

日本の障害雇用政策に関する ILO159 号条約違反に関する、  
国際労働機関規約 24 条に基づく申し立て書

全国福祉保育労働組合

原文(英語) - 翻訳

2007 年 8 月 15 日ジュネーブ ILO 本部にて提出

2007 年 8 月 15 日

国際労働機構事務総長  
Mr. Juan Somavi 殿

拝啓、

日本の全国福祉保育労働組合は、ILO 規約第 24 条に基づき、日本の「障害者の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 年採択）」の違反に関して、国際労働機構の審査を求め、本申し立て書を提出いたします。

敬具

全国福祉保育労働組合  
委員長

茂木 初子

## 目次

ILO 事務総長への手紙.....	i
申し立て（概要）.....	iii
全国福祉保育労働組合について.....	iv
日本の障害のある人々の雇用政策に関する ILO 条約と勧告違反の申し立てを行う必要性について.....	v
セクション I: 概要(イントロダクション).....	1
セクション II: ILO 条約・勧告の違反.....	2
セクション III: 背景.....	5
• 日本の障害のある人々の雇用政策	
• 法定雇用率	
• 福祉的就労：授産施設と福祉工場	
セクション IV: 申し立て内容とその根拠.....	9
• 法定雇用率の未達成と不当なカウント方法	
• 新法「障害者自立支援法」制定と影響	
• 障害者雇用支援の不備と福祉的就労の適用除外	
• 働く障害者への配慮不足	
セクション V: 日本政府への改善勧告.....	16
備考	
資料 1: 福祉保育労のパンフレットと登録証明書	
資料 2: Workability International のパンフレット	
資料 3: JD のパンフレット	
資料 4: 「障害者雇用支援のために」2007(高齢・障害者雇用支援機構)	
資料 5: 障害者の雇用の促進等に関する法律	
資料 6: 「障害者雇用対策の現状と課題」1996(総務庁)	
資料 7: 朝日新聞記事(2007年4月16日夕刊)	
資料 8: 日本の社会就労センター 1997	

## 申し立て書

全国福祉保育労働組合(福祉保育労)は、日本政府の「障害者の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 年採択、1992 年 6 月 12 日日本批准)」違反に関して、国際労働機関規約第 24 条に基づき国際労働機構理事会へ本申し立て書を提出する。

我々は、日本政府が早急に改善策を施し条約遵守をするよう、国際労働機構理事会が本申し立て書を日本政府に伝達するよう希望する。

本申し立て書は、下記の点に関して日本政府が「障害者の職業リハビリテーション及び雇用に関する条約（第 159 号）」とそれに付随する勧告を違反していると抗議するものである。

- 個人の労働能力に基づく障害の定義を適用すること
- 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
- 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
- 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
- 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には、必要な調整を行った上活用すること

## 全国福祉保育労働組合(福祉保育労)について

全国福祉保育労働組合(福祉保育労)は、中央労働委員会に登録された労働組合である（登録番号 624、登録証明書とその翻訳文は添付資料参考）。

福祉保育労は、全国の福祉・保育の職場で働く仲間をつくる労働組合であり、全国 36 都道府県に地方本部や支部がある。組合員は 1 万 2 千人で、その内 3 千人が障害者の福祉サービスの事業所に従事している。

福祉保育労の目的と活動内容は、組合員の賃金や労働条件改善などの要求実現の運動はもとより、仕事の改善、民主的な職場づくり、自治体や国にむけての福祉予算拡充や社会福祉制度の改善など様々である。また、組合員どうしで、困った時に生活を支え合う共済制度もある。

福祉保育労は、最近の政府の障害者政策が組合員に悪影響を与えると考えており、今回の申し立てにおいて JD の主張に全面的に賛同している。さらに福祉保育労組合員の働く多くの事業所が JD の加盟団体である点で、福祉保育労と JD はこの問題において理解を共にしている。

福祉保育労はこの申し立てを行うにあたって、JD と非政府団体として ILO のメンバーである WI から支援と必要情報を得ている。

### 連絡先

〒111-0051 東京都台東区蔵前 4-6-8  
サニープレイスビル 5F  
全国福祉保育労働組合  
TEL: (03)5687-2901  
FAX: (03)5687-2903  
E-mail: [mogi@fukuho.org](mailto:mogi@fukuho.org)

## 日本の障害のある人々の雇用政策に関するILO条約と勧告違反の申し立てを行う必要性について

中央労働委員会登録労働組合である全国福祉保育労働組合(福祉保育労)は、ILO理事会(Governing Body)に提訴を申し立てる。この申し立ては、日本WI加盟メンバーとJDによって支援と情報の提供を得ている。

日本は世界第2位の経済大国であり、アジアの中では社会福祉のリーダー的存在とされているにもかかわらず、職業リハビリテーションと障害者雇用政策に関するILO条約と勧告を、長い間そうと知りながら無視してきている。

日本政府は批准したILO「障害者の職業リハビリテーションおよび雇用に関する条約(第159号、1983年採択、1992年日本批准)」、「身体障害者の職業更生に関する勧告(第99号)」、「職業リハビリテーション及び雇用(障害者)に関する勧告(第168号)」を遵守していない。

30年以上もの間、日本政府はWI加盟メンバー、JD、障害者団体、さらには総務庁行政監察局(当時)から障害者雇用政策を改善するよう要請、指導を受けてきた。しかし、政府は官・民の重要な基準規定となる障害者雇用率をごまかし続けている。また、目下の政策は、重度障害者を失業対策と職業訓練事業から排除している。これまでのところ、改善は一切されたことはない。

ILOの定期審査前ではあるが、これは緊急を要する申し立てである。日本政府は、障害者雇用政策の改善案を無視して、国連の障害者権利条約の批准をしようとしている。本福祉保育労はJDとWIの協力を得てこの申し立てを提出するが、ILO条約・勧告に注目して世界中に日本の問題点を明確にする、絶好の機会なのである。

また、2006年に日本政府が、障害者雇用及びリハビリテーションの機会をさらに狭めた政策転換をしたことも、今回緊急に申し立てをしなければならない理由である。

我々は、「自立支援法」の廃止をはじめ、日本政府に障害者雇用に関する政策の改正を求める。これなしには、日本政府には国連の障害者権利条約を批准する資格はないと考える。

日本社会では長い間、重度障害者の基本的ニーズがおろそかにされてきた。この申し立てが、政府のみならず雇用主・労働組合・リハビリテーション専門家・福祉サービス提供者・障害者組織などが、長い間重度障害者の基本的ニーズを放置してきたことへの警告となることを願うものである。

福祉保育労 委員長	茂木初子
WI会長	フランク・フラナリー
JD代表	勝又和夫

## 福祉保育労、WI、JDについて

福祉保育労(全国福祉保育労働組合)は、日本中央労働委員会の 624 号として登録されている。

Workability International (WI) は、障害者に仕事と雇用サービスを提供する世界最大のグループ。英国で登録された非営利組織である。

日本障害者協議会 (JD)は、1980 年に設立され、障害者団体約 70 加盟団体で構成されている。その中には WI 加盟の団体も含まれる。

福祉保育労、WI、JD のパンフレットは資料1、2、3として添付してある。

備考:日本では公文書に英語を使用しないため、多くの法律には正式な英語名がない。この申立ては必ずしも公式な用語を使用しておらず、必要に応じて日本語も使用している。

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  
Tel: (03)5687-2901  
Fax: (03)5687-2903  
Email: [mogi@fukuho.org](mailto:mogi@fukuho.org)

WI 事務局  
42 Rue des Ecureils  
Asnieres, Ste. Soline  
79120, Deux Sevres, France  
Tel: +33 5 49 29 54 38, Fax: +33 5 49 29 54 38  
Email: [workability.international@wanadoo.fr](mailto:workability.international@wanadoo.fr)

日本障害者協議会 (JD)  
〒162-0052 東京都新宿区戸山 1-22-1  
Tel: 03-5287-2346  
Fax: 03-5287-2347  
Email: [office@jdnet.gr.jp](mailto:office@jdnet.gr.jp)

## セクションI: 概要 (イントロダクション)

日本政府の障害者雇用政策の違反は次のとおりである。

- 30年間、法定雇用率が未達成で、不当なカウント方法を行ってきたこと
- 社会福祉政策の対象である働く障害者に理不尽な費用負担を強いる新法を制定したこと
- 多くの重度障害者が雇用援助や職業リハビリテーションサービスの対象から除外されていることにより、日本政府の雇用援助対策が失業中の障害のある人々へ適切な支援を提供していないこと
- 生産性の低い障害者を雇用すること、及び障害のある人々を雇用する際妥当な調整をするにあたり民間企業への支援や奨励をしていないこと

以上の違反行為は、日本政府が批准している以下のILO条約・勧告を遵守していないことを示している。

- 障害者の職業リハビリテーション及び雇用に関する条約(第159号)、1983年採択(日本批准1992年)
- 身体障害者の職業更生に関する勧告(第99号)
- 職業リハビリテーション及び雇用(障害者)に関する勧告(第168号)

上記条約・勧告の精神と実行において、以下の具体的な規定(各条文)に違反している。

- 労働能力に基づく障害者の定義
- 全ての障害者の平等な待遇
- 保護雇用と生産作業施設
- 障害の有無にかかわらない機会均等
- 職業リハビリテーション、雇用支援、適切な措置(妥当な配慮)の原則

上記の条約・勧告の批准国として恥じないために、日本政府は現存の障害者政策に改善を施さなくてはならない。



## セクション II: ILO 条約・勧告の違反

30 年以上もの長期にわたり、日本が極度に低く設定された法定雇用率をも達成できない事実は、わが国の障害者雇用政策の完全なる失態である。国内の障害者団体からの再三の抗議にもかかわらず、全ての障害者の完全雇用の実現化は、1970 年代以来長い間見過ごされ、軽んじられてきた。とくに重度障害者は雇用政策から排除され何ら労働法の保護がない中での労働を強いられてきた。具体的な ILO 条約・勧告違反は以下のとおりである。

### 1. 労働能力に基づく障害者の定義

ILO 条約・勧告では障害者の定義は個々の労働能力に基づいている。例えば、障害者とは「正当に認定された身体的又は精神的障害のため、適当な職業に就き、これを継続し及びその職業において向上する見通しが相当に減少している者をいう」と定義づけられている(第 159 号条約第 1 部第 1 条 1、第 168 号勧告 I.1)。この ILO の障害者の定義は、職業リハビリテーションと雇用サービスを受ける対象者は、生産的で満足できる労働生活を送るのを妨げるような障害を持つ人々ということである。

日本では、障害者雇用促進法上で、障害者は労働能力によって認定されていないため、多くの障害者が手当を受けられない状況にある。その代わりに、社会福祉法の基準規則により、医学モデルによる障害(インペアメント)が決められている。したがって、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ない。さらには、障害のある人々は誤って分類をされているがために、雇用支援を受けられないこともある。現在法律で使用されている障害の範囲では、行政の支援を受ける必要がほとんどない人々がその支援を受け、実際に支援が必要な障害者は支援を受けられないどころか、費用負担までさせられるという事態が生まれているのである。

これらの問題は、日本政府が 1996 年に障害者雇用政策の状況を内部監査した総務庁監察局の勧告を受け入れ実行していれば解決できるはずだった。その勧告は政府に、実際の労働能力に基づいて重度障害者を再定義するよう助言していた。しかし政府はその助言を無視し続け、10 年経った今でもなお定義を改訂していない。

### 2. 全ての障害者の平等な待遇

ILO 条約・勧告は、障害の種類にかかわらず、全ての障害者に対し平等なサービス、支援を保証するよう求めている。たとえば、第 159 号条約では「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雇用にすることを確保すること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」が明記されている(第 159 号条約第 3 条)。これは第 168 号勧告で「職業リハビリテーションに関する措置は、全ての種類の障害者が利用できるものとすべきである」とされている(第 168 号勧告 I.4)。

日本では、授産施設で働く障害者は社会福祉法の下でのサービスを受け、福祉工場で働く障害者は労働法により保護されている。この状況では、障害者間の工賃、

労働条件、労働補償、労働組合加入などにおいて、待遇の差別が生まれている。言い換えれば、福祉的就労をしている非常に多くの障害者は労働法による安全保障権を得る資格がないのである。

### 3. 保護雇用と生産作業施設

ILO 勧告は、「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」を確立するよう政府に勧告した(第 168 号勧告 II. 11,(b))。「通常の条件の下で雇用に就くための準備を援助するため」、保護雇用施設は「生産作業施設」と協力をするよう助言している(同(c))。さらに、「開かれた労働市場への移行」のため、政府は援助を提供しなくてはならない(同(m))としている。同じ考えは第 99 号勧告 VIII. 33 と 35 により詳細に、保護雇用での賃金と労働条件は一般労働者と同じであるべきだと示してある。

しかし、日本政府は上記の ILO 勧告に従わず保護雇用の施行を果たさなかった。日本では「保護雇用」にリハビリテーション機関の役割はない。政府が保護雇用とみなしている福祉工場では、授産施設の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と何も変わらない。実際、福祉的就労のなかで一般市場で職に就くことができる障害者はほとんどいない。それ以外の人々には福祉的就労から転職する手段はない。

さらに、福祉的就労における工賃は年々減額している。にもかかわらず、ごく少数の福祉工場で働く人たちのをのぞいては、ほとんどの働く労働者に労働法による保護がなく、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。さらに悪いことには、新しい法律が費用負担が強制したことにより、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ある。

### 4. 障害者と非障害者の機会均等

ILO 条約・勧告は、加盟国に障害者と非障害者間の雇用機会均等の確保を義務づけている。例えば第 159 号条約の第4条で、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」とされている。第 168 号勧告でも障害者と非障害者間の「雇用および賃金の基準」でも機会均等であるべきと書いてある(II. 10)。さらに、障害者に対する工賃や雇用条件の差別禁止は第 99 号勧告第 25 項でも明記されている。

日本政府は、障害者に職業訓練や雇用援助の機会均等の確保をもたらさないままである。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て非常に低く設定されている事実がある。加えて、30 年以上にわたり法的雇用率が真の意味で達成されたことはなかった。このことは、日本政府の障害雇用政策に明らかに不備がある証拠である。さらに、重度障害者は特に、極端に低い工賃と不公平な労働条件のもとで福祉的就労での就労を強いられてきており、長い間雇用政策とサービスから排除されてきた事実があるのだ。

### 5. 職業訓練、雇用援助、妥当な調整

第 159 号条約第 7 条は、「権限のある機関は、障害者が職業に就き、これを継続し及び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の事業を実施し及び評価するための措置をとる。労働者全般のための現存の事業は、可能かつ適当な場合には、必要な調整を行った上活用する。」と明言している。また、非障害者に適用される「職業訓練の原則、措置及び方法」が、障害者にも適用されるべきであることが述べられている(第 99 号勧告 III. 5)。同様に、障害者は「非身体障害者とともにかつ同一条件で」訓練を受けられるべきであると述べている(同 III. 7)。また、雇用主は「経済上……の援助」を含む訓練を行うことを奨励するための措置をとるべきだとされている(同 III. 9)。さらに第 168 号勧告には、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」(R168II.11.(a))を行うことが重要とも書いてある。最後に、第 99 号勧告のセクション V では、障害者に「あらゆる職業更生施設を十分利用させ」ること、「適当かつ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」をすることが明記されている。

日本では現在、公共職業安定所で求職をする障害者が増えている。彼らは、雇用支援において何の計画も支援もされず取り残された人々である。加えて、福祉サービスの下にある重度障害者は、公共職業安定所での求職登録さえ許されていない。さらに、新しい法律が制定され、障害者はこのようなサービスを受ける度に利用料を負担しなければならなくなった。適切な措置については、民間の雇用主は政府から何の指示も援助もなされないため、障害者、ことに重度障害者の雇用機会は阻まれている。

## セクション III. 背景

### 日本の障害者雇用政策

この申立ては、日本政府に障害者雇用政策および障害者法律の改正を求めるものである。日本の障害者雇用政策の問題は、ILO 条約・勧告の保護と支援の精神を侵すことをさまざまな法律により行われている。

つまり、政府の事業には明らかに法的な抜け穴があり、各々異なった障害者の定義で提供される多くの法律が存在するため、保護の程度が異なる公的サービス利用がある。これらの抜け穴はまた、雇用率を低下させ、事実上日本の障害者の過半数が雇用対象の恩恵から排除されている。これらは理論的に違反であるとともに、不当な法制度の施行によって、障害のある人が、働き、生産的で自立した活動的な生活を送るという夢を奪っている。

内閣府によると、日本では約 656 万人あるいは全人口の5%は障害者だとい<sup>1</sup>。図1のように 656 万人のうち 352 万人は身体障害者、46 万人は知的障害者、258 万人は精神障害者である。諸外国と違い、日本ではこれら3種類の障害が別々に社会福祉法の下に認識されており、各々の障害がそれぞれの法的定義と根拠で別々に福祉サービス法に位置づけられている。これらの数は3つの福祉法の法的定義に対応し、教育・所得保障・労働補償等で使用されている他の法律の定義とは人数が異なっている。

図1: 日本の障害者数<sup>2</sup> (人)

	在宅障害者	施設入所者	計
身体障害	3,327,000	189,000	3,516,000
知的障害	329,000	130,000	459,000
精神障害	2,239,000	345,000	2,584,000
計	5,895,000	664,000	6,559,000

備考: 千以下四捨五入

諸外国と比較してみても、これらの法的な定義は包括的でないということも重要であり、そのため障害者数は全人口に比して低い率になるのである。日本政府発表の5%というのは、国連(各国の人口の10%は障害者)よりかなり低いとされ、北米と西欧諸国が公表している15~25%より極端に少ない(資料4, p.1-9)。

日本の雇用政策で際だっている特質の一つは、社会福祉法で使われている定義に比べて障害自体の定義がないことである。はっきり言えば「障害者の雇用の促進等に関する法律」(資料5「法律」より引用)の「身体障害者」とは、福祉法の定義と同じく身体・知的・精神障害のために、長い間、職業生活あるいは職業生活をもたらすのに大変な困難がある人々である。

しかし、定義が実際の障害に適用されるとき、法律は大概、障害の医学モデルという、違う規準に基づくことになる。例えば身体障害のインペアメント分類の程度のリスト(資料4, p.71)が参照されるのである。知的障害でも精神障害でも同様である。言い換えれば日本の障害者雇用政策における障害の規定は、働く能力でなく、ほと

んどは、どのような能力障害があるかという社会的配慮に欠けた医学モデルに基づいている。

## 障害者雇用率制度

労働市場で障害者の働く機会を確保するため、日本には雇用率制度がある。1976年に雇用主に対して障害者雇用が義務づけられ、官・民別に目標率が決められた。現在の法定雇用率は官公庁 2.1%、教育委員会 2.0%、民間企業 1.8%である。

雇用率制度は一見、よい方法のようだが、実は多くの問題が隠れている。2006年、官公庁の雇用率が 2.17% に達したと公表された。しかし、その数字は重度障害者をダブルカウントしての数字だったのである。1人を 2人と数えるダブルカウント法は、長い間雇用率を達成できていないため日本政府が雇用者を奨励すべく 1977年から始まった。官公庁が法定雇用率に合わせるためにこのように裏で数値を操作している一方、民間企業は雇用率に達したことがない。実際は、雇用率の違反は官公庁でも民間でもずっと横行してきている。

雇用率でより重大な問題は、全人口の 5%とされる国内の障害者人口にしてはかなり低い率の設定であることである。障害者の働く場の確保のための日本の雇用政策として、これは矛盾している。働きたい意思も能力もあるのに雇用政策とサービスから排除されている重度障害者にとっては、非常に低いからである。低い雇用率は、実はそれどころか、失業している全ての障害者から重度障害者を排除した計算法によるものなのである。

厚生労働省は、法で雇用率を出す式を解説している。そこでは「労働者(労働の意思及び能力を有するにもかかわらず、安定した職業に就くことができない状態にある者を含む、以下同じ)の総数に対する身体障害者又は知的障害者である労働者の総数の割合を基準として設定するものとし、少なくとも五年ごとに、当該割合の推移を勘案して政令で定める。」<sup>3</sup>とある。式にすると次のとおりである。

$$\text{雇用率} = \frac{\text{就労障害者数} + \text{失業障害者数}}{\text{全労働者数} + \text{失業者数} - \text{労働除外者数}}$$

上記式の失業障害者は、公共職業安定所での求職登録者数からとっている。なお、厚労省は重度障害者を失業障害者としてカウントしていない。また、とくに授産施設で働いている重度障害者のほとんどは職安に登録していない。できないのである。この、重度障害者の排除が、低い雇用率の主な理由である。

## 福祉的就労事業:授産施設および福祉工場

日本には、労働市場で職に就けない障害者のための独特の福祉的施策として、福祉的就労と言われる大きく2種類の働き方がある(資料 8)。現在、全体で約 24 万

人の障害者がこの施策の下にいる。2つの種類とは授産施設と福祉工場で、約 115,000 人の障害者が働いている。この事業には他に小規模福祉作業所を含む。

授産施設は、法的にはリハビリテーション施設である。1949 年の「身体障害者福祉法」は当初、日本初の授産施設を提供するリハビリテーション法であった。「身体障害者授産施設は、身体障害者で雇用されることの困難なもの又は生活に困窮するもの等を入所させて、必要な訓練を行い、かつ、職業を与え、自活させる施設とする」<sup>4</sup>。国と同等の資金を提供する自治体は、建物とそれら授産施設運営費の助成金を支給するものである。

1960 年代は、授産施設で働く障害者の約 30%が一般市場で雇用されることに成功した時期である。しかし、1964 年の法制定後は授産施設から一般市場への移行は下降し始めた。1980 年代までに 1%と落ち込んだ。

移行率が低下していた期間、授産施設は職業リハビリテーション機能を失い、代わりに、重度障害者が長期間働く場となった。1972 年、授産施設は障害者雇用政策の下に長期就労を基本とした福祉工場へと展開した。今日、福祉工場は身体障害者福祉工場・知的障害者福祉工場・精神障害者福祉工場の 3 つに分類される。重度障害者が福祉工場で働く際は労働法で保護されてはいるものの、福祉政策の対象でもあるという不利益は残っている。

2006 年の全社協・全国社会就労センター協議会の調査によれば、約 3,600 の福祉的就労施設(3,506 の授産施設、119 の福祉工場)で 115,000 人以上の障害者が働いている<sup>5</sup>。

図 2 が示すとおり 2006 年の授産施設の月平均工賃は 14,252 円で、これは 1988 年の 23,314 円より低い。東京の最低時給と比較すると 2006 年は約 719 円となる。この数字からわかることは、授産施設で働く障害のある人々の状況は年々悪くなっているということである。よりショッキングな事実は 2006 年までの約 15 年間、授産施設から一般市場への移行率は未だに 1%以下であるということである。

1997 年に IPWH(後の WI)の国際会議が(日本で)開催されたとき、授産施設での働く状況を見た視察団のメンバーは、ここで働く障害のある人々がヨーロッパやオセアニアでは雇用されていて、障害のない労働者とほぼ同等の賃金を得られる、と言っていた。

図 2: 日本の授産施設と福祉工場 2006<sup>6</sup>

	授産施設	福祉工場
施設数	3,506	119
障害者数	111,822 人	3,400 人
職員数	37,161 人	
月平均工賃 (2006)	¥14,252	平均 ¥138,189 身体障害者福祉工場 ¥190,442 精神障害者福祉工場 ¥26,311

	(¥23,314 1988 年)	知的障害者福祉工場 ¥84,796 (¥145,182)
労働日数・時間	1,284 時間/年、 230 日/年、 5.6 時間/日	
1 施設の平均年間 売上げ (国からの 助成金を除く)	¥22,521,365	¥294,985,801
	授産施設および福祉工場の平均売上げ ¥32,479,907	
1 施設の平均助成 金 (国・地方自治 体)	¥78,024,543 (¥102,333,000 1996 年)	
授産施設から一般 雇用への移行率 2006	2%	1.6%
	(2006 年までの約 15 年間で未だ 1 % 以下)	

以前、労働省は、福祉工場は ILO 第 99 号勧告に規定されている保護雇用であると言いつけをしていた。しかし現在、この日本版保護雇用で雇用されているのは全国でわずか 3,400 人である。これは授産施設で働く障害のある人のたった 3% にすぎない。

## セクション IV. 申立て内容と根拠

### 法定雇用率の未達成と不当なカウント方法

#### (a) 法定雇用率の未達成

図 3 にあるように、126 万人の障害のある人は働いていると推定され、そのうち約 45% は雇用関係にある。また、19% (24 万人) が福祉的就労で(授産施設と福祉工場で 11 万 5 千人)働いている。その他は自営業、家業、また別の形態で働いている。

図 3: 障害者の雇用状況と障害種別人数<sup>7</sup>

障害者	身体障害 (15~64 歳)	知的障害 (15~ 64 歳)	精神障害 (20~ 64 歳)	計
1. 在宅の労働年齢者 (施設入所者を除く)	1,246,000	264,000	1,490,000	3,000,000
2. 就労者	520,000	130,000	610,000	1,260,000
a. 被雇用	214,000	31,000	13,000	258,000
b. 授産施設 小規模作業所ほか福祉 事業	26,000 (授産施設)	70,000 (授産施設)	140,000 (小規模作業所で働く 身体・知的障害者を含む)	236,000
c. その他: 家業、自営業、 非常勤	259,000	27,000	N/A	N/A
d. 不明	21,000	1,000	N/A	N/A
3. 不就労	707,000	132,000	N/A	N/A
4. 無回答	19,000	2,000	N/A	N/A

また、図 4 のとおり、2003 年の被雇用の障害のある労働者の合計はおよそ 521,000 人。そのうち 483,000 人は、5~6 人の雇用主(56 人以上を雇用している)による民間企業の雇用が 181,000 人、約 38,000 人は官公庁で雇用されている。民間企業は、1.8%の雇用率が義務づけられている 56 人以上の被雇用者のいる企業である。この申立てでは、雇用率が適用される 56 人以上の被雇用者をもつ企業の雇用問題に特別に着目する。

図 4: 官・民における被雇用障害者数 (2003)<sup>8</sup>

	障害者数
小計: 民間 (被雇用者 5 人以上)	483,000
被雇用者 56 人以上 (雇用率適用)	181,000
官公庁	38,000
計	521,000

雇用率の状況について厚労省は毎年、前年調査結果を基に公表している。障害者雇用の最新報告は 2006 年 12 月発表のもので、「雇用率は昨年より 0.03% 上がり 1.52% である」となっている<sup>9</sup>。10 年(1993-2003)の間、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かかわらず、急激な上昇であると公表している。



この報告では増えているが、精神障害者を算入するなどの新しい方法によるものなのであてにならない。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。

図5 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

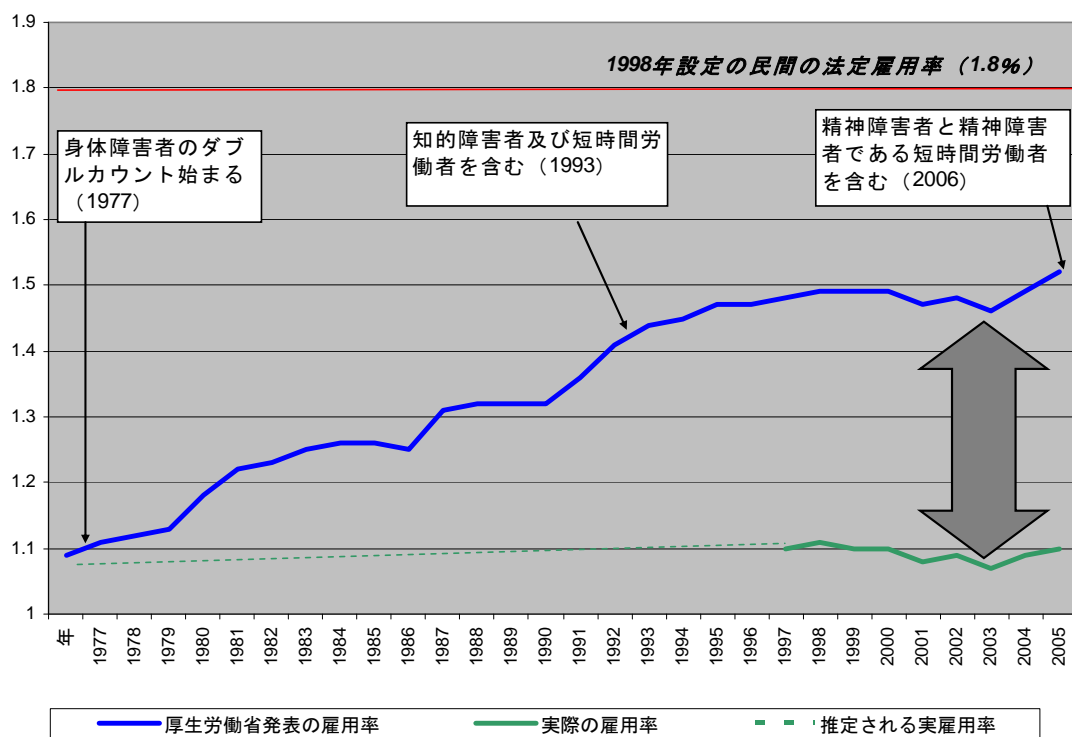


図5、6はJDが厚労省発表の数値により計算した実際の雇用率と、厚労省の発表した雇用率増加の比較である。2005年の実際の雇用率は1993年と同じ1.09%、2000年から著しい下降が始まっている。しかし、発表では1993年に0.11%増えて1.41%、2006年に1.52%となっている。同じように図7では、民間企業で雇用されている障害者総数は、1993年-2003年の10年間では同じか減少しているのである。

図6: 発表雇用率VS 実際の雇用率<sup>11</sup>

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

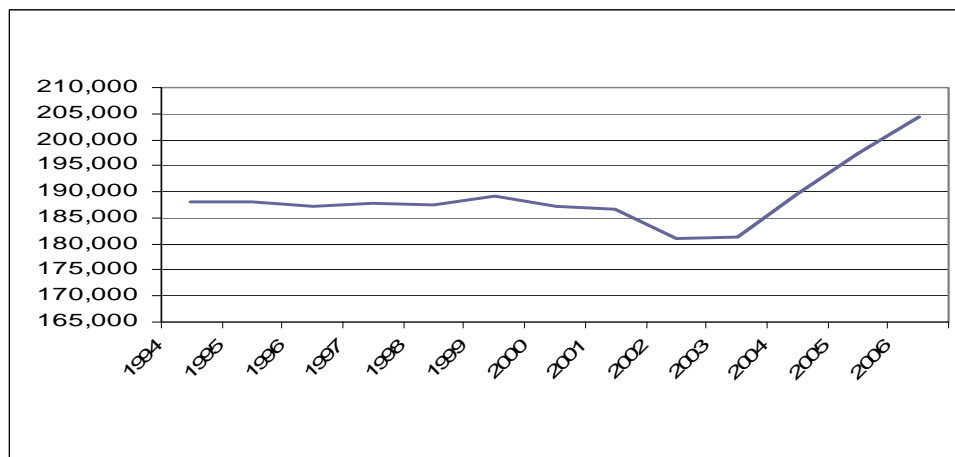
2001	1.49	66,293	120,284	186,577	252,870	16,971,141	1.10
2002	1.47	65,179	115,926	181,105	246,284	16,754,014	1.08
2003	1.48	65,652	115,789	181,441	247,093	16,695,473	1.09
2004	1.46	68,539	120,861	189,400	257,939	17,667,055	1.07
2005	1.49	71,678	125,710	197,388	269,066	18,058,121	1.09
2006	1.52	74,993	*129,446	204,439	**283,750.5	18,652,344	1.10

\* 精神障害者を含む

\*\* 精神障害者および短時間労働の精神障害者（週 20～30 時間労働）5 人として算入を含む

まやかしはこれに限ったことではなく、全労働人口における実際の被雇用障害者数をごまかそうとしていることの一環である。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る。このとき現実はそのような状態ではなかった。より重大なことは、このことと先の公表は、実は向上していなかった働く障害者の状況の楽観的な虚飾の絵だったということである。

図 7: 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<sup>12</sup>



過去 30 年において、民間企業の雇用率は図 5 のとおり 1.8% に達することはなかった。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だった。雇用義務を果たしてない民間企業の 1 人につき月 5 万円徴収する納付金の総額は、1993 年が最高の 280 億円で毎年減ってきている。2005 年の納付金総額は約 227 億円だった。<sup>13</sup>

この納付金制度によって、民間の雇用主は 2006 年の雇用率達成のためには 335,000 人以上の障害者を雇用しなければならなかった。しかし、実際には 131,000 人以下の障害者雇用であったので、民間企業からの納付金の累積額は 787 億円となりそうである。これは実際の雇用率が依然として同じであることの証左であり、雇用率が上昇しているというのは民間企業に抜け穴を許していることになる。

雇用率制度ができた当初、雇用主は、職業的障害がなく障害者という認識もない結核回復者のような労働者を求めた。このような障害者は「身体障害者程度等級表」に位置づけられていても、何ら福祉の恩恵を受けていなかった。この雇用形態は、企業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あった。

官公庁でも同様の状況だといえる。名目上は2.1%の雇用率は達成されていて民間の手本とされている。しかし、発表された数は、実際の官公庁の雇用障害者数が常に操作され正確でない。この数は重度障害者をダブルカウントして計算されたもので、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である。教育委員会はこの計算法であるにもかかわらず、1.46%と官公庁より低い2.0%の雇用率すらずっと達成していない。<sup>14</sup>

## (b) 不当な計算法

その上、重度障害のある人々その職業能力を無視されてきた。現在の、重度障害のある人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、被雇用者が減っていても全体では増えているかのような錯覚を起こさせるものである。また、雇用率に達しないときは納付金を納めれば済むので、雇用主は障害者雇用の意欲をなくさせる。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。

1996年、「重度障害者」の基準の問題が、総務庁行政監察局の「障害者雇用対策の現状と課題」で指摘された。監察は、中央省庁内部によって障害のある人の雇用政策について行われた。総務庁は厚生省に勧告(資料6)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としている。

その監察から10年後の今日、厚労省はでっち上げの雇用率を公表して民間企業の重度障害者の雇用を妨害し、重度障害者についての失策を繰り返している。厚労省は更に、重度障害のある人々を働く場から排除している。

## 新法“障害者自立支援法”制定と影響

障害者の自立を支援するという意味の「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ということで2006年に制定された。しかしこの新法により初めて、保護すべき当事者に前代未聞の過重な費用負担を求めている。障害者を支援するという名称をつけているにもかかわらず、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ない。この法律は、サービスにかかる経費をその利用者に被せるものである。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)」であった。

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おかまもなく利用者に一律10%の費用を求めたものである。現在、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、どんなサービスを受けるにもその度に費用を払わなければならない。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(基礎年金等級2級平均)である多くの障害者にとって、重大な金銭的痛手である。その結果、多くの障害者は活動的な社会参加の意欲や要望を失っている。

障害者の新しい財政負担についての特徴を、盲ろうの東京大学先端科学技術研究センター准教授の福島智氏が、上手く手短かに言い当てている。「自己負担は、無実の罪で投獄されたものに、自由になるために保釈金を払えというようなもの」。(資料 7) 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」あるいは「障害者自立阻害法」と呼んでいることを認めている。

この法律によって授産施設で働く多くの障害のある人々は、そこから得る工賃を上回る授産施設利用料の負担を強いられることになった。新法は授産施設で働く障害のある人に、全事業の管理費を含む費用の 10%負担を強いている。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強制した。さらに驚くべきことは、保護雇用とされている、一般雇用と同様の条件待遇ですでに税金や社会保険料を支払っている、福祉工場で働く約 3,400 人の障害者も負担しなければならないことである。

結局この法律は、就労という重要かつそこにのみ社会生活がある多くの障害者に働く希望を失わせたのである。JD は少なくとも就労障害者の 10%の約 12,000 人が授産施設をやめ、無為な在宅生活に戻ったと推定している。授産施設に留まった人々も利用料支払いのために工賃が著しく低下したりゼロになる、或いは給料日に工賃を受ける代わりに利用料を支払わなければならない人もいる。

WI の日本のメンバーであるゼンコロは、12 の法人会員で構成されている。ほとんどは生産的な授産施設で全国 10 か所に福祉工場もあり、1,300 人以上の重度障害者が長期にわたり働いているが、一般雇用はされないままである。ゼンコロでは利用者の約 10%が法施行後、施設をやめたという。さらに、やめた人の半数は新法の過重負担だけの理由だという。他の理由は家族の勧めなどである。やめた人の平均月工賃は 23,661 円だった。

ゼンコロの総売上げは 80 億円余。会員法人の 1 つ、東京コロニーをみると、障害者・非障害者を合わせた全労働者の支払った税金と社会保険料の総額は、授産施設と福祉工場が受けている公的助成金とほとんど同じである。ゼンコロの社会への財政的還元は、授産施設と福祉工場の経済的寄与により証明され、また重度障害者が、継続的な労働生活を送れるよう大切な支援をしていることにおいて、地域貢献をしているのである。今回の新法制定は、日本政府が障害者に理不尽な経済的負担をかけていることを示すものである。今日、日本の授産施設と福祉工場を運営している社会福祉組織の生産性が、高いレベルに達していることは明白で確かなことである。この社会的・経済的に広く社会に貢献している生産性のレベルは認識されているはずであるのに、追加負担を課されている。売上げ総額を考えても、個々のサービス利用者に経済的負担を強いる必要はないのである。

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

さらに、労働法の下で職業リハビリテーションサービスを受けている障害者が、追加の費用負担も課されず、一定の手当さえ支給されて働く意欲を持つ一方で、社会福祉法の下では職業リハビリテーションサービスを受けている障害者は新たな費用

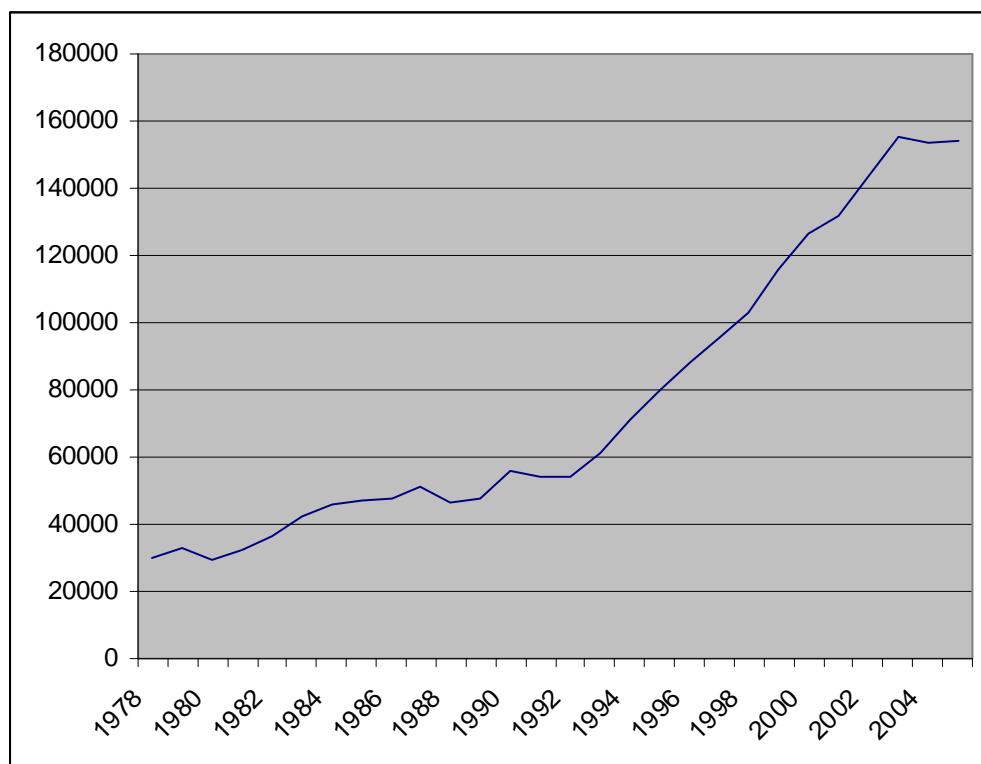
負担を課されている。同様に働いている障害のある人であっても、授産施設の職員か福祉工場の職員かで、負担から免れるか費用を支払わされるかとなる。この差別は障害の重さによって、障害者間に摩擦を生じさせているのである。

以上見てきたように、日本政府は生産性の低い障害者を職業リハビリテーションと雇用において不当な差別をしている。

### 障害者雇用支援の不備と福祉的就労の適用除外

2004年、職業安定所に登録した約154,000人の、何の有効な支援のない障害のある求職者が残された<sup>15</sup>。下図に見るように、このような置き去りにされた求職者は毎年増加している。この事実により、障害者雇用が長い間促進されず認識されてこなかったことが改めて確認できる。

図 8: 職業安定所における障害求職者実数 (1978-2005)<sup>16</sup>



その上、ほとんど全ての福祉的就労による労働障害者は、職業安定所での求職登録が許されていない<sup>17</sup>。他で詳述したように、彼らのほとんどは労働法の保護も安定した権利もなく、国連の命ずる人権とはあらゆる面で矛盾する中で非常に低い工賃を得ている。職業リハビリテーションサービスも受けられず、雇用されず、通常の失業者としての恩恵もなく、福祉的就労で働く人を含めた厚労省に認知されない障害者集団なのである。

### 働く障害者への配慮不足

このような雇用率の最大の原因は、雇用主による積極的な求人への失敗ではなく、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る。雇用主たちは、特別な助けが要らず、十分に生産性のある障害者を留めることに疲れた。

雇用主は障害者のことを、労働者として生産性が低く適応できないという偏見をもって見るので、適応させるための努力をしない。民間の雇用主は、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ある。

問題のひとつは厚労省が障害のある労働者を適応させる努力をするように民間部門を支援することによって解決できる。

「適切な配慮」の原則はILO 第 168 号勧告第 11 項の「適切な措置」であり、国連の「障害者権利条約(2006)」では、障害者の人権確保のために必須であると明言されている。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ない。

## セクション V. 日本政府への勧告

ILO 条約・勧告違反をしている日本政府は、全ての労働者の権利を守るため直ちに障害者雇用政策を改善すべきである。我々は以下の改善を求める。

1. 自立支援法の破棄
2. 障害のある人々への費用負担の撤廃
3. 生産性の低い人を含む全ての障害者に、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。
  - 法定雇用率を妥当なレベルに上げ、重度障害者を算入すること
  - 福祉的就労で働く人々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
  - 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
  - 全ての働く障害者を労働者と認め、労働法と労働政策を適用すること
4. 重度障害者のダブルカウントによる計算方法を完全確実に廃止すること
5. 1996 年行政監察局勧告の履行
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を開放すること
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。

- 
- <sup>1</sup> Cabinet Office, Japan. “Annual Report on Government Measures for Persons with Disabilities (Summary) 2005.” (英文)  
<http://www8.cao.go.jp/shougai/english/annualreport/2005/mokuji.html>.
- <sup>2</sup> Cabinet Office, Japan. “Annual Report on Government Measures for Persons with Disabilities (Summary) 2005.” (英文)  
<http://www8.cao.go.jp/shougai/english/annualreport/2005/mokuji.html>.
- <sup>3</sup> 障害者の雇用の促進等に関する法律
- <sup>4</sup> 身体障害者福祉法、第 31 条、1949 年
- <sup>5</sup> 全国社会就労センター協議会・全国社会福祉協議会、平成 18 年度社会就労センター実態調査報告書 (2007 年 5 月)
- <sup>6</sup> 全国社会就労協会による全国調査 (1988、1977、2006)
- <sup>7</sup> 厚生労働省「身体及び知的障害者就業実態の調査結果について」(平成 15 年年 3 月 27 日)  
<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2003/03/h0327-3.html>、厚生労働省「精神障害者社会復帰サービスニーズ等調査検討会の検討結果について」(平成 15 年 11 月 11 日)  
<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2003/11/s1111-2.html>
- <sup>8</sup> 厚生労働省「雇用実態調査」(2003 年)、労働省「survey on the condition of employment」(2003 年)、厚生労働省「雇用実況報告」(2003 年)
- <sup>9</sup> 厚生労働省発表「民間企業の障害者の実雇用率は、1.52%」(平成 18 年 12 月 14 日)  
<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2006/12/dl/h1214-2a.pdf>
- <sup>10</sup> 1993 年以來の労働省及び厚生労働省発表の資料、総務庁行政監察局「障害者雇用対策の現状と課題」(1996 年)、菊池他「職業リハビリテーション学」、2006 年協同医書出版、p. 62、表 3.1 などに基づくデータによる
- <sup>11</sup> 1993 年以來の労働省及び厚生労働省発表の資料による
- <sup>12</sup> 1993 年以來の労働省及び厚生労働省発表の資料による
- <sup>13</sup> Japan Association for Employment of Persons with Disabilities, Employment and its promotion of disabled persons in Japan, 1998, (英文) Japan Organization for Employment of the Elderly and Persons with Disabilities, 2006, Supporting the Employment of Persons with Disabilities. (英文)
- <sup>14</sup> 厚生労働省発表「民間企業の障害者の実雇用率は、1.52%」(平成 18 年 12 月 14 日)  
<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2006/12/dl/h1214-2a.pdf>
- <sup>15</sup> Japan Organization for Employment of the Elderly and Persons with Disabilities, 2006, Supporting the Employment of Persons with Disabilities. (英文)
- <sup>16</sup> Japan Association for Employment of Persons with Disabilities, Employment and its promotion of disabled persons in Japan, 1998, (英文) Japan Organization for Employment of the Elderly and Persons with Disabilities, 2006, Supporting the Employment of Persons with Disabilities. (英文)
- <sup>17</sup> 2001 年厚生労働省発表身体及び知的障害者に関する全国調査と 2003 年精神障害者の社会復帰サービスニーズに関する調査、また、菊池他「職業リハビリテーション学」、2006 年協同医書出版、p. 62、表 3.1 のデータに基づき JD 作成