



EU 諸国における障害者差別禁止法制の展開と

障害者雇用施策の動向

(調査研究報告書 No.81) サマリー

2007年3月

独立行政法人高齢・障害者雇用支援機構

障害者職業総合センター

NATIONAL INSTITUTE OF VOCATIONAL REHABILITATION

執筆担当（五十音順）

朝日 雅也	（埼玉県立大学 助教授）
大曾根 寛	（放送大学 教授）
工藤 正	（東海学園大学 教授）
指田 忠司	（障害者職業総合センター 研究員）
澤邊 みさ子	（東北公益文科大学 助教授）
春見 静子	（愛知淑徳大学 教授）
引馬 知子	（田園調布学園大学 助教授）
平川 政利	（障害者職業総合センター 主任研究員）

調査研究報告書の構成

概要

序章 研究の背景と調査の方法

第一部 EU 諸国における障害者差別禁止法制の展開と雇用施策の現状

- 第1章 EU の障害者の人権保障の法的取り組みと雇用施策の現状
- 第2章 障害者の就業状態
- 第3章 差別禁止法制の展開と割当雇用制度の変容
- 第4章 各種保護雇用の取り組み
- 第5章 雇用支援サービスの動向
- 第6章 障害者雇用対策と所得保障

第二部 障害者雇用施策における新たな展開

- 第1章 差別禁止法制と障害者の働く権利の保障
- 第2章 一般雇用拡大への取り組み
- 第3章 多様な保護雇用対策

終章 研究のまとめ

資料 障害のある人の権利に関する条約（仮訳抜粋）

調査研究の目的、方法

目的

EU 諸国における動向を踏まえ、障害者差別禁止法制下において進展しつつある法改正、制度変更の状況を明らかにし、障害者の就労をめぐる新たな雇用モデルを含む多用

な取り組みの現状と課題を見出し、我が国における今後の障害者雇用対策の推進に資する。

方法

(1) 文献資料の収集、整理

EU 及び加盟各国の障害者施策の動向に関して、国内における研究会、セミナー等への参加を通じて関係情報・資料を収集するとともに、EU、ILO などが公表している文献資料を収集した。

差別禁止法制の動向に関して、ADA（アメリカ）、DDA（イギリス）、スウェーデン、フランス及びドイツにおける最近の改正及び運用状況に関する文献資料を各国の専門家に照会するとともに、各国の関連サイトを検索して収集した。

(2) 専門家ヒアリングの実施

本研究の遂行に必要な知見を得るため、各研究領域の専門家 8 人を招聘し、それぞれのテーマについてヒアリングを実施し、研究担当者を中心として質疑及び討論を行った。

(3) 資料の翻訳

ドイツ、フランス、スウェーデンにおける障害者差別禁止法及び雇用関係法、並びにスウェーデンにおける障害者雇用統計等の資料を翻訳した。

また、アメリカにおける ADA に関する論文、及びフランスにおける 2005 年 2 月 11 日法（障害のある人々の権利と平等、参加及び市民権に関する法律）に関する論文を翻訳した。

(4) 国内情報収集

「雇用と職業における均等待遇のための一般枠組み設定に関する指令（以下、「雇用均等一般枠組み指令」という。）に関する専門家の見解、及び作業所を中心とした多様な取り組みをしている福祉の専門家の障害者就労についての知見を聴取するため、国内訪問調査を 1 回実施した。

(5) 海外調査

平成 18 年 3 月に、フランスの障害者差別禁止法制と障害者雇用の状況及び雇用率制度に関する情報収集のため、関係機関への訪問調査を実施した。

平成 18 年 11 月に、ドイツにおける一般均等待遇法の制定、施行の背景及び今後の課題について情報を収集するため、専門機関への訪問調査を実施した。

(6) 平成 18 年度において、外部専門家からなる「障害者差別禁止法制下での障害者の雇用促進施策の動向に関する研究委員会」を設置し、研究のとりまとめの方向、収集資料の分類、評価、調査研究報告書の構成、本研究に関わるその他の事項について検討した。

調査研究期間

平成 16 年度～平成 18 年度

調査研究の内容

調査結果の概要

1. EU 諸国における障害者差別禁止法制の展開と雇用施策の現状

(1) EU における障害者の人権保障の法的取り組みと雇用施策の現状

ア．欧州憲法条約は、障害のある人もない人も、「あらゆる人は法の前に平等であり、障害、年齢、出自、性別、人種・・・に拠るあらゆる差別は禁止される」と規定している。また雇用と人権保障との関わりについては、あらゆる人の職業選択の自由と勤労（労働）の権利を謳い、あらゆる人が職業紹介を受ける権利等について規定している。

イ．欧州では社会福祉モデルとこれを支える社会的連帯の伝統があり、障害のある人々に対する社会保障や社会的ケア・支援を重んじてきた。こうした中に、1997 年のアムステルダム条約 13 条の導入以来、障害者の平等と参加を求める新たな均等立法の動きが出てきた。これを巡ってはさまざまな議論があったが、結局、EU は、欧州に既に根付いた社会福祉モデルに均等法政策を吹き込み、福祉モデルと市民権アプローチを統合し、双方が補完し合う新たな EU モデルを生み出した。

ウ．雇用均等一般枠組み指令は、人種、民族、宗教、信条、障害、年齢、性的志向による直接的及び間接的な差別を禁止する。同指令は、差別の概念を、間接及び直接差別、ハラスメント（嫌がらせ）に分け、その詳細を定義した。その適用範囲は、自営業をはじめとする全ての雇用分野における職業訓練や職業へのアクセス、昇進、再訓練、解雇や賃金を含む雇用条件や労働条件等に及ぶ。同指令の均等原則には、一定の範囲内で例外が認められ（軍隊への適用等）、また、障害に関しては特例として「合理的な配慮(reasonable accommodation)」の規定が設けられている(第 5 条)。これは、障害のある人々への均等な取り扱いの原則を遵守するために、使用者にとって不釣り合いな負担にならない限り、障害者の雇用への参加や昇進、あるいは訓練へのアクセスを可能とする適切な措置を使用者が執ることを規定するものである。

さらに、加盟国には一定のポジティブ・アクション（積極的な行動 / 積極的差別是正措置）の採択が認められる。これには、加盟国が差別を防止し不利益を補償する特別の措置を維持すること、障害のある人については、均等待遇の原則が職場の安全衛生の保護規定を維持すること、労働環境への適用を保護し促進するための規定等を創設あるいは維持することが含まれる（第 7 条 1、2 項）。同指令は、EU の多くの指令に倣い、均等待遇原則の保護に有利な規定を加盟国が導入あるいは維持できるとしている（第 8 条 1 項）。また、均等待遇原則の適用される権利が侵害されたと考えるす

すべての者に、司法的又は行政的手続きをとる権利を定め（第9条）、その立証責任を原則として被告の負担とし（第10条）、均等待遇原則への苦情や法的手続きに対する使用者の解雇や不利な扱いについて、個人を保護する措置の導入を規定する（第11条）。さらに労働現場の監視や労働協約の締結、行動規範を通じた均等待遇を促進する労使対話の奨励（13条）や、加盟国による適切な NGO との対話促進（14条）に触れている。

エ．同指令は、EU加盟国に必要な国内措置を2003年12月2日までに講じることを求めているが、指令の中でも、障害と年齢については、申し出により適用が3年間延長（2006年12月2日まで）できるとしている。

オ．2003年12月2日までに雇用均等一般枠組み指令に対応した国は、フランス、スペイン、イタリア、スウェーデンであり、また、多くの新規加盟国が国内の差別禁止法の立法化に努力し、新規加盟国はこれを充足した。指令発布前に障害者差別禁止法を制定していた英国も、同指令により新たに必要となった障害者差別禁止法や関連法制を改正した。

カ．期限後一年を過ぎても指令が示す必要な措置を講じなかった5カ国について、欧州委員会は、欧州司法裁判所に提訴し、2005年2月から2006年2月にかけて同裁判所が指令の不履行への制裁金を求める判決を下した。その結果、2005年から2006年秋には少なくともドイツ、ギリシャ、ルクセンブルグで、同指令に則した国内法が制定をみている。

キ．EUは、障害によって働くことが無理な人がいることや、障害のある人々が雇用において特別のニーズを有することを認識し、特に障害者を対象にした労働市場政策の必要性を認めている。2002年には、生産性の不足分の補填、雇用における適応措置や特別な支援への支出などに対して、EUが加盟国を補助する規定が採択された。EUで雇用均等一般枠組み指令が、障害のある人々の雇用における人権保障について新たな一歩となるかは、各国における法の運用に加え、均等理念を実現しようとする今後の雇用施策及び関連社会保障政策の実際に左右される。

ク．EUの障害者雇用と人権保障の法的取り組みにおいて特記すべき点は、新たな政策手法である開放型政策調整方式（以下、「OMC」という）を欧州憲法条約のEUの定義と目的に新たに位置づけたことである。雇用均等一般枠組み指令が、法学的にいう従来のハードローであるのに対して、OMCはソフトロー的アプローチ、あるいは政治学的には新たなガヴァナンス形態の典型であると言われる。EUの目的の実現に向けて、特に社会政策分野においては、EUの立法とOMCは補完関係を形成していくであろう。そして、EU立法をOMCによって強化していくことが期待されている。

ケ．障害のある人を特に対象とするEUの雇用政策の歴史は、その前身であるECを含め1970年代にまで遡る。1980年代には障害者の社会的・経済的統合やそのもとで障害者雇用を促進する取組みが、決議・勧告・憲章や行動計画に示されるように本格化

していった。1990年代半ばになると、障害のある人々への均等待遇の視点が新たに提起され、人権保障・社会保障改革・雇用の促進・社会におけるメインストリーミング化との関わりの中で、EU障害者雇用施策が検討されるようになった。

コ．欧州委員会は障害を始めとする不利な立場にある人々のメインストリーム化の理念とこれに関わる法的措置及び施策が、EUの行動計画によって支えられる必要性を提起し、様々な行動計画の策定とその実施を進めている。

サ．障害者の雇用促進を目指すEUの具体的な行動計画としては、まず、欧州雇用戦略のもとでの、労働市場で不利な立場にある人々の差別を撲滅し統合を促進する行動計画と、加盟国行動プランがある。近年、この計画の中で障害者雇用の優先度は高まっている。同計画において加盟国は、障害のある女性や知的障害のある人々がおかれた特別な状況を考慮した上で、障害のある人々の労働市場参入の可能性を広げることを求められている。また、「差別を撲滅する共同体の行動計画 2000年 2006年」も創設され実施をみた。

(2) 障害者の就業状態

ア．これまで労働市場のマクロの状態を把握する指標として「労働力率」と「失業率」が使用されることが多かった。「労働力(=就業者+失業者)」の範囲に含まれる人だけが労働政策の対象者で、それ以外の「非労働力」は労働とは関係がない福祉政策の対象者であると明確に線引きされていた。しかし障害者の場合、雇用環境の調整の程度が就業意欲と大いに関連するため、環境があまり整備されていない段階では、無職状態で求職活動を積極的にしないケースも多いことから、「失業者」とならず、「非労働力」になってしまうことが多い。したがって、現在の障害者の「労働力率」や「失業率」は過小に評価されている。そこで、「非労働力」も労働と関係のない福祉政策の対象者とするのではなく、就業者への移行も考えられる対象者として認識することが重要である。

イ．そこで、マクロの障害者の就業状態を把握する基本指標としては、労働年齢期間の障害者人口を分母として、障害のある就業者数を分子とした「障害者の就業率」が適している。

ウ．近年、EUの統計では「日常活動3分類」(就業者、失業者、非活動者)の中の就業者の比率が、その「就業率」にあたる。「障害者の就業率」は、政策目標の数値としても注目される。

エ．EUの障害者就業データには、「労働力調査」と「世帯調査」の2つの系統があるので、それぞれの調査結果から障害者の出現率及び就業率をみると以下のとおりである。

オ．労働力調査方式によるデータ(2002年、対象は15ヶ国)

・障害者の出現率は、16.4%である。その比率は、国によって多様である。(最も高い

フィンランドの 32% から最も低いイタリアの 6.6% まで様々である。)

- ・就業率は障害が重度なほど低くなり、最重度の就業率は 18.8% であるのに対して、非障害者の就業率は 68% でその差は大きい。

カ．世帯調査方式によるデータ（1996 年、対象は 14 ヶ国）

- ・障害者の出現率は、スウェーデン、ドイツ、イギリス、デンマークが 30% 以上の高い比率なのに対し、最も低いのがイタリアの 9.3% である。(1998)
- ・就業率が 50% 以上と高い国は、デンマーク、スウェーデン、フィンランド、ポルトガル、オーストリア、オランダである。重度障害者に限定した就業率では、ポルトガル(38.1%)、フランス(37.3%)、スウェーデン(33.2%)、オーストリア(32.3%) が高い比率を示している。(1998)

(3) 差別禁止法制の展開と割当雇用制度の変容

ア．EU 諸国における障害者差別禁止法の具体的な状況については、イギリス、ドイツ、フランスを取り上げ、その状況を概観するとともに、割当雇用制度を採用しているドイツ、フランスの変化に注目する必要がある。

イ．EU 加盟国の中で最初に障害者差別禁止法を制定したイギリスでは、1997 年に労働党政権に替わってから、組織的な変化（全国障害委員会から障害者権利委員会へ）の他、障害者権利検討委員会の答申を受けて順次法改正が行われた。EU の雇用均等一般枠組み指令が発布されてからは、障害者の雇用分野における差別禁止を徹底するために、2003 年までに所定の改正が行われ、2004 年 10 月からは以下のように変更された。

- ・従業員 15 人未満の企業にも適用対象を拡大し、小規模企業の除外措置を廃止する。
- ・警察官、刑務官、消防士、船舶・航空機・ホバークラフトの乗務員、法廷弁護士及びその見習い、企業経営パートナーなど、従来適用されなかった職種にも適用範囲を拡大する。
- ・HIV 及びガン患者については、実質的に一定の処遇が必要と診断された時から、適用対象の障害者と扱うこと。また視覚障害者については、眼科臨床医又は公的機関が盲又は弱視として登録した時から適用対象障害者として扱うこと。
- ・合理的調整措置を提供しない場合における正当化の主張を認めないこと。
- ・離職後 6 ヶ月以内であれば、元の雇用主に対して不服を申立てることができる。
- ・障害を理由とする差別によって解雇された場合、従来は労働裁判所は復職の勧告しかできなかったが、復職を命令することができるようになったこと。
- ・障害を理由とするハラスメントについては、他の差別禁止法との関係において、明白に禁止される。

ウ．ドイツでは、1994 年の憲法改正、2002 年の障害者対等化法など個別法による差別

禁止条項の制定があったが、雇用均等一般枠組み指令その他の EU の均等指令が求める国内法化に対応して、2006 年 8 月に「一般均等待遇法」が公布・施行された。

エ．フランスでは、1975 年の障害者基本法以降、差別禁止及びバリアフリー関連法が順次制定されたが、EU の雇用均等一般枠組み指令の趣旨を徹底するため、2005 年に「障害のある人々の権利と機会の平等、参加及び市民権に関する法律」が制定された。

オ．割当雇用制度の変化についてみると、ドイツ及びフランスでは、割当雇用制度を定める法典の中に障害を理由とする差別を禁止する規定を盛り込んでいる。職場環境の整備に関しては、従来は雇用主の義務の側面から規定していたが、これを障害のある従業員の権利の側面から規定し、この場合の雇用主の義務の限界についても規定を設けている。

カ．差別禁止を通じて障害者の雇用を促進していく上では、権利保障の手続きを整備するとともに、差別禁止立法において特徴とされる「合理的配慮」の提供義務をどのように遂行していくかが重要である。この点については、イギリス、ドイツ、フランスなどの仕組みについてより具体的に比較検討することが参考になる。

(4) EU 各国の各種保護雇用の取組みについて

ア．障害者の割当雇用制度を採用している欧州諸国の中には、割当雇用制度はむしろ「障害者に就労の機会を提供し、障害者の不利益を防止する」ポジティブ・アクションであると位置づけ、自国の法律の中身や運用の仕方を、EU の求める均等待遇や差別禁止をより明確に反映できるように変更していくことこそが重要であるとする。それによれば、割当雇用と差別禁止は相反するものではなくて補い合うものであり、現行の制度をさらに改善・発展させるための良い機会であると捉え、障害者の差別禁止と均等待遇を具体的に実現するための様々な取組み（ドイツにおける「ジョブ 4000 プログラム」等）を行っている。

イ．最も典型的な保護雇用施策の代表は、ワークショップ、シェルタードワークショップ、障害者のための作業所などの名称で呼ばれているいわゆる授産所である。しかし、その内容や、労働政策における位置づけは各国によって異なっている。ドイツ、フランス、スウェーデンなどは、どちらかという労働施設として位置づけて社会福祉施設とは区別しようとする。それに対してアメリカやイギリスの授産所は、労働施設、社会福祉施設のどちらにも該当するような性格をもっている。障害者の一般労働市場への参画のためにしなければならないことは何か、また、できることは何なのかについて各国が真剣に考えている。

ウ．全ての障害者を一般労働市場へ参画させることは不可能という現実の中で、障害者雇用政策における参画と保護のバランスがますます重要になってきている。

(5) 雇用支援サービスの動向について

ア．障害者の雇用を促進する主な方法は、市民権に基づいたアプローチ（差別禁止法）と、就労能力の減退した人を雇用義務とするアプローチ（割当雇用制度）がある。差別禁止法は、雇用主に過度のコストをかけるものでない限り、障害者が職場での仕事上の条件を満たせるよう調整することを義務づけている。割当雇用制度は労働市場への直接的規制・介入の方法であり、雇用主に一定割合の被用者について障害のある人を雇用することを義務づけている。

イ．障害者の雇用を促進するプログラムには、助成金、援助付き雇用などがある。雇用主への助成金には、生産性の減少やコストの保障、報奨金やボーナスの支給、職場や労働環境の整備費など、様々なものがある。援助付き雇用は、主に重度の障害者を対象とし、一般労働市場での雇用を実現する人的支援プログラムであり、時間の経過とともに段階的に削減される（イギリスの「ワークステップ」、スウェーデンの「ジョブコーチ」等）。大半の国では、政策の重点が保護雇用から援助付き雇用へ移行している。

ウ．このような中で、各国でみられる際だった動きは、一般労働市場対策の中に障害者を統合することである。一般労働者を対象とする多種多様なプログラムを活用できるようにすることで、障害者の雇用機会を拡大していくことを意図している。また、職業リハビリテーションサービスの提供に企業や NPO などの民間セクター、あるいは障害者団体の参入が進んでいる。これは、サービスの質の向上と公的財源の効率的・効果的な活用を目指した政策の反映である。

エ．障害者の雇用については、ほとんどの政府の重点は、障害者の自立と責任を奨励する政策に移行している。一層の自立を強調することは、労働市場における障害者の競争力を高め、機会の促進を図ることでもある。このことは障害者の社会的包括（インクルージョン）を促進することにつながるが、一方で障害者にかかる社会保障支出の増加を抑制する目的もある。また、行政、事業主、被用者及び障害者団体をはじめとする民間非営利団体等のパートナーシップによって、障害者の雇用を進めようとするプログラムがいくつかの国で見られる。このことから、障害者雇用の促進は、行政によって強制的に行われるものでも、また企業や障害者の個別の努力でなされるものでもなく、社会全体の連帯によって進められるべきものである、という認識が確認できる。

(6) 障害者雇用対策と所得保障

ア．多くの国では障害給付の受給率が高く、新たな受給者は増大するが、そこから抜ける数は少ない。その結果、障害給付支出は増加し続けている。一方で、人口の少子高齢化の進展による社会保障費の増加とその負担能力の低下によって、障害年金を含

む所得保障は圧迫されている。このような障害給付の受給者及び障害給付支出の増加に対応するため、EU 諸国の大半では、障害給付と就労促進策との結び付きを強化している。

イ．障害給付改革の一つに、障害給付に対するアクセスの制限を強化し、給付の対象者を限定することがある。障害給付のアクセスを制限する方法としては、疾病の状態や健康状態に関する厳格な再審査の導入や、厳正な障害評価手続きなどがある。また、受給資格において、労働市場の状況が考慮されなくなったことも、障害給付へのアクセスの制限につながっている。しかし、給付へのアクセス制限は新たな受給者の増大を抑制するためのものであり、現受給者の減少にはつながらない。

ウ．障害給付へのアクセス制限とは逆に、障害給付の受給者を就労へ誘導するような制度改革も行われている。具体的には受給権を失うことなしに（試験的に）就労できる期間の設定・導入、就労が失敗したときに新たな申請無しに受給資格を復権できる期間の延長など、給付の受給者が安心して就労に移行できるようにする制度が準備されている。しかし、このような施策がとられているにもかかわらず、障害給付の受給者が給付から抜け出すことは困難である。その理由として、質の高い雇用の機会が不足していて、障害者が給付を失うリスクを負ってでも就労を開始しようとする誘因とはなりにくいことや、障害給付受給資格を付与されているということは「障害がある」（言い換えれば「就労できない」）と公的に認められていることなので、容易には就労に移行できないことなどが挙げられる。

エ．そこで、障害給付の受給者を給付から脱却させるには、就労によって所得を得られるようにするのが好ましいことであり、障害給付受給者に対して様々な就労支援の強化が図られている。就労支援の強化はまた、障害給付の受給者を減らすだけでなく、ノーマライゼーション、インクルージョンの観点からも好ましいとされている。具体的な就労支援策は、受給者に対するリハビリテーションサービスの拡充、就労支援に関する相談業務や啓発活動の強化などである（イギリス「障害者のためのニューディール」等）。

オ．今後も人口の少子高齢化の進展による社会保障費の増加とその負担能力の低下の傾向は継続すると予想され、また、障害者の社会的統合の要請もあって、障害給付と就労促進の統合政策はますます強化されるであろう。

2．障害者雇用施策における新たな展開

（1）差別禁止法制と障害者の働く権利の保障について

ア．福祉が経済に吸収されていく状況においては、ノーマライゼーションは、自らを労働力商品の「売手」として、あるいは企業を作る一般商品の「買手」として、すなわち「商品交換」の主体として取り込まれていくことを意味する。差別禁止法制は、こ

のような「選別」と「組み込み」との関係で緊張関係に立つ。

- イ．障害のある人が労働契約に入る場合にも、現代経済に組み込まれていくことを意味するのであって、契約の市民法における一般原則が適用されなければならない、契約自由の原則のことを、まず確認しておく必要がある。契約の相手方を選ぶこと、契約内容の交渉をすることは、市民法レベルでは当然のことであり、自由権を保障するものでありこそすれ、直ちに人権侵害とは言いにくい。
- ウ．しかし現代の環境では、場合によっては、労働契約に絡んでも、詐欺、横領、背任、虐待、搾取などの権利侵害にも遭いかねない。このような刑事法に触れるような事業者の行為は、あってはならないことであるが、障害があるがゆえに、このような市民としての権利も守られないという事態は近代社会の名にもとるものであり、近代的市民との関係では明らかな差別行為といわざるをえない。
- エ．さらに、労働契約であれば、労働基準法その他の労働関係法規が遵守されなければならないが、労働市場の構造的な変動の中で、労働者派遣事業法、短時間労働法、社会保険法などとの関係についても注意が払われなければならない。一般の労働者には、これらの法律を守りながら、障害者については別異に扱うというのであれば、これもまた、「法の下での平等」に反するとのそしりを免れない。
- オ．そのためには、福祉基礎構造改革関連立法(2000年6月)や障害者自立支援法(2005年10月)の中で語られた、自立と社会参加を保障するという理念が、社会を構成する企業にも適用され、障害のある者の日常生活、消費生活、職業生活、社会生活を確保し、「個人の尊厳」を実現していかなければならない。このように企業社会は、上記の関連法規によってコントロールされていることを意味するが、それは各種の人権規定によっても求められているということができよう。

(2) 障害者政策をめぐる理念や施策における一般雇用拡大への取組みについて

- ア．国連、ILO、そしてEUそれぞれの取組みからうかがえることは、差別の撤廃を通じて障害者の権利の擁護、障害者の社会的包括(ソーシャルインクルージョン)の促進が障害者施策の第一目標として掲げられており、雇用分野においては、雇用を通じて障害者の社会的統合を具現化するものとして一般雇用が捉えられていることである。ただし、一般雇用が困難な障害者には保護雇用に従事することも選択肢として確保されることの必要性も言われている。
- イ．このような状況において、EU各国で一般雇用拡大のために取り組まれている代表的な方策は、雇用主への直接的な働きかけ、就業に向けての訓練、財政的支援、援助付き雇用などである。は障害者の雇用促進に協力的な雇用主であることを証明し、逆に非協力的な雇用主の氏名を公表したり非難したりするなどである。は障害者の雇用可能性を高めるための職業訓練である。各国の職業訓練の動向をみると、

障害者が受ける訓練は、障害者のための特別プログラムから一般の労働者を対象としたプログラムに移行しているようにみえる。は労働コスト(賃金や社会保障保険料)の一部を補償することによって、雇用主に障害者を雇用することを奨励しようとする方策である。は雇用主かコミュニティのどちらかが雇用する個別のジョブコーチを通じて、幅広い業務上の支援を提供し、障害者が障害のない従業員と共に働くことを実現する雇用の形態である。保護雇用から一般雇用への移行を促進する試みとして、援助付き雇用が各国で広く取り入れられるようになってきている。

ウ．また、これまでの一般雇用及び保護雇用以外の選択肢として、EU 各国ではソーシャル・ファーム(障害者の雇用を目的とした非営利企業で、障害労働者だけでなく、一般労働者との協働を目指すもの)や社会的協同組合など新しい「働く場」も現われてきている。ソーシャル・ファームや社会的協同組合は障害者の雇用ということにかなりの重点を置いているが、その一方で事業は福祉的なものではなく「ビジネス」であること(優遇策はあるが、基本的には経営面で他の企業との市場での競争を求められている)と、そこで働く労働者は仕事に応じた賃金や給料を、市場の相場によって支払われている。

(3) EU 諸国における多様な保護雇用の今日的意義と課題について

ア．保護雇用は、一般雇用施策では対応困難な重度の職業的障害のある者を対象とした代替雇用の仕組みであり、その内容や実態は幅広く、それぞれの国によって様々な形態の雇用や制度が形成されてきた。このように保護雇用の位置づけは多様であるが、労働関係法規が適用されているかどうか、大きな論点になっている。問題は、一般雇用施策では、解決し得ない障害者雇用の課題について、実質的な雇用の場を確保していくのか、あるいは、機会均等の実現により、障害者雇用に競争的な原理を取り込むことによってノーマライゼーションを実現するかである。

イ．EU 諸国における保護雇用の展開をみると、ドイツでは、1974 年の重度障害者法によってワークショップが規定され、労働能力が 50%以下であると判定されるとワークショップで働くことがふさわしいとみなされる。フランスでは、2005 年法によってそれまでの保護雇用の場が改められ、AP(障害者適応企業)、CTTD(在宅就労)、EAST(就労援助サービス施設)となり、一般雇用に向けた施設としての転換が進んでいる。イギリスでは、1970 年代からレンプロイ公社が保護雇用の役割を担ってきた。スウェーデンでは、政府出資 100%のサムハルが、積極的労働市場制作によってもなお一般雇用が不可能な障害者に対して、保護雇用の機会を提供している。

ウ．全般的な傾向としては、保護雇用施策への公費支出の抑制が各国における共通の政策課題として横たわっており、各国の保護雇用の場は、一般雇用への移行、通過的、訓練的な機能の遂行、特定のワークショップ(作業場)内での就労から、ワークショッ

プ外での就労へと転換を迫られている。

エ．保護雇用と一般雇用施策との関連性の視点からは、保護雇用の場から一般雇用の場への移行、割当雇用施策との連動が注目される。後者は、一般企業の保護雇用職場に対する発注や作業下請け契約を障害者雇用率に算入したり、雇用納付金の減額につなげたりすることを意味している。

オ．保護雇用では、障害者が一つの集団として就労する形態が、統合的な環境からはほど遠いことから批判されることがある。その打開策の基盤をなす考え方に「開かれた保護雇用」、「工場なきワークショップ」がある。従来の生産作業を中心としたワークショップではなく、可能な限り、一般の職場あるいは、地域の人々と対面的な関連をもつ仕事の提供により、社会的な支援を投入しつつ、より一般的な環境条件のもとで就労することをめざす動きである。

考察

(1) 障害者差別禁止法制の展開状況と割当雇用制度

ア．EUでは雇用均等一般枠組み指令の効力がすでに発生しており(2003年12月2日、国によっては2006年12月2日)、現段階ではすべての加盟国が同指令に基づいて国内法における対応を終えているものと思われるが、その詳細については明らかでない。しかし、EU理事会が、未履行の国に対しては、EU司法裁判所に訴えてでもその履行を迫っていることから、各国での対応はかなり進んでいるものと推測される。

イ．EUでは、伝統的に社会連帯の考え方を基礎として、従来は、社会福祉モデルの一環として障害者雇用施策が展開されてきた。しかし、近年における障害者の権利保障、差別禁止を求める潮流の中で、いわゆる市民権モデルと従前の社会福祉モデルとの統合が図られており、雇用施策においてもこうした経緯が反映されている。したがって、ドイツやフランスにおける割当雇用制度について、その対象範囲、付加調整金等の徴収方法、助成金等の配分方法などの面で見直しが行われているが、こうした改正は、単に制度の運用の効率化を目指したのではなく、割当雇用制度をポジティブ・アクションと位置付けた上で、この制度を通じて障害者の雇用機会を拡大し、障害者の職業へのアクセシビリティを高め、障害者の権利を保障するための取組みと理解できる。

ウ．障害者差別禁止法制では、求職、転職、職務配置などにおける障害を理由とする差別や不利益な取り扱いが禁止されるが、職務の遂行について雇用主に「合理的配慮」ないし「合理的調整」を行うことが義務づけられることが特徴である。EU諸国では、単独の差別禁止法又は雇用関係法において、この趣旨を反映した規定が設けられており、それと同時に、雇用主がその義務を履行できない場合についても規定されている。

エ．また、障害者差別禁止法制では、権利擁護、不服申立ての手続き保障などの点が強

調されているが、これらについては、従来から存在した重度障害者代表(ドイツ)や、労働組合の関与(フランス)などによって権利擁護を図るとともに、不服申立ての司法手続きにおいても障害当事者の権利擁護を図るために、一定条件のもとに障害者団体の訴権を認めるなど、EUの雇用均等一般枠組み指令に沿った改正が行われている。

(2) 一般雇用への移行と保護雇用の多様性

ア．EU諸国では、重度の障害者についても、従来の保護雇用から一般雇用への移行を進めるための取組みが行われてきている。その一つが、ジョブコーチを活用した援助付雇用であり、イギリスでは、こうした取組みが盛んである。また、フランスでも、2005年2月11日法によって、従来保護雇用とされていたAP(保護アトリエ)が障害者適応企業に変更され、一般雇用にリンクする形で制度改正が行われている。

イ．保護雇用は、一般雇用施策では対応困難な重度の職業的障害のある者を対象に、主にEU諸国で展開してきた代替雇用の仕組みである。一般雇用における競争的な位置づけに比べ、何らかの社会的支援を行うことが特徴とされている。その主要な要素は公的資金の投入であり、これによって、保護的な雇用環境と機会を創出している。

ウ．保護雇用については、ILO(国際労働機関)の「職業リハビリテーション(障害者)に関する勧告」(第99号勧告、1955)においても一般雇用施策が困難な際の代替雇用として位置づけられ、また、「職業リハビリテーションの基本原則」においても、その原則の一つとされている。

エ．保護雇用における「雇用」について、労働法規が適用されるか、換言すれば、保護雇用で働く障害者が正規の雇用労働者に準じた法的地位を持つかが問題である。欧米では、「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る場合には、その法規は保護雇用の下にある障害者にも適用すべきである」とする「障害者の職業リハビリテーションに関する勧告」(ILO第99号勧告、1955年)にしたがって、保護雇用制度のもとで就労する障害者にも労働法規が適用されている。

オ．一般雇用及び保護雇用以外の選択肢として、EU諸国ではソーシャル・ファーム(障害者の雇用を目的とした非営利企業で、障害労働者だけでなく、一般労働者との協働を目指すもの)や社会的協同組合など新しい「働く場」も現われてきている。ソーシャル・ファームや社会的協同組合は障害者の雇用ということにかなりの重点を置いているが、その一方で事業は福祉的なものではなく「ビジネス」であり、基本的には経営面で他の企業との市場での競争を求められており、そこで働く労働者は仕事に応じた賃金や給料を、市場の相場で支払われている。

カ．イタリアでは、1991年に社会協同組合法が制定され、社会的な協力に基づく障害者雇用の新しいモデルが導入された。協同組合には2つのタイプがあり、A型は組合員外の利用者に対し社会福祉サービスや教育を提供するものであり、B型は「社会的な不

利な立場の人々」の就労を目的とした事業活動を行うものである。後者は、従業員の30%以上が障害者を含む「社会的不利な立場の人々」で構成されなければならないとされ、社会保険料の減免措置や職業訓練の受託などの優遇措置はあるものの、ビジネスの面では市場での競争原理にさらされており、公共的収入の割合も少なく、事業運営は非常に厳しい状況にある。しかし、この協同組合で働く障害者等は年々増加傾向にあり、障害者の働く場として期待されている。

キ．保護雇用においては、障害者が閉鎖的環境で働くことになり、ノーマライゼーション、平等な機会などの観点から批判がある。これに対しては、先にみたように、一般雇用への移行の道筋をつける方策とともに、保護雇用自体を開かれたものにしていく取組みがある。後者は、従来の生産作業を中心とした働く場ではなく、可能な限り、一般の職場あるいは、地域の人々と対面的な関連をもつ仕事の提供を通じて、社会的な支援を受けながら、より一般的な環境条件のもとで就労することをめざす動きである。

ク．以上のことから、一定の合理的な配慮があれば就労機会が拡大する障害者にとっては、障害者差別禁止を中心とした障害者雇用施策が有効であろう。しかし、「機会の平等」だけでは、生涯にわたって就労する機会に到達できない障害者も数多く存在することも事実であり、今後も保護雇用の機会を提供することの意義が改めて問われている。国際的な視点では、究極的には、機会の増大と、結果平等の確保が、車の両輪として機能的に融合しつつ、個々の障害者にとって、最も意義のある就労（decent work）を実現することに収斂していくことが望まれる。

今後の課題

- (1) EU 諸国における動きと呼応して、国際連合では「障害のある人の権利に関する条約」が採択され（2006年12月13日）、これまでにない形での障害者の権利保障を主眼とした国際法の枠組みが形成されたことにも留意する必要がある。同条約の審議過程において、ILO その他の国際機関、あるいは、障害当事者団体などの強力な働きかけがあり、「労働及び雇用」の分野においても、EU の雇用均等一般枠組み指令の内容に準ずる規定が盛り込まれることとなった。同条約は、2007年3月30日に署名開始となり、早晚わが国でも批准・承認に向けた動きが活発化するものと思われる。
- (2) 今後の雇用促進施策を検討する場合、同条約第27条に盛り込まれた「労働及び雇用」に関する規定をどのように国内法化していくかが大きな課題となるが、その際、EU 諸国における取組みが大いに参考になると思われる。その範囲は、法定雇用率制度（割当雇用制度）を規定する「障害者の雇用の促進等に関する法律」だけでなく、他の労働関係法規や権利保障手続き、そして、福祉関連法にも及ぶものと思われる。
- (3) 障害者差別禁止法制において新たに導入された「合理的配慮」ないし「合理的調整」

の提供とその限界等については、イギリス、ドイツ、フランスなど各国における裁判例、審判例などについて詳細な情報を収集し分析することが必要と思われる。

(4) また、障害者差別禁止法制下における障害者の権利保障の手續一般だけでなく、雇用、就労の場面における権利保障手續についても、ドイツ、フランスなどを中心とした制度の比較研究が必要である。

主要参考文献

Brenda Gannon & Brian Nolan : ' Disability and labour force participation in Ireland: A comparative perspective ', " Disability and labour market participation ", The Economic and Social Research Institute, The Equality Authority(2004)

dier-Courbin P. et Gilbert P.: " Elements d'information sur la legislation en faveur des personnes handicapees en France: de la loi de 1975 a celle de 2005 "

European Commission: The employment situation of people with disabilities in European Union-A study prepared by EMI Business and Policy Research (2001)

European Commission: Active labour market programmes for people with disabilities-Facts and figures on use and impact (2002)

Laurent VISIER: Sheltered employment for persons with disabilities,「 International Labour Review 」, Vol137No.3(1998)

Lawson, A. and Gooding, C. eds., Disability rights in Europe –from theory to practice, Hart publishing (2005)

OECD, 岡部史信(訳): 図表でみる世界の障害者政策, 明石書店(2004)〔 OECD: Transforming Disability into Ability: Policies to promote work and income security for disabled people (2003) 〕

齋藤純子: ドイツにおける E U 平等待遇指令の国内法化と一般平等待遇法の制定,「 外国の立法 」, 230, 国立国会図書館調査及び立法考査局, pp. 1-17(2006)

佐藤紘毅・伊藤由理子: イタリア社会協同組合 B 型をたずねて, 同時代社(2006)

社会福祉法人全国社会福祉協議会・全国社会就労センター協議会内作業施設(福祉的就労) 共同研究グループ: 日本版保護雇用(社会支援雇用) 制度の創設に向けて, (2005)

障害者職業総合センター: 「 英国における障害者差別禁止法(仮訳) 」(障害者職業総合センター資料シリーズ 15) (1997)

障害者職業総合センター: 欧米諸国における障害者の雇用政策の動向, 障害者職業総合センター資料シリーズ 21 (1999)

障害者職業総合センター：諸外国における障害者雇用対策，障害者職業総合センター資料シリーズ 24（2001）

障害者職業総合センター：障害者の働く場確保のための海外の取組み，障害者職業総合センター資料シリーズ 33（2005）

鈴木隆：EUにおける障害者雇用政策の展開（1）～（3），「島大法学」，44（4）～46（1）（2001，2002）