

## 序 章

### 研究会の背景と目的

小林昌之

要約：

本研究会は、立法による障害者の雇用機会の均等化と促進に焦点を当て、開発途上国における現行の労働・雇用法制が、障害者雇用に対していかなる役割を果たし、課題を抱えているのか明らかにすることを目的とする。このために、本研究では、(1)法律・規則・ガイドラインを含めた障害者の雇用法制、(2)雇用法制に基づく障害者の就労実態、(3)雇用に関わる訴訟・申立事例の調査・分析をとおして、障害者権利条約が謳っている働く権利、機会均等などの実現可能性について考察する。また、障害者雇用の事例、特にグッド・プラクティスの事例の収集・分析をとおして、有効な障害者雇用法制のあり方を考察する。本年度はその作業として、各国の障害者雇用の現状および障害者雇用法制を調査し、論点となる課題の抽出を行った。本章では研究会の課題を説明し、本書の構成、来年度の課題について紹介する。

キーワード：

開発途上国 アジア 障害者 雇用 労働

#### はじめに

本研究は、2008年度と2009年度に実施された「開発途上国の障害者と法—法的権利の確立の観点から」研究会の成果である小林昌之編『アジア諸国の障害者法—法的権利の確

立と課題―』（日本貿易振興機構アジア経済研究所，2010年）を踏まえて実施されるものである。小林[2010]は，障害者権利条約の諸原則に照らしながら，アジア7ヶ国の障害者立法と権利救済システムを明らかにし，福祉から権利に基づく立法へのパラダイム転換や権利条約が謳う非差別原則とそのための合理的配慮の導入などについて考察している。ここで明らかになった障害者立法の全体像を踏まえ，本研究では個別分野のうち最も喫緊な課題である障害者の雇用に焦点を当て分析するものである。以下，本章ではまず研究会の課題を説明し，次に本書の構成として各章を要約し，最後に来年度の課題について言及する。

## 第1節 本研究の課題

2006年12月の国連障害者権利条約の採択により障害者の人権に関する国際社会のコンセンサスがまとまり，障害分野においても権利に基づくアプローチによる開発枠組みが整った。同条約は，障害者の人権および基本的自由の完全な享受ならびに障害者の完全な参加を促進することにより，社会の人間・社会・経済開発ならびに貧困根絶の著しい前進をもたらされることを強調している。障害者の問題は貧困削減の重要な一部であり，障害者雇用はその中核的課題である。労働と雇用は生計維持のための所得確保にとどまらず，基本的人権としての働く権利，機会均等や合理的配慮など非差別原則を確立するうえで重要である。障害者権利条約においても他の者との平等を基礎に障害者も労働の権利を享受すべきことが謳われており，従来国際的な標準とされてきた1983年のILO「職業リハビリテーション及び雇用（障害者）に関する条約」（第159号）が許容していた国内事情や国内慣行による加盟国の裁量の余地を排除し，障害者の労働に関する権利実現の保障を締約国に明確に義務づけた（長瀬ほか[2008: 168]）。

障害者は他の者との平等を基礎として労働の権利が認められ，この権利には障害者にとって開かれた，インクルーシブで，アクセス可能な労働市場および労働環境において障害者が自由に選択した労働を通じて生計を立てる機会を有するものと規定された。締約国はそのために立法を含む適切な措置をとり，雇用に関して，障害に基づく差別を禁止し，公正かつ良好な労働条件などの諸権利を保護し，自営・起業の機会も促進すべきものとされた。具体的には，障害者の雇用促進のための積極的差別是正措置および職場における合理的配慮の提供が含まれ，積極的差別是正措置としての障害者雇用率制度と差別是正措置としての合理的配慮は矛盾するものではなく，併用が必要であることが強調されている。

ところで，障害者権利条約における労働・雇用の位置づけについては，長瀬ほか[2008]が紹介しているものの，障害者権利条約と個別国との関係については論じていない。障害者の労働や雇用について書かれた論文は多く，諸外国の事情については障害者職業総合センターの調査研究報告書が詳しい。例えば，高齢・障害者雇用支援機構障害者職業総合セ

ンター [2007]は、欧州連合(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について調査し、差別禁止法制の展開と割当雇用制度の変容や保護雇用について論じている。また、高齢・障害者雇用支援機構障害者職業総合センター [2008]は、障害者雇用にかかる「合理的配慮」に関して EU 諸国および米国の動向を調査している。しかし、いずれも欧米先進国を対象としている。EU は、雇用における障害者差別を禁止する指令を出しており、指令に抵触している加盟国に対する裁定なども出てきている。EU の障害者雇用法制に関する先行研究は、地域的な法調和の可能性を考察する上で有意義であるので、本研究でもこれらを参照しながらアジアに焦点を当てた分析を行う予定である。

障害者雇用を含めた労働に関する国際基準や各国の法政策を横断的に記したのとして国際労働機関 (ILO) のガイドラインやサーベイがある。例えば、ILO [2004]は立法をとおした障害者の雇用機会の均衡のために、立法者がとりうる障害者立法、差別禁止立法、割当雇用制度などの方策を提示する。また、ILO [2007]は、障害者の労働の権利に関する国際的な法的文書と政策を確認した上で、各国の実践に言及しながら一般／競争的雇用、保護雇用、援助付雇用、社会的企業などの諸政策を概観し、さらに雇用率制度、差別禁止法などの方策についても紹介する。本研究でも国際的な動向のなかで研究を位置づけるための参考とする。ILO は早くから障害者を含めたすべての人に対する「ディーセント・ワーク」(働きがいのある人間らしい仕事)を提唱してきたが、2007年12月の国際障害者の日のテーマで「ディーセント・ワーク」が選ばれるなど障害者の雇用は国際的な関心事となってきた。我が国においても JICA が「障害者の雇用促進とディーセント・ワークの実現」と題する研修を 2009 年から開始するなど国際協力の場面でも取り組みが始まっており、現地状況の把握が必要となっている。しかし、アジア太平洋地域の雇用法制については ILO のアジア太平洋地域事務局がリソース・ガイドを作成しているものの (Perry [2007])、各国における障害者雇用法制の詳細は明らかになっておらず、検証されなければならないことは多い。

また、貧困削減との関連のなかで、森[2008]が、障害者の雇用を通じた経済的エンパワメントの可能性を取り上げている。森は重要な制度的枠組みとして企業による障害者の割当雇用制度があるものの、開発途上国では必ずしも機能していないと問題提起している。本研究では、この問題提起を検証すると同時に、問題が存在する場合は、その原因が立法自体にあるのか、法執行上の問題であるのか複数の国を検討することで考察したい。

そこで本研究では、立法による障害者の雇用機会の均等化と促進に焦点を当て、開発途上国における現行の労働・雇用法制が、障害者雇用に対していかなる役割を果たし、課題を抱えているのか明らかにすることを目的とする。このために、本研究では、(1)法律・規則・ガイドラインを含めた障害者の雇用法制、(2)雇用法制に基づく障害者の就労実態、(3)雇用に関わる訴訟・申立事例の調査・分析をとおして、権利条約が謳っている働く権利、機会均等などの実現可能性について考察する。また、障害者雇用の事例、特にグッド・プ

ラクティスの事例の収集・分析をとおして、有効な障害者雇用法制のあり方を考察する。本年度はその作業として、各国の障害者雇用の現状および現行の障害者雇用法制を調査し、論点となる課題の抽出を行った。

## 第2節 本書の構成

上記の背景・目的のもと、本書では国別に障害者雇用の現状および現行の障害者雇用法制の検討を行い、論点となる課題の抽出を行っている。対象国は、韓国、中国、ベトナム、タイ、フィリピン、マレーシア、インドの7カ国である。以下、各章の要約を紹介する。

第1章の崔論文は「韓国の障害者雇用制度」について論じる。韓国の障害者雇用制度は、一般雇用体系における障害者雇用制度と保護雇用体系に分けられる。前者としては割当雇用制度を中心とする制度があり、それに加えて障害者差別禁止法などの差別禁止法制度が並行して運用されている。割当雇用制度は、法定雇用率の設定と雇用奨励金制度、雇用負担金制度など日本の制度と類似している。障害に基づく差別は国家人権委員会に救済を求めることができる。後者の保護雇用制度としては「社会的企業」制度がある。社会的企業制度は、開かれた一般市場において働くことに制約のある集団に対し、公的資金における賃金補填によって最低賃金適用等を確保するものであり、労働法規の適用を保障する福祉制度と労働制度の溝を埋める対案となる可能性がある。

第2章の小林論文は「中国の障害者雇用法制」について論じる。中国は、障害者保障法を改正し、障害者就業条例を制定し、障害者事業計画綱要においても障害者就業事業の実施方案を定めるなど積極的な取り組みを行ってきた。しかし、市場経済化の進展にともなって、障害者と非障害者との間の就業率や所得の格差は広がっている。考察では、量的な面では、中国は集中就業制度や障害者割当雇用制度によって障害者の就業を促進する制度の整備が進められてきたものの、地方での実施やその有効性には課題が存在すること。また、質的な面では、雇用単位側の施設のアクセスについては若干の言及があるものの、障害当事者に合わせた合理的配慮が考慮されていないことなどの問題を指摘する。

第3章の斉藤論文は「ベトナムの障害者雇用法制」について論じる。ベトナムは、障害者の雇用確保の観点から改正労働法典においては障害者の労働に関する規制緩和が予定されている。例えば、企業側の障害者雇用の障壁とされてきた1日7時間、1週間42時間を上限とする特別の労働時間規制の撤廃などである。その一方で、新しい障害者法は従来の障害者法令に比べて企業の社会的責任を強く問うものとなっている。MOLISA（労働・傷病兵・社会省）はこのように性質の異なる2つの法による両面作戦で目的を達成しようとしていることがうかがわれる。しかし、それ以前に、障害者の基本的な生活水準と就学機会を確保し、通学・通勤の交通インフラを整備し、かつ障害者雇用基金を各地域で設立し安定的に運用することが喫緊の課題となっている。

第4章の西澤論文は「タイにおける障害者雇用の法的問題点」について論じる。タイの「2007年障害者の生活の質の向上と発展に関する法律」(障害者のエンパワメント法)は、障害者雇用の促進をその目的の1つとしている。障害者割当雇用の対象となる雇用主体を拡大し、雇用義務を履行できない主体の名称を公表する制度を設けるなど、障害者雇用促進の実質化を図ろうとしているが、施行のための関係施行細則が未公布のままとなっている。また、障害者のエンパワメント法において障害者差別の禁止が規定されているにもかかわらず、なお改正されていない欠格条項を有する法律が存在する。これらによって障害者は不当な差別を受ける可能性があり、就業上の問題は大きく改善はしていない。

第5章の森論文は「開発途上国における障害者雇用とグッド・プラクティス」について、フィリピンの事例を中心に論じている。障害者の雇用の問題はエンパワメントの問題と関連し、開発の問題におけるBOP(Bottom of the Pyramid)の議論を理解するとその本質がよりよく理解できるとして、本章ではまずBOPから学ぶべき視点を紹介する。つづいて、フィリピンを事例に、同国が障害者関連法制を多く定めているにもかかわらず、それらが成果を挙げていない背景を考察している。フィリピンにおけるグッド・プラクティスの分析から、同国でも障害者、特に聴覚障害者は、必ずしも雇用の機会が得られないわけではなく、むしろ貴重な事例が存在していることを指摘し、これらの事例が十分に社会で認知され、意義が分析されていないことに問題があると主張する。

第6章の浅野論文は「インドにおける障害者と雇用法制」について論じる。1995年障害者法の雇用に関わる規定は、公務就職における留保など公共部門における雇用に関する規定が中心となっており、民間部門での雇用に直接的に関わる規定は必ずしも大きな位置を占めていない。障害者の留保枠についての認識は広がりつつあるものの、実際には留保枠が十分に埋まっておらず、制度的な問題が指摘されている。しかし、著しい経済成長も民間部門による障害者の大幅な雇用の創出にはつながらず、障害者雇用に関しては依然として公的部門の位置が大きく、留保措置の十分な実施が今後も不可避の課題として残ると分析している。

第7章の川島論文は「マレーシア法と障害者権利条約」について、障害に基づく雇用差別を中心に論じている。本章は、まず国連障害者権利条約における障害、障害者ならびに障害に基づく雇用差別の概念について概説する。つぎにマレーシア障害者法が障害者権利条約の履行を十分果たしうるか考察する。そして最後に、障害に基づく雇用差別について、草案にあった差別禁止規定が法律では雇用へのアクセスを宣言する一般的な規定に修正されたことから、マレーシア障害者法は効果的に障害者権利条約の義務を履行することはできないと結論づけている。もっとも本章も障害に基づく差別禁止のみが障害者権利条約の義務を履行するための唯一の立法措置でないことは認識しており、その他の理論的、実務的問題は今後の検討課題とした。なお、第7章は現地調査先への成果提供と現地からのフィードバックを得るため、本書では英文で執筆されている。

おわりに

障害者権利条約は、障害者が他の者との平等を基礎として、労働についての権利を認めている（第 27 条）。この権利には、障害者にとって開かれ、インクルーシブで、かつ、アクセシブルな労働市場および労働環境において、障害者が自由に選択しまたは引き受けた労働を通じて生計を立てる機会についての権利を含むものとされ、締約国はそのために立法措置を含む適切な措置をとることになっている。このように障害者権利条約は開かれた労働市場における障害者の権利保障を主眼としているものの「あらゆる形態の雇用」に対する差別の禁止を謳っていることから、一般就労が困難な障害者を対象とした保護雇用も含まれるとされる（長瀬ほか[2008: 169]）。

本研究会では、立法による障害者の雇用機会の均等化と促進に焦点を当て、開発途上国における現行の労働・雇用法制が、障害者雇用に対していかなる役割を果たし、課題を抱えているのか明らかにすることを目的としていることからわかるとおり、主として開かれた労働市場における一般雇用を研究範囲としている。しかし、本年度の調査により、一般雇用への移行機会提供の場としての保護雇用のみならず、障害当事者自身による起業・自営などの促進も、開発途上国にとっては重要であることが改めて確認されたので、来年度は各国の事情に応じて一般雇用との関係において論じていきたい。また、議論の過程で提起された、割当雇用制度におけるダブル・カウントの問題、国営企業など公的部門での雇用、いわゆる特例子会社の扱い、職業訓練などについても考察する。さらに、障害者権利条約の履行を念頭に、対象国における、割当雇用制度と差別禁止法制の効果と両者の関係、雇用における合理的配慮の有無、障害者の雇用促進施策と就労実態などについては、引き続き来年度も検討する。

## 〔参考文献〕

### 〈日本語文献〉

- 高齢・障害者雇用支援機構障害者職業総合センター [2007] 『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 ) available at <http://www.nivr.jeed.or.jp/research/report/houkoku/houkoku81.html>, visited February 17, 2011.
- [2008] 『障害者雇用にかかる「合理的配慮」に関する研究－EU 諸国及び米国の動向－』(調査研究報告書, No.87) available at <http://www.nivr.jeed.or.jp/research/report/houkoku/houkoku87.html>, visited February 17, 2011.
- 小林昌之編 [2010] 『アジア諸国の障害者法－法的権利の確立と課題－』日本貿易振興機構アジア経済研究所。
- 長瀬修・東俊裕・川島聡編 [2008] 『障害者の権利条約と日本－概要と展望』生活書院。
- 森壯也 [2008] 「障害者のエンパワメント」(山形辰史編『貧困削減戦略再考－生計向上アプローチの可能性』岩波書店, 221－254 ページ)。

### 〈外国語文献〉

- International Labour Office (ILO) [2004] *Achieving Equal Employment Opportunities for People with Disabilities through Legislation: Guidelines*, Geneva: ILO. available at [http://skills-ap.ilobkk.or.th/resources/resources/achieving-equal-employment-opportunities-for-people-with-disabilities-through-legislation-guidelines/at\\_download/attachment1](http://skills-ap.ilobkk.or.th/resources/resources/achieving-equal-employment-opportunities-for-people-with-disabilities-through-legislation-guidelines/at_download/attachment1), visited February 17, 2011.
- Arthur O'Reilly [2007] *The Right to Decent Work of Persons with Disabilities*, Geneva: International Labour Office, available at [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms\\_091349.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_091349.pdf), visited February 17, 2011. (邦訳：松井亮輔ほか訳「ディーセント・ワークへの障害者の権利」 at <http://www.ilo.org/public/japanese/region/asro/tokyo/downloads/2007disability.pdf> visited February 17, 2011)
- Debra A. Perry (ed.) [2007] *EmployAbility: A Resource Guide on Disability for Employers in Asia and the Pacific*, Bangkok: Regional Office for Asia and the Pacific, ILO, available at [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms\\_bk\\_pb\\_98\\_en.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms_bk_pb_98_en.pdf), visited February 17, 2011.