや自治体を除いた関係機関の大部分は社会福祉法人等の民間事業所ですが、障害者自立支援法によって施設・事業所は大幅な減収となり、職員の賃金や一時金の引き下げ、退職者の補充ができないなどの状況が生まれています。その結果、「生活していけない」と退職する職員も増え「募集しても人が来ない」といった人材確保問題も深刻になっています。障害者支援にとって欠くことができない職員が「働きつづけられなく」なり、「就労支援の担い手がいなくなる」事態が進行しています。また、少ない職員体制で、事業所での日々の業務、就労先や実習先の開拓・工賃アップのための仕事探しや援助、個々の障害者や家族への対応、行政や関係機関との連絡など「就労」のための様々な支援を続けるには限界も生じます。労働者への身分保障をはじめ、適正な職員配置、そのための財政支援の強化がなければ、本当に必要とされる障害者雇用や就労支援は実現しないのではないのでしょうか。

9 2007. 5. 19厚生労働省通達によれば、①訓練目的を定款に記す②訓練計画等の契約書での確認、があれば労働者性はない。計画等がない場合、作業の指示や工賃の減額措置・制裁などの有無によって、「労働者性」が判断されるとしています。

10 最低賃金法8条1項では、「精神又は身体の障害により著しく労働能力の低い者」は最低賃金の適用除外とされ、使用者が都道府県労働局長の許可の手続きが必要。

2. ILO 条約・勧告に何が違反しているのか

今回われわれが、ILO から日本政府への勧告を求めた具体的な内容は以下のとおりです。

(1)「障害者自立支援法の破棄」「障害のある人々への費用負担の撤廃」

障害者自立支援法は、障害者に対する現在のサービスを維持し、国の赤字救済のため、公的サービスを財政に沿って刷新することを目的にして 2006 年に制定されました。しかし、この法律によって、初めて障害当事者に前代未聞の過重な費用負担が課せられました。障害者を支援するという名称を付けているにも関わらず、障害者の自立支援の前進も、新しい事項の追加もなされていません。この法律は、サービスにかかる経費を利用者に被せるものです。実際、この法律が計画され始めたとき、政府内部の名称は障害者福祉サービス給付法（サービス費用配分法）でした。

この法律は、社会福祉サービスの障害者関連事業において、日本史上初めて個々の障害の厳しさや収入に関わらず利用者に一律 1 割の費用負担を課すものです。障害者は、毎回リハビリテーションサービス、自立生活支援、社会参加プログラムなど、どのようなサービスを受けるにもその都度費用を支払わなければならないのです。これは月平均収入がかろうじて生活保護の月額半額に見合う障害基礎年金の 6 万円（2 級平均）である多くの障害者にとって、重大な金銭的負担です。その結果、多くの障害者は社会参加への意欲を失ってしまっています。

障害者の新しい財政負担の特徴を盲ろう者*¹¹であり東京大学先端科学技術研究センター准教授福島智氏は、「自己負担は、無実の罪で投獄された者に、自由になるために保釈金を払えというようなもの」とうまく手短かに言い当てています。この法律を管轄する厚労省官僚でさえ、障害者がこの法律を批判して、「障害者自滅支援法」、「障害者自立阻害法」と呼んでいることを認めているのです。

この法律によって、授産施設などで働く多くの障害者は、全事業の管理費を含む費用の 1 割の負担を課せられ、工賃を上回る利用料を求められることになりました。この法律が制定された当初、厚労省は月平均工賃が 2 万 4 ～ 5 千円以下の利用者に費用負担を課しました。さらに驚くべきことは、保護雇用とされ、一般雇用と同様の条件で税金や社会保険料を支払っている福祉工場で働く約 3 千 400 人の障害者も利用料を負担しなければならないことです。

結局この法律は、多くの障害者に働く希望を失わせました。JD は、少なくとも就労していた障害者の 10% の約 1 万 2 千人が授産施設などを辞め、在宅生活に戻ったと推定しています。授産施設などに留まった障害者も、利用料を支払うために工賃が著しく減少したり、ゼロになる、あるいは給料日に工賃を受ける代わりに利用料を支払わなくてはならないのです。

現在厚労省は、全国の障害者からの強い反発を受け、一時金支給と減額措置をしていますが、法改正は拒否しています。そのため、法改正に向けての訴訟活動が続けられています。

(2)「多くの法律間で異なる障害者分類の整合性をとり障害者の職業的能力に基づいた分類基準で法改正すること」

ILO 条約・勧告では、障害者雇用政策の対象になる障害者の定義は個々の労働能力に基づいています。たとえば、「障害者とは、正当に認定された身体的、精神的障害のため、適当な職業に就き、これを継続し、その職業において向上する見通しが相当減少している者をいう」とされています。これは、「生

¹¹ 視覚・障害の重複障害

産的で満足できる労働を妨げるような障害を持つ人々」という意味です。

障害者雇用促進法では、障害の認定に労働能力ではなく社会福祉関係法の基準・規則を適用し、疾病や障害の状況に基づいた医学モデルによる認定を行なっています。そのため、障害者雇用率制度に使われている統計には障害者の実際の労働能力は正しく反映されていません。さらに、誤って分類されているため、雇用支援を受けられない障害者もいるのです。その代わりに、障害者自立支援法のサービスを利用した障害者は応益負担まで課せられるという事態にまで至っていることは、これまで述べてきたとおりです。

(3)「1996 年行政監察局勧告の履行」

これらの問題は、政府のお目付役ともいえる総務庁監察局が 1996 年に行なった障害者雇用政策の状況に関する勧告を受け入れ、実行していれば解決できるはずでした。

1996 年、重度障害者の障害者雇用の対象の認定基準の問題が、総務庁行政監察局の「障害者雇用対策の現状と課題」で指摘されました。監察は、中央省庁内部の障害者雇用政策に関して行われました。総務庁は厚生省に対して勧告を出し、とりわけ重度障害者の定義を再検討し、支援を向上させる必要があることを指摘しました。

その監察から 10 年後の今日、厚労省は虚偽の雇用率を公表し、民間企業の重度障害者の雇用を妨害し、重度障害者に対する雇用政策の失策を繰り返しています。このようにして、厚労省は重度障害者を働く場から排除しているのです。

(4)「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」

ILO 条約・勧告では、障害者と非障害者との間の雇用機会の均等の確保を義務付けています。たとえば、「障害者雇用政策は、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に基づく」としています。また、「障害者と非障害者との間の雇用、賃金の基準に関しても機会均等であるべき」としています。さらに、「障害者に対する工賃や雇用条件の差別の禁止」も明記しています。

しかし、日本政府は、障害者に職業リハビリテーションや雇用援助の機会の均等の確保を果たしていません。第一番目には、法定雇用率が国内の障害者数の割合に比べ、非常に低く設定されている事実があります。加えて、30 年以上にわたって法的雇用率が真の意味で達成されたことはなかったのです。この事実は、日本政府の障害者雇用政策に明らかに不備がある証拠です。さらに、重度障害者は、特に極端に低い工賃と労働条件のもとで福祉的就労に従事してきており、長い間障害者雇用政策から排除されてきた事実があります。

日本では、授産施設や小規模作業所などで働く障害者は社会福祉関係法のサービスを受け、福祉工場や企業などで働く障害者は労働法の対象になっています。このような状況のなかで、障害者の間に工賃、労働条件、労働補償、労働組合加入などの待遇の差別が生まれています。言い換えれば授産施設や小規模作業所などで福祉的就労に従事している非常に多くの障害者は、労働法に基づいた安全保障権を得る資格がないのです。

今回の提訴では、障害者雇用政策の対象を労働能力に応じて認定すべきだとしています。そうすることによって、これまで社会福祉関係法のもとで福祉的就労に従事してきた障害者が労働法に基づいた安全保障権のある労働に従事する道が拓かれるからです。一方、引き続き社会福祉関係法に基づいたサー

ビスを受けながら、福祉的就労に従事する障害者は、これまで述べてきたように、不当な応益負担が課せられないことが求められます。

(5)「重度障害者のダブルカウントによる計算方法を完全確実に廃止すること」

現在、126万人の障害者は働いていると推定され、そのうち約45%は雇用関係にあります。また、19%（24万人）が授産施設と福祉工場で働いています。その他は、自営業、家業、また別の形態で働いています。

また、2003年の障害のある労働者の合計は、およそ521,000人です。そのうちの483,000人は5～6人を雇用している民間企業の労働者です。56人以上を雇用している民間企業の労働者は181,000人、約38,000人は官公庁で雇用されています。56人以上の労働者を雇用する民間企業には、1.8%の法定雇用率が義務づけられています。今回の提訴では、法定雇用率が適用される56人以上の労働者をもつ企業の雇用問題に特別に着目しています。

厚労省は、法定雇用率の達成状況を前年の調査結果に基づいて毎年公表しています。2006年12月発表によると、昨年より0.03%上がり1.52%です。「10年間（1993年～2003年）、障害のある人の雇用数がほとんど同じか逡減しているにも関わらず、急激な上昇である」と公表しています。しかしこれは、精神障害者を算入するなどの新しい方法によるものであてにはなりません。厚労省は、2006年から精神障害者を短時間労働または週20～30時間労働の障害者と同様に計算に含め始めたからです。

JDが、厚労省発表の数値に基づいて計算した実際の雇用率と厚労省が発表した雇用率の増加を比較したところ、2005年の実際の雇用率は、1993年と同じ1.09%であり、2000年から著しい下降が始まっているのです。しかし発表では、1993年に0.11%増えて1.41%、2006年に1.52%になっています。同じように、10年間で民間企業に雇用されている障害者の総数は同じか減少しています。

まやかしはこれに限られたことではなく、全労働人口における実際の障害のある労働者数をごまかそうとしているのです。実は1976年に義務化された法律の一部において、このように雇用率が1.8%に近づいているかのように錯覚を起こさせる発表は増えています。現実はそのような状態ではなかったのです。

過去30年において、民間企業などの雇用率は1.8%に達することはありませんでした（図2）。実際、雇用主の間では、この政府の監督による規定とノルマを無視することは常識でした。雇用義務を果たしていない民間企業などに対する1人に付き月5万円徴収する納付金の総額は、1993年が最高の280億円で、その後、毎年減少してきています。2005年の納付金総額は、約227億円でした。この納付金制度によって、民間企業などの雇用主は、2006年の法定雇用率を達成するためには335,000人以上の障害者を雇用しなくてはならなかったのです。しかし、実際には131,000人以下の障害者しか雇用しなかった（図3）ので、民間企業などからの納付金の累積額は、787億円になりそうです。これは、実際の雇用率が依然として同じであることの証拠であり、雇用率が上昇しているというのは、民間企業などに抜け穴を許していることになります。

法定雇用率制度ができた当初、雇用主は、職業的な障害がなく、自らも障害者という認識がない結核回復者のような労働者を求めました。このような障害者は、身体障害者手帳は受給していても何ら福祉の恩恵を受けてはいなかったのです。このような雇用形態は、民間企業などの雇用率を上げ、納付金を減らすためにはありがちなことでした。

官公庁も同様の状況だと言えます。名目上は2.1%の法定雇用率は達成していて、民間企業などの手

本にされています。しかし、発表された数値は、実際の官公庁の障害者数が常に操作され、正確ではありません。この数値は、重度障害者をダブルカウントして計算したもので、法定雇用率を達成したかのように見えるように作られたものなのです。教育委員会はこの計算方法であるにも関わらず、1.46%と官公庁より低い2.0%という法定雇用率すら達成していないのです。

そのうえ、重度障害者の労働能力を無視してきた現在の重度障害者1人を2人とカウントする方法は、法律上は許されているとはいえ、障害のある労働者が減少しても全体では増加しているかのような錯覚を起こさせるものです。また、法定雇用率に達しないときは納付金を納入すれば済むので、雇用主は障

図 2 民間の障害者雇用率 (1977-2006): 厚労省発表による法定雇用率との比較と実雇用率の増加

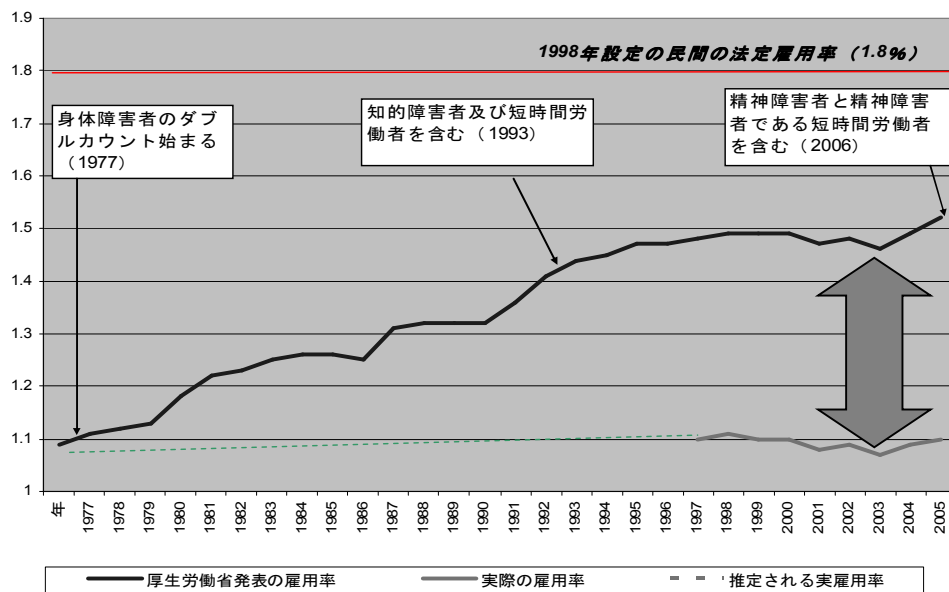
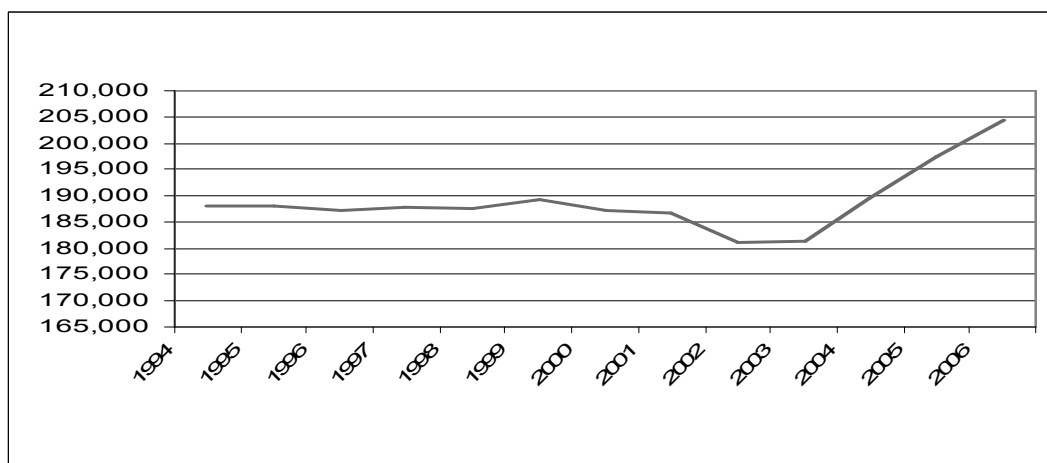


図3: 民間部門の被雇用障害者数 (1983-2005) 被雇用障害者数 56 人以上の企業



害者雇用の意欲をなくすこととなります。納付金は、実際の雇用率に応じた全額が納められたことはなく、制度的に常に不十分であるため、重度障害者の職業リハビリテーションサービスにも十分に財源が行っていないのです。

このような法定雇用率の未達成の最大の原因は、雇用主による積極的な求人の失敗ではなく、政府が労働能力のある障害者を適切に支援することを怠ってきたことにあります。雇用主たちは、特別な援助が必要なく、十分に生産性のある障害者を留めることに疲れ、障害者を労働者として生産性が低く、職業に適応できないという偏見を持って見るので、職業に適応させるための努力をしないのが普通です。民間企業などの雇用主は、生産性の高い、あるいは手のかからない労働者を求めるのです。

問題のひとつは、厚労省が障害のある労働者を職業に適応させる努力をするように民間企業などを支援することによって解決できるのです。

日本では現在、公共職業安定所（ハローワーク）で求職をする障害者が増加しています。彼等は、雇用支援において何の計画も支援もされず取り残されています。加えて、社会福祉関係法に基づいたサービスのもとで福祉的就労に従事する重度障害者は、公共職業安定所での求職登録さえ許されていないのです。さらに、障害者自立支援法は、このようなサービスの利用料として、重度障害者に応益負担を課しているのです。

(6)「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」

ILO 条約・勧告では、障害の種類に関わりなくすべての障害者に対して平等なサービス、支援を保証するよう求めています。たとえば、「すべての種類の障害者が職業リハビリテーションを利用できるようにし、開かれた労働市場において、障害者の雇用機会の増大を図ること」としていることや、「職業リハビリテーションは、すべての種類の障害者が利用できるようにすべきである」としていることがそれを示しています。職業リハビリテーションの対象になる障害の種類も数も限定している日本の現状は ILO 条約・勧告に反するものであり、改善が求められます。

(7)「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」

ILO は、「一般雇用に就くことが可能でない障害者のために、保護雇用を確立すること」を日本政府に勧告しています。また、「通常の条件のもとで雇用に就くことを援助するため、保護雇用施設は生産作業施設と協力すること」を助言しています。さらに、「開かれた労働市場へ移行するため、政府が援助しなくてはならないこと」も明記しています。加えて、「保護雇用のもとでの賃金、労働条件は、一般労働者と同じであるべきである」というより詳細な内容を勧告しています。

しかし、日本政府は ILO からの勧告に従わず、保護雇用の施行を果たしませんでした。日本では保護雇用にリハビリテーション機関としての役割はありません。政府が保護雇用とみなしている福祉工場では、授産施設や小規模作業所などで福祉的就労に従事する障害者と比べ、ほんの一握りの障害者のみが雇用されているため、本質的には授産施設や小規模作業所などと何も変わらないのです。実際、福祉的就労から民間企業などへ就職できる障害者はほとんどいません。それ以外の障害者には福祉的就労から転職する手段はないのです。

さらに、福祉的就労の工賃は年々減額しています。それにも関わらず、ごく少数の福祉工場で働く障害者を除いては、ほとんどの働く障害者に労働法に基づいた保障がなく、そのため一般労働者のように

安全保障権を得る資格がないのです。さらに悪いことには、障害者自立支援法は福祉的就労を障害者が利益を受けるサービスと規定しており、応益負担が課せられます。それによって多くの障害者が仕事そのものを辞めざるを得なくなっているのです。

ILO 条約・勧告では、「権限のある機関は、障害者が職業に就き、これを継続し、その職業において向上することを可能にするための職業指導、職業訓練、職業紹介、および雇用に関する事業、その他関連事業を実施し、評価するための措置を採る。労働者全般のための現存の事業は、可能であり、適当な場合には、必要な調整を行ったうえで活用する」と明記しています。また、「非障害者に適用される職業訓練の原則、措置および方法が障害者にも適用されるべきである」としています。同様に、「障害者は非障害者とともに同一条件で職業訓練を受けられるべきである」ともしています。加えて、「雇用主は経済上の援助を含む職業訓練を行なうことを奨励するための措置を採るべきである」としています。さらに、「雇用とリハビリテーションサービス提供の促進のために、妥当な調整を行なうことが重要である」ともしています。最後に、「障害者にあらゆる職業更生施設を充分利用させること、十分な経済上の援助を与えること、無料の職業更生施設の提供を行なうこと」が明記されています。

「適切な配慮」の原則は、ILO 条約・勧告では「適切な措置」とされています。国連の障害者権利条約では、「適切な配慮」は、障害者の人権確保のために必須である」と明記しています。障害者雇用政策を改めることを一切拒否する日本政府は、国際社会に向けて権利条約を批准する資格はありません。

3. 今回の提訴の意義と今後の課題

今回の提訴は、これまで研究・実践・運動を積み重ねてきた福祉労働のあり方や障害者の就労、発達保障の意味などに関して、新たな原理・原則を提起するものではありません。障害者自立支援法の制定により、福祉労働者や障害者の労働と生活への諸矛盾が噴出し、一方では、障害者権利条約の批准のための法制度、各種環境の整備の必要性が急務となっている現在、国内外に対する新たな政策提言を行なうための問題提起としての提訴です。

以下、私たちが今回の提訴をとおして問題提起し、今後の課題とすべきポイントを5点挙げます。

(1)雇用政策を支える福祉労働者の専門性のあり方や身分保障について

今回の提訴では、日本の障害者雇用政策のあり方、とりわけ重度障害者の雇用政策のあり方が国際標準に反することを訴えています。しかし、それは取りも直さず障害者の雇用を援助する福祉労働者のあり方を改めて問い直すことに繋がります。

社会福祉の専門職として、同じ労働者として、そして、障害者自立支援法を含めた社会福祉基礎構造改革の荒波に翻弄される仲間として、今回の提訴をとおしてなされた問題提起を受けとめ、直す必要があります。

(2)「労働者としての権利が保障されていない」すべての労働者の問題としての雇用政策

今回の提訴では、国際法や日本国憲法に保障されている労働者としての権利が保障されていない障害者、とりわけ重度障害者の問題を提起していることは繰り返してきました。

しかしそれは障害者特有の問題なのでしょうか。発展途上国は言うに及ばず、日本を含めた先進諸国においても、いまだ徒弟制度に基づき、労働者としての権利が保障されていない労働者はいます。また、ワーキングプア問題やネットカフェ難民問題、マック難民問題など、小泉内閣以降の極端な規制緩和路線の強行によって、労働者としての権利を奪われた労働者の問題はより一般化し、深刻化してきています。われわれ福祉労働者も今や7K3Y*¹²職と言われ、決して人ごとではないのです。

今回の提訴をとおして、最下層にある労働者全体の問題を考え、労働者全体の底上げを模索していく必要があります。

(3)実態にあった障害の定義の見直し

今回の提訴では、障害者雇用政策の対象として、労働能力に着目した障害の定義を提起しています。この提起は、障害者雇用に留まらず、サービスや所得保障の受給要件ともどこまで整合性が取れるのか、労働能力を稼働能力として見るのか、稼働能力として見るのか、など、今後考えなくてはならない課題を発展させています。

(4)日本に合った保護雇用の具体的なあり方の検討

今回の提訴をとおして、最も問題提起しているのは、日本における保護雇用のあり方です。日本にお

¹² 7K(きつい、きたない、給料が安い、厳しい、帰れない、化粧がのらない、結婚できない)、3Y(休めない、やせる、辞める)、学生などの間で言われている「現時の福祉職場のイメージ」の一例。

いて障害者の保護雇用といえば、すなわち福祉工場を意味し、量的にも質的にも極めて限られてきたということは、これまで述べてきたとおりです。そのため、社会福祉関係法に基づいたサービスによる福祉的就労が、障害者と福祉労働者、そして支援者の努力によって発展してきたことは大きな成果でした。しかし一方では、福祉的労働の名のもとに、障害者の労働と労働法の適用の範囲が不明瞭のままであったこと、加えて、障害者自立支援法の制定による応益負担が、この福祉的労働にまで至ったことは、より矛盾を深めていきました。そして、国連において採択された障害者権利条約では、障害者雇用においても「適切な配慮」が重視され、日本においても、改めて障害者の保護雇用の具体的なあり方が問われることになったのです。

障害者の保護雇用とは、障害に伴う賃金保障、労働時間の保障は言うに及ばず、障害者が担うべき職種の保護やその他職場での環境整備など多岐にわたっています。これらを諸外国の例も参考にしながら、日本における新たな保護雇用のあり方を具体的に政策提言していくことが急がれます。

しかしこれは、福祉的就労のすべてを保護雇用に移行させようとするものではありません。新たな保護雇用のあり方を具体化していくことによって、一方では、社会福祉関係法のもとで福祉的就労に従事してきた障害者が労働法に基づいた安全保障権のある労働に従事する道が拓かれ、一方では、引き続き社会福祉関係法に基づいたサービスを受けながら、福祉的就労に従事する障害者には、不当な応益負担が課せられないサービスの充実が求められることはこれまで述べてきたとおりです。

また、これら障害者の保護雇用のあり方を考えることは、前述のワーキングプア問題などの対策として注目されている「福祉から就労へ」という国際的な潮流とも結び付きます。それらは、社会的企業や媒介市場・擬似市場のあり方として議論されていますが、日本においても、これら最下層にある労働者全体の問題を考え、労働者全体の底上げを模索していくことが必要です。

(5) 障害者の所得保障のあり方の検討

現在、障害者自立支援法の改正の流れとあいまって、障害者の就労と所得保障のあり方が一体になって議論されています。政府の考え方は、障害者の雇用を一般就労に移行させていくことと、授産施設などの自助努力によって工賃を倍増させ、障害者の不十分な所得保障を補おうというものです。それに対して、JDなどの当事者団体は、障害者の就労と所得保障のあり方を関連づけながら、これらをあくまで別の問題として提起しています。また、障害に伴う経費や障害年金の重要性は強調しながら、障害者の所得保障のあり方を国民全体のセイフティーネットのあり方と関連づけながら問題提起しているところにも特徴があります。

これらの問題提起を受け、労働組合と当事者団体などが共に議論を深めていくことが求められています。

以上