

## 序 章

---

### 障害者雇用法制の発展と課題

小林 昌之

#### はじめに

国際連合はこれまで障害者<sup>(1)</sup>の人口を世界人口の10%としてきたが<sup>(2)</sup>、2011年に発表された世界保健機関と世界銀行の『障害者に関する世界報告』(World Report on Disability)では15%という調査結果が示された(World Health Organization & World Bank [2011: 29], 以下「WHO & WB」と略)。同報告書はまた労働年齢にある障害者は非障害者と比べて就業率が低い一方、失業率は高く、このように労働市場への低い参加度合いが貧困につながる大きな要因となっていることを指摘している(WHO & WB [2011: 235])。雇用主や職場に存在する偏見に加え、交通機関や職場などの物理的アクセス、教育、訓練および社会保障制度の矛盾などが困難な状況をより悪化させている(O'Reilly [2007: 13])。「先進国クラブ」とも呼ばれている経済協力開発機構(OECD)加盟国においてさえ、障害者は労働市場で大きな不利を受け、就業率は非障害者の半分であり、所得も低いことが明らかとなっている(OECD [2010: 50-55])。世界銀行は世界における最貧困層のうち20%は障害者であると推計しており<sup>(3)</sup>、開発途上国の障害者にとってはなんらかの生計手段を獲得して貧困解決に立ち向かうことが喫緊の課題となっている。

2006年12月の国連障害者権利条約<sup>(4)</sup>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 (Rights-Based Approach) による開発枠組みが整った (小林 [2007: 74])。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、社会の人的、社会的、経済的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を実現するうえでも重要である。それゆえ労働の分野ではとくに機会均等や合理的配慮など非差別原則の確立が不可欠となっている。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ILOの1983年の職業リハビリテーション及び雇用 (障害者) 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])。

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、障害者権利条約に照らしながら、アジア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。このために、本研究では、アジア7カ国について、(1) 障害者就業の実態と問題点、(2) 障害者の労働権を保障し、就業を促進するための法制度の構成、(3) 障害者権利条約が謳う差別禁止制度と積極的差別是正措置としての障害者割当雇用制度<sup>(5)</sup>の位置づけなどについて検討した。対象国は、韓国、中国、ベトナム、タイ、インド、フィリピンおよびマレーシアの7カ国である。なお、一般雇用への移行機会提供の場としての保護雇用<sup>(6)</sup>、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ものの、本研究では主として一般労働市場における雇用を射程とし、各国の事情に応じて必要な範囲で言及するにとどめる。

以下、まずは、障害者雇用に関する国際的な標準を提示してきた国際労働機関と国際連合の諸条約、とくに2006年に採択された障害者権利条約が謳う障害者の労働・雇用に関する規定を概説する。つぎに、開発途上国をはじめとした外国の障害者雇用に関する先行研究を鳥瞰する。最後に、本

書の構成と各章の要旨を紹介したうえで、障害者雇用の課題として、各国がパラダイム転換をはかって障害者権利条約との整合性をとる形で差別禁止法制度と割当雇用制度を導入しているのか検討した。

## 第1節 国際労働機関と障害者雇用

国際労働機関（ILO）は、労働者の労働条件と生活水準の改善を目的として1919年に設立された国連の専門機関である。古くから労働災害被害者についての条約および勧告を有してきたが、障害者を主題とした最初の文書は、1955年の身体障害者の職業更生に関する勧告（第99号）であった。その後、1981年の国際障害者年のテーマであった「完全参加と平等」やインテグレーションの議論などを受けながら、職業リハビリテーションおよび障害者雇用に関する追加的な基準として、1983年に職業リハビリテーション及び雇用（障害者）条約（第159号）<sup>(7)</sup>と同名の勧告（第168号）が採択され、長らく国際標準とされてきた（長瀬ほか [2008: 168]）。

職業リハビリテーション及び雇用（障害者）条約（第159号）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ようにすることを確保することおよ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を目的に、加盟国が障害者の職業リハビリテーションおよび雇用に関する政策を策定、実施すべきことを定めている。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ものとされ、障害者である労働者と他の労働者との間の機会および待遇の実効的な均等を図るための特別な積極的措置は他の労働者を差別するものとみなしてはならないとしている。政策の実施にあたっては、使用者団体および労働者団体のほか、代表的な障害者の、および障害者のための団体も協議を受けるものとされる。2012年1月現在、加盟国は82カ国にのぼり<sup>(8)</sup>、国際的な基準を提供してきた。問題は加盟国がとる政策措置は国内事情および国内慣行に従い、かつ、国内の可能性に応じて適用すればよいこととなっており、加盟国に裁量の余地が残されていることである（長瀬ほか

[2008: 168])。この点、次節でみる障害者権利条約の労働・雇用を規定する第27条では、国内事情による裁量は設けられていない。

条約と同時に採択された職業リハビリテーション及び雇用（障害者）勧告（第168号）第11項（a）は、開かれた労働市場における雇用の機会を創設するための適当な措置として、使用者が障害者のための訓練およびその後の雇用を提供すること、ならびにこれらの訓練および雇用の促進のために、作業場、職務設計、作業具、機械および作業編成について妥当な調整（reasonable adaptations）を行うことを奨励するための財政援助について言及している。これは障害者権利条約が規定する「合理的配慮」（reasonable accommodation）と類似しているものの、合理的調整を行わないことは差別であると規定されていない点で異なる（松井 [2009: 29]）。次節でみるように障害者権利条約では、合理的配慮の提供をしないことは条約で禁止されている障害に基づく差別であると定めている。

## 第2節 障害者権利条約と労働・雇用

国連総会では、古くは1975年の障害者の権利に関する宣言<sup>(9)</sup>などにおいて、障害者の雇用の確保・維持および有用で生産的で報酬が得られる職業への従事が謳われている。その後、1993年の国連総会で採択された障害者の機会均等化に関する基準規則<sup>(10)</sup>のなかで、規則7として障害者の就労に関する原則が定められた。本基準規則には法的拘束力はないものの、多数の政府により適用されることにより国際慣習として昇華することが期待されていた。規則7では、政府は障害者の就労分野での人権を行使するための支援を行い、労働市場において障害者が生産的で収入が得られる就労への均等な機会を持たなければならないことが謳われている。国家に対しては、まず、就労分野の法と規則が障害者を差別し、就労の障壁とならないよう求めている。そして、国家による積極的な支援として、職業訓練、奨励型の雇用割当計画、特定分野の優先就労、小規模事業への貸付または助成、独占的契約もしくは優先的生産権、税控除、障害をもつ労働者を雇用して

いる企業への契約協力、もしくは他の技術・財政的支援などの方策を例示している。さらに、政府は雇用者に対して、障害者を受け入れるために妥当な配慮を行うよう奨励すべきものとされた。このように、基準規則での障害者就労の目的は、障害者が通常の労働市場で就労することに常におかれているとされた。

2006年12月、国連総会で障害者権利条約が採択され<sup>(11)</sup>、前文で、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、社会の人間的、社会的、経済的開発ならびに貧困根絶の著しい前進がもたらされることを強調している。障害者権利条約そのものは障害者に対して新しい権利を創造するものではなく、障害者が既存の人権を実際に享有できることをめざしており、「すべての障害者によるあらゆる人権及び基本的自由の完全かつ平等な享有を促進し、保護し、及び確保すること並びに障害者の固有の尊厳の尊重を促進することを目的」(第1条)に掲げている。また、本条約は障害の社会モデル<sup>(12)</sup>に立脚し、障害者の問題の原因と責任を障害者個人ではなく社会に帰属するものとして構成し(川島・東 [2008: 20])、社会の責任を明らかにしている。

障害者権利条約は締約国の義務として、一般原則をふまえ、「障害を理由とするいかなる差別もなしに、すべての障害者のあらゆる人権および基本的自由を完全に実現することを確保し、及び促進する」ために、すべての適切な立法措置、行政措置その他の措置をとることが明記されている(第4条)。また、本条約は平等および非差別を確保するために、「障害を理由とするあらゆる差別を禁止するものとし、いかなる理由による差別に対しても平等のかつ効果的な法的保護を障害者に保障」し、かつ「平等を促進し、及び差別を撤廃することを目的として、合理的配慮が提供されることを確保するためのすべての適当な措置をとる」ことを締約国に要求している(第5条)。立法措置による障害者の人権確保は本条約の枠組みの核心部分であり、条約は締約国に、障害を理由とする差別を禁止する法律の制定を求め、さらに非差別が社会で実質的に確保されるよう合理的配慮の提供や罰則などによる保証を求めている(Byrnes [2009: 3])。このように障害者権利条約は、各国が、障害の医学モデルから社会モデルへとパラダイム転換を果た

し、障害者を福祉・保護の客体ではなく権利の主体として、非差別を確保するための法制度を整備していくことを期待している。

なお、ここでいう「合理的配慮」とは、従来の人権条約にはみられない新しい概念で（川島 [2009: 6-7]）、「障害者が他の者と平等にすべての人権及び基本的自由を享有し、又は行使することを確保するための必要かつ適当な変更および調整であって、特定の場合において必要とされるものであり、かつ、均衡を失したまたは過度の負担を課さないものをいう」（第2条）。この合理的配慮を行わないことは、障害に基づく差別とされる（第2条）。合理的配慮は差別禁止が実質的に確保されるための鍵概念であるいえる。

障害者の雇用については、第27条の「労働および雇用」（Work and Employment）で規定されている。同条ではまず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ことが謳われている。この権利には、障害者にとって開かれ、インクルーシブで<sup>(13)</sup>、かつ、アクセシブルな<sup>(14)</sup>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。必要とされる適切な措置としては、あらゆる形態の雇用にかかわるすべての事項に関し、障害に基づく差別を禁止すること（1.a）、労働市場における障害のある人の雇用機会および昇進を促進すること（1.e）、自己雇用の機会、起業家精神、協同組合の組織および自己の事業の開始を促進すること（1.f）、公的部門において障害者を雇用すること（1.g）、積極的差別是正措置、奨励措置その他の措置を含め、適切な政策および措置を通じて、民間部門における障害者の雇用を促進すること（1.h）、職場において障害者に対して合理的配慮が行われることを確保すること（1.i）、などが含まれる。

障害者権利条約は一般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]）。差別が禁止される雇用にかかわるすべての事項には、募集、採用および雇用の条件、雇用の継続、昇進ならびに安全かつ健康的な作業条件が含まれる。差別禁止の一般規定に加え、労働・雇用の場

面においても明示的に合理的配慮の確保が規定され、職場においても合理的配慮を提供しないことは、禁止された障害に基づく差別であることを確認している（松井・川島 [2010: 274]）。ただし、割当雇用制度、優先雇用制度<sup>(15)</sup>、留保雇用制度<sup>(16)</sup>などの積極的差別是正措置は差別とはされない。

上記のとおり、締約国は雇用に関して、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るために立法を含む適切な措置をとるべきものとされた。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、合理的配慮を含む差別禁止と積極的差別是正措置としての障害者割当雇用制度と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。

### 第3節 障害者雇用に関する先行研究

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高齢・障害者雇用支援機構障害者職業総合センターの調査研究報告書が詳しい。たとえば、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諸国およびアメリカ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うえで有意義であり、本研究でもこれらを適宜参照している。



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ものととしてILOのガイドラインやサーベイがある。たとえば、ILO [2004] は立法をとおした障害者の雇用機会の均等のために、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、O'Reilly [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うえで、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、さらに割当雇用制度、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した。ILOが1999年に提唱し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)には障害者も包含され、2007年12月の国際障害者の日では「ディーセント・ワーク」がテーマとして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。

そこで本研究では、障害者権利条約に照らしながら、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、アジア7カ国について、(1) 障害者就業の実態と問題点、(2) 障害者の労働権を保障し、就業を促進するための法制度の構成、(3) 障害者権利条約が謳う差別禁止制度と積極的差別是正措置としての障害者割当雇用制度の位置づけなどについて検討した。

対象国は、韓国、中国、ベトナム、タイ、インド、フィリピンおよびマレーシアの7カ国である。



## 第4節 本書の構成

各国の法律は、その歴史、文化、発展段階および法制度によって異なっており、各国の障害者立法も障害概念のとらえ方やその目的によって異なる（小林 [2010]）。とくに労働法制は法律のみならず関係当局の条例や通知などが絡み合い複雑となっている。

前述の通り、障害者権利条約は締約国の義務として立法措置を求めており、条約に沿った法整備の実施が期待され、障害者雇用についてもこれまでの世界標準であったILOの職業リハビリテーションおよび雇用（障害者）条約（第159号）を引き継いでいる。アジア各国は障害者権利条約の制定段階から少なからず前向きに取り組み、同時にそれは各国の国内法制にも影響を及ぼし、障害者立法の制定、改正につながってきた。ただし、障害者を権利の主体としてとらえ直しパラダイムの転換を果たした国がある一方、条約との整合性をはかってきたと主張する国においてもその整合性は表面にとどまる場合があることも明らかとなっている（小林 [2010]）。

障害者権利条約は雇用に関して、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るために立法を含む適切な措置をとることを締約国に求めている。アジア地域での障害者立法の状況を概観すると（表1）、韓国は1999年の障害者雇用促進および職業リハビリテーション法に加え、2007年に障害者差別禁止および権利救済に関する法律を制定している。2006年の社会的企業育成法の活用も障害者の保護雇用制度における先駆的な取り組みとして注目される。中国は1990年の障害者保障法に基づいて2007年に障害者就業条例を制定し、条約批准と平行して2008年に障害者保障法を改正した。ベトナムは1998年の障害者法令を廃して、2011年から新しい障害者法が施行された。また、「障害者たる労働者」として労働法典が障害者雇用について定めており、2012年現在、全面改正のための法案策定作業が続けられている。タイも2007年に既存の障害者能力回復法（障害者リハビリテーション法）を廃止して、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）を制定し

表1 アジア地域の条約締結状況と障害者雇用関連法

(2012年6月1日現在)

国名	C159 <sup>1)</sup>	CRPD <sup>1)</sup>	障害者立法	障害者雇用関連
日本	◎	○	1970年 障害者基本法 (2011年改正)	障害者雇用促進法 (1960年)
韓国	◎	◎	1989年 障害者福祉法 (1999年改正)	障害者雇用促進・職業リハビリテーション法 (1999年)
			2007年 障害者差別禁止・権利救済法	社会的企業育成法 (2006年)
北朝鮮			2003年 障害者保護法	
モンゴル	◎	◎	1995年 障害者社会保障法 (1998年改正)	労働法典 (1999年) 雇用促進法 (2001年)
中国	◎	◎	1990年 障害者保障法 (2008年改正)	障害者就業条例 (2007年) 就業促進法 (2007年) 労働法 (1994年)
香港		— <sup>2)</sup>	1995年 障害差別条例 (Chapter487)	
マカオ		— <sup>2)</sup>		
台湾		—	2007年 身心障害者權益保障法 (2011年改正)	
ベトナム	○	○	2010年 障害者法	労働法典 (1994年)
カンボジア	○	○	2009年 障害者の権利保護・促進法	
ラオス	◎	◎	(2007年草案: 障害者の権利に関する政令)	改正労働法 (2006年)
タイ	◎	◎	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)	
フィリピン	◎	◎	1992年 障害者のマグナカルタ <sup>3)</sup> (2007, 2010年改正)	労働法典 (1998年)
マレーシア	◎	◎	2008年 障害者法	
シンガポール				
インドネシア	◎	◎	1997年 障害者法	障害者福祉の促進に関する政令 (1998年)
ブルネイ		○		
東ティモール				
ミャンマー	◎	◎	1958年 障害者リハビリテーション・雇用法	
バングラデシュ	◎	◎	2001年 障害福祉法	
インド	◎	◎	1995年 障害者 (機会均等・権利保護及び完全参加) 法	2011年法案
ネパール	◎	◎	1982年 障害者保護福祉法	障害者保護福祉規則 (1994年)
ブータン		○		
スリランカ	○	○	1996年 障害者権利保護法 (2003年改正)	
パキスタン	◎	◎	1981年 障害者 (雇用・リハビリテーション) 令	
モルディブ	◎	◎		

(出所) 筆者作成。

- (注) 1) C159はILO「職業リハビリテーション及び雇用 (障害者) 条約」(第159号条約)、CRPDは「障害者権利条約」、◎は批准、○は署名を示す。  
 2) 中国の障害者権利条約批准は、香港、マカオへも適用される。  
 3) 正式名称は、共和国法第7277号「障害者のリハビリテーション、自己開発および自立ならびに社会の主流への統合およびその他の目的を定める法律」。

た。インドは、英米法系の伝統を受け継いで1995年に差別禁止法である障害者（機会均等・権利保護及び完全参加）法を制定しているが、条約批准にともない2010年に障害者の権利法案起草委員会が設置され、新たな障害者法の起草が進められている。一方、フィリピンもインド同様に1992年に障害者のマグナカルタという差別禁止法を制定しているが、2007年と2010年にマイナーな修正がされたにとどまった。マレーシアでは2008年に障害者法が新たに制定されている。

上記の背景・目的のもと、本書ではまず韓国、中国、ベトナム、タイ、インドの5カ国における障害者の雇用状況および障害者雇用法制の現状と課題について国別に検討を行う。これらに加え、本書は第6章で障害当事者の視点からフィリピンの事例を論じ、第7章で障害者権利条約および各国の障害者雇用法制を考察するうえで重要なキーワードとなっている障害者の定義と概念についてマレーシアを事例に分析している。以下、各章の要約を紹介する。

第1章は「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る。こ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、韓国は割当雇用制度と差別禁止法制度が併存するアジアで最初の国となった。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。法定雇用率の引き上げや対象事業所の拡大などが行われ確実に発展してきている。差別禁止では、「正当な便宜」提供が義務付けられ、提供拒否は障害を事由とした差別とみなされ、国家人権委員会に救済を求めることができる。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、一般労働市場において働くことに制約のある集団に対し、公的資金によ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とする。

第2章は「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、障害者而非障害者との間の就業率や所得の格差は広がっている。障害者の労働就業は、福祉企業を核とする集中就業と障害者割当雇用制度を中心とする分散就業を相互に結び付けることを方針としている。量的な面では、中国で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。質的な面では、雇用単位などの施設へのアクセスについての言及や差別禁止規定がおかれているものの、障害当事者に合わせた合理的配慮については考慮されていないなどの問題がある。伝統的な福祉企業については、障害者権利条約との整合性をとることさえできれば、障害者雇用のモデルとしてのポテンシャルを有すると論ずる。

第3章は「ベトナムの障害者雇用法制」について論じる。ベトナムの現行労働法典は障害者の保護的規制として、2%または3%の割当雇用率、1日7時間1週42時間の総労働時間規制、一定の障害者についての時間外・夜間労働の禁止などを定めている。これらは企業側が障害者を雇用する際の障壁となってきたといわれる。現在、労働法典の改正作業が進められており、これらの規制は撤廃され、障害者の雇用を義務ではなく、奨励・優遇の対象にとどめることで、使用者にとって障害者を雇用しやすい環境を作る方針が採られようとしている。その一方で、2011年から施行された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。障害を理由とした採用の忌避を禁止し、障害者を雇用した使用者に労働環境の整備を求めている。しかし、そもそもベトナムではそれ以前に、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することが喫緊の課題となっていることを指摘する。

第4章は「タイにおける障害者雇用の現状と促進策」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ひとつとしている。1991年の障害者リハビリテーション法と比べて障害者割当雇用の対象となる雇用主体を公的機関にも拡大し、雇用義務を履行できない雇用主体の名称の

公表を義務化する制度を設けるなど、障害者雇用促進の実質化を図るための工夫がなされた。割当雇用制度以外においても、障害者のエンパワメント法は差別禁止規定を導入しており、差別禁止規定に違反した行為等に対して、被害者は委員会に対してその行為の停止等を請求することができる。2011年になってようやく割当雇用制度に関する労働省令が公布・施行され、新制度が動き出した。タイでは制度設計の段階は終わり、今後はその内容の周知や実施状況の検討がよりいっそう重要になってくると指摘する。

第5章は「インドにおける障害者の雇用と法制度—判例と新法制定から—」について論じる。1995年障害者法の雇用にかかわる規定は、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かか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。本章では障害者雇用関連の判例も検討され、雇用の問題のなかでもとくに公務への留保の問題や、政府機関以外の事業所等での問題など法律の規定が不十分な事例、昇進などの差別の問題など法律の執行が不十分な事例を分析している。障害者権利条約は、法的能力、平等および尊厳の尊重に基づくパラダイムシフトをもたらし、2010年から開始された新しい障害者法の起草は、障害者にすべての権利を認めることを基礎においた。判例で示されてきた諸問題が新しい障害者法の起草に反映されるか注目される。

第6章は「フィリピンにおける障害者雇用法制」について、「障害と開発」の視点からフィリピンの障害者雇用の事例を中心に論じている。フィリピンは、アジア諸国でも先進的であるといわれてきた障害者のマグナカルタを有する。しかし、雇用に関する法制は当初の効果を上げていない。問題は、障害者法制、すなわち政府の失敗である。その一方で、民間企業は障害者雇用に対して独自に対応し、政府が期待したような形で政府の枠組みを利用するのではなく、むしろ自らの企業行動最適化のために障害者を一定数雇用し、フィリピン国内での競争に生き残っている。たとえば、最低賃金法の対象外となる法的仕組みを活用するために企業内生産協同組合を立ち上げ、障害者雇用をとおした非熟練労働力の低賃金による雇用を可能

にしている。開発途上国で障害者を雇用する場合、民間企業へのインセンティブを無視することはできず、各国で議論されている障害者の義務雇用の目標設定のあり方以上に、インセンティブを引き出すような制度設計が必要であると主張する。

第7章は「マレーシアの障害者雇用と国際人権法」について、雇用分野の障害差別に焦点を当て、障害者権利条約の義務の観点からマレーシアの2008年障害者法の意義と限界を検討する。本章は、まず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。つぎに障害者権利条約の規定と比較しながら2008年障害者法に定める障害概念等を検討した。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、マレーシアの障害者法では雇用分野の障害差別について障害者権利条約の義務を誠実に遵守することは困難であると結論づけている。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。

## 第5節 障害者雇用の課題—差別禁止と割当雇用

開発途上国においては正確な障害者統計を得るのは難しく、また単純比較はできないものの、本書で対象としたアジア各国の障害者就業状況はWHO & WB [2011] や OECD [2010] が示した傾向とほぼ同様であった。すなわち、障害者の就業率は非障害者または全体と比べて低く、半分近い値となっていた。韓国では全体の経済活動参加率が61.5%であるのに対して障害者は41.1%となっている。中国では全国の実業率72%に対して障害者は30%、タイでも非障害者75.7%に対して障害者は35.2%と半分以下であった。ベトナムでも障害者の就労率は50%であり、インドでは何らかの継続的労働に携わっている障害者は34.5%であった。これに加え、障害者世帯の所得も低いことが明らかになっている。韓国では障害者世帯の月平均所得は全世界

平均の53.4%であった。中国では都市部の障害者世帯の一人当たり収入は都市部全体の43.0%，農村部でのそれは48.8%であった。ベトナムでも障害者世帯には貧困世帯が多く，平均すると障害者世帯の32.5%が貧困世帯であることが指摘されている。この状況からも，どの国の障害者にとっても，何らかの形で就業し，生計を立てることは喫緊の課題となっていることがわかる。

さて，障害者権利条約はアジア各国の国内法制にも影響を及ぼし，障害者立法の制定，改正につながってきた。ただし，障害者を権利の主体としてとらえ直しパラダイムの転換を果たした国がある一方，条約との整合性をはかってきたと主張する国においてもその整合性は表面にとどまる場合があることも明らかとなっている（小林 [2010]）。障害者権利条約は，障害者雇用についても，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するために締約国に立法を含む適切な措置を要求している。障害者権利条約では，障害に基づく差別には合理的配慮を提供しないことが含まれ，障害者割当雇用制度は公平を保つための積極的差別是正措置として位置づけられる。障害者権利条約は，障害者を福祉の客体ではなく権利の主体としてとらえ直し，医学モデルから社会モデルへのパラダイム転換を求めている。したがって，差別禁止と割当雇用の併用は認められているとはいえ，割当雇用は福祉的な恩恵としてではなく，差別禁止の文脈において位置づけることが期待されている。以下，国別各章の論述に拠りながら，障害者権利条約との整合性をとる形で，各国の障害者雇用において差別禁止と割当雇用が導入されているか否か検討し，まとめとする。

## 韓国

韓国は差別禁止法制度と割当雇用制度とが併存するアジアで最初の国となった。すべての生活領域で障害を理由とした差別が禁止され，雇用分野においては募集，採用，賃金，福利厚生，教育，配置，昇進，転勤，定年，退職，および解雇に至るまで差別が禁止されるべき内容が例示的に列挙されている。しかも，障害者が職務を遂行することにおいて合理的配慮（正当な便宜）を提供することが義務づけられ，提供を拒否した場合は障害を事由とした差別であると定めている。差別があった場合は，国家人権委員会に



よる権利救済制度が準備されており、十分な差別禁止法制が整えられている。一方で、韓国は割当雇用制度も導入しており、法定雇用率の引き上げや対象事業所の拡大など、近年、全体的に強化されてきている。政府部門と民間部門によって法定雇用率は異なり、政府部門では政府・地方公共団体の公務員は3.0%、非公務員は2.3%、公企業と準政府機関は3.0%、その他の公共機関は2.3%となっている。民間部門の法定雇用率は2011年現在2.3%であるが、2012年には2.5%、2014年には2.7%と段階的に引き上げられることが予定されている。このように韓国では差別禁止法制度を基盤としながら、割当雇用制度も確実に発展させてきていることがわかる。韓国国内の議論でも両制度は相互補完的機能をもちうるということで意見が整理されつつある。

## 中国

中国は、2008年の障害者保障法の改正において、障害者権利条約に準じて障害に基づく差別を禁止するとの独立した一文を設けた。また、就業における差別禁止の一般的規定のほか、雇用単位は、障害従業員に対して、身体的条件に合致した労働条件と労働保護を提供し、昇進、昇級、職階名審査、報酬、社会保険、生活福祉等について差別してはならないことが定められた。しかし、合理的配慮に関する明文の規定は存在せず、障害者差別に関する明確な定義や基準、罰則、被害救済に関する規定も存在しない。したがって、中国は表面的には差別禁止を謳うものの、権利としては確保されていない。一方、障害者割当雇用については法律で一定の比率に基づいて障害者の就業を手配するべきことが定められている。法定雇用率は、省、自治区、直轄市などの地方政府が1.5%を下回らない率をそれぞれの地域の実際状況に応じて定めることになっている。雇用率に基づく障害者雇用は、政府機関、団体、企業、事業などすべてに義務づけられているものの、実際の障害者雇用は進んでおらず、とくに政府機関が障害者雇用に積極的でない。雇用率に基づく障害者雇用を唱道する政府が公務員採用の身体基準で多くの障害者を排除していること自体、障害者を権利の主体と認識していない証左であり、基本的には福祉アプローチのままパラダイム転換がはかられていない。

## ベトナム

ベトナムの2011年施行の新しい障害者法は障害者を侮蔑・差別する行為をしてはならないと謳っているものの、差別禁止は制度化されておらず、障害者はなお福祉の客体として扱われている。しかし、部分的ではあるものの雇用場面における障害者の差別禁止と合理的配慮の提供が規定された。すなわち、機関、組織、事業体、個人などの雇用主は、採用基準を満たす障害者の採用を忌避し、また障害者の就労の機会を制限する目的での採用基準を設けてはならず、採用後、雇用主は障害者に適した仕事を与え、障害従業員に合理的配慮を提供しなければならないと定められた。割当雇用については、現行労働法典が、政府はいくつかの職業および仕事について事業体が雇い入れるべき障害者たる労働者の比率を規定することを謳い、2%または3%の雇用率が適用されてきた。しかし、現在、労働法典の改正作業が進められており、使用者にとって障害者を雇用しやすい環境を作るという名目で各種規制の撤廃が検討されている。改正草案では割当雇用制度も廃止され、障害者の雇用は義務ではなく、奨励・優遇にとどめられる方向で進んでいる。採用時の差別に対する救済手段が確立していないなか、割当雇用制度も廃止された場合、どのように障害者の雇用を確保していくのか注目される。

## タイ

タイは1991年の障害者リハビリテーション法でまず民間事業者に対する割当雇用制度を導入した。差別禁止が定められたのは、2007年の障害者のエンパワメント法においてである。公共団体、民間団体または個人が政策、規則、措置、計画または実行において障害者に対して不当な差別をすることを禁じている。雇用場面における差別禁止の明文規定は存在しないが、不当な差別行為には、あらゆる作為または不作為の直接差別および間接差別を含む。エンパワメント法制定の目的は上記の差別禁止の導入のほか、障害者の雇用促進にもあったとされる。リハビリテーション法ですでに割当雇用制度が導入されていたが、実効性の問題が認識されていた。そこで、エンパワメント法では対象が民間事業者から公的機関にも拡大された。雇用率は2011年の労働省令で定められ、100対1の割合で障害者を雇用し、残

存従業員数が50名超の場合はさらに1名雇用するものとされた。また、実効性を確保するために、日本法を参考に違反者の公表制度が導入されたが、年1回以上の公表が義務とされた点で大きく異なる。

## インド

1995年インド障害者（機会均等・権利保護及び完全参加）法は、差別禁止法として、交通機関、道路、建築物における非差別などと並んで雇用における非差別について規定している。雇用に関しては、業務中に得た障害を理由として解雇、降格してはならず、また障害を理由として昇進を否定してはならないことが定められている。ただし、これは公的部門における差別禁止のみを範囲としている。インドの障害者雇用政策は、留保制度による就業を想定しており、実際に就業できている障害者の多くも公的部門で働いている。1995年障害者法は、憲法の「国の下にある官職への雇用又は任命に関する事項については、いかなる市民も平等の機会を与えられる」（第16条第1項）という規定に基づき、公的部門における留保を定めているとされる。政府は採用枠のうち3%を障害者に留保することが定められており、その3%はさらに1%ずつ (i) 全盲または弱視、(ii) 聴覚障害、(iii) 肢体障害または脳性麻痺の者にそれぞれ割り当てるものとされている。2010年から障害者権利条約に調和する方針のもと、新しい障害者法の起草が始まった。そのなかでは、差別禁止の対象はすべての事業所に拡大され、内容も雇用過程全般に拡大される方向にある。留保についても、すべての事業所を対象とし、すべてのポストにおいて7%を下回らない数を障害者に留保しなければならないことが提案されており、その成否が注目される。

## フィリピン

フィリピンは障害者権利条約に先立ち、1992年に「障害者のマグナカルタ」（障害者のリハビリテーション、自己開発および自立ならびに社会の主流への統合およびその他の目的を定める法律）を制定している。同法は差別禁止法に分類され、雇用、教育、保健、アクセスなど生活の広範な分野の権利を保障している。差別禁止については、公共・民間すべての企業は、採用手続き、雇用、昇進、解雇、その他の条件について、障害を理由に障害者を差別してはならないことを謳い、具体的な差別を例示し、罰則規定も有して

いる。合理的配慮として、従業員が使用する既存施設の改善ならびに業務スケジュール、配属、設備、規則などの調整が挙げられているが、明確に差別とされるのは、こうした合理的配慮の探求がないまま解雇された場合のみである。機会均等は謳われているものの、いわゆる割当雇用制度は導入されていない。同法では、社会開発に関係する省庁および政府機関における臨時的な職員の5%を障害者に留保することのみが定められている。また、各省庁の予算の最低1%を障害者・高齢者に割り振るべきとする一般歳出法の用途には人件費も含まれているとされ、公的部門における障害者雇用にわずかに貢献しているものの、制度化はされていない。

### マレーシア

マレーシアは、障害者権利条約を参照する形で、2008年障害者法を制定した。しかし、条約の核心部分である差別禁止は除外され、2011年改正前の日本の障害者基本法にならって宣言的に権利を規定し、障害者行政の枠組みを定めるにとどまった。障害者は非障害者との平等を基礎として、雇用をはじめ、施設、交通、教育などへのアクセスを享受する権利を有すると謳っているものの、それを裏打ちする罰則規定、救済規定のいずれも定めていない。雇用へのアクセスについては、雇用主は、障害者が非障害者との平等を基礎として、公正かつ良好な労働条件、安全かつ健康的な作業条件、ハラスメントからの保護および苦情救済などを獲得する権利を保護するものと定めているが、合理的配慮の提供には言及していない。なお、同法は確かに合理的配慮について定義をおくが、その基準は条約が定める「人権および基本的自由」ではなく「生活の質および幸福」とされており、かつ、教育機関が障害児の多様なニーズに応じたサポートを提供しなければならないという文脈のみで使われている。2008年法は、民間部門での障害者雇用を促進するための積極的差別是正措置については言及するものの、雇用割当制度については明確な規定を置かない。ただし、1988年の通達によって政府部門における1%の障害者雇用の指針が打ち出されており、それが2008年の通達で再度確認されている。

## おわりに

障害者権利条約は、障害者を福祉の客体ではなく権利の主体としてとらえ直し、医学モデルから社会モデルへのパラダイム転換を求めている。立法措置による障害者の人権確保は本条約の枠組みの核心部分であり、条約は締約国に、障害を理由とする差別を禁止する法律の制定を求め、さらに非差別が社会で実質的に確保されるよう合理的配慮などの提供を求めている。雇用において、障害者割当雇用制度は差別を解消し公平を実質的に担保するための積極的差別是正措置として位置づけられた。従来からアジアにおいては日本を初めとして障害者の割当雇用制度が導入されてきたが、パラダイム転換を求める障害者権利条約に合わせて、その性質は福祉的な恩恵から、差別解消のためのメカニズムとなることが求められる。その意味では本書で国別に検討した7カ国のうち韓国およびタイではその方向に向かって整備が進められてきたといえよう。なお、割当雇用制度を有効なものとするために、反則金や名称公表などのサンクション、税の減免や奨励金などのインセンティブを工夫する国はあったものの、職場適応を援助するためのジョブコーチやトライアル雇用などを導入している国は少なく、より多面的な取り組みが必要となっている。

その他の障害者雇用促進策としては、韓国の社会的企業と中国の福祉企業が発展の可能性を秘めていると思われる。いずれも障害者権利条約が求める差別禁止と人権確保ならびに一般雇用に向かうことがその前提条件となる。韓国の社会的企業制度は、障害者を含め、一般労働市場における雇用に制約のある集団に対し、公的資金による賃金補填によって最低賃金等を確保することで労働法規の適用を保障するものであり、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。中国の福祉企業は障害者を集中的に就業させる中国の伝統的な障害者雇用政策の方法であり、障害者を隔離し、保護すべき客体とみなし、障害者権利条約が謳う障害者の尊厳の尊重とインクルージョンに反するとの批判がある。現状ではその批判的を外していないものの、障害者の雇用吸収能力には一定の評価がされるべ

きである。福祉から権利へのパラダイム転換は容易でないとしても、業種や職種を多様化させ、一般労働市場と連動させる雇用政策をとることで、障害者権利条約の理念に近づけていくことは不可能ではない。開発途上国において障害者が経済的自立を果たすためには政府による積極的なイニシアティブが必要であり、アジア諸国のこうした経験は示唆的である。

[注]

- (1) 障害の概念や用語法は重要な論点でもあるが、本書は基本的に障害者権利条約も立脚する障害の社会モデルの視点に立ち、「障害」を個人の属性ではなく、社会の側に存在する問題であるにとらえる。したがって、「障害者」の表記は社会によって不利益をこうむっている人という意味を含意する（杉野 [2007: 5-6]）。ただし、障害者の定義については各国によって異なるので、各章においては対象国における文脈で論じている。
- (2) WHO [1976] で示された推計値が長らく使用されてきた。
- (3) 最貧困層の割合についてはElwan [1999] が示した15-20%の推計値が、その後20%として定着して利用されている（たとえば、UNECOSOC [2007]）。
- (4) 国連総会決議61/106。2006年12月13日採択、2008年5月3日発効。
- (5) 障害者を従業員数の一定割合採用することを義務づける制度。
- (6) 通常の競争的な雇用に耐えられない障害者を、保護的な環境のもとで雇用する形態。最低賃金などの労働法規が適用され、一般労働市場への移行が視野におかれる。
- (7) 1983年6月20日ILO総会採択、1985年6月20日発効。
- (8) アジア地域では、中国、日本、韓国、モンゴル、パキスタン、フィリピン、タイが批准。
- (9) 国連総会決議3447（1975年12月9日採択）。
- (10) 国連総会決議48/96（1993年12月20日採択）。
- (11) 2012年1月末現在、障害者権利条約に署名した国は153カ国、批准した国は110カ国である。アジア地域では、韓国、モンゴル、中国、ラオス、タイ、フィリピン、インドネシア、マレーシア、ミャンマー、バングラデシュ、インド、ネパール、パキスタン、モルディブの14カ国がすでに批准を済ませており、日本、ベトナム、カンボジア、ブルネイ、ブータン、スリランカの6カ国が条約に署名している。
- (12) 従来は、障害という現象を個人的な問題ととらえ、医学・福祉に属する課題として治療や社会適応によって対処しようとしてきた（障害の医学モデル）。
- (13) 障害の有無を問わず誰もが、通常の学校や一般の企業に包摂され、必要な援助を受けながら就学、就労すること。
- (14) 障害の有無を問わず誰もが、製品、建物、サービスなどへ、容易に、特別な負担なく利用、アクセスできること。

- (15) 障害者に適するとされる職種・職域について障害者を優先的に雇用する制度。
- (16) 障害者のために一定のポスト・職種の一定割合を留保する制度。

## 〔参考文献〕

### <日本語文献>

- 川島聡 [2009] 「障害者権利条約の概要—実体規定を中心に—」(『法律時報』第81巻第4号 4-14ページ)。
- 川島聡・東俊裕 [2008] 「障害者の権利条約の成立」(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 11-34ページ)。
- 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) (<http://www.nivr.jeed.or.jp/research/report/houkoku/houkoku81.html>, 2011年2月17日アクセス)。
- [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) (<http://www.nivr.jeed.or.jp/research/report/houkoku/houkoku87.html>, 2011年2月17日アクセス)。
- 小林昌之 [2007] 「開発における権利に基づくアプローチの発展と障害分野における展開」(小林昌之編 『「法と開発」基礎研究』(調査報告研究書) 日本貿易振興機構アジア経済研究所 57-75ページ)。( [http://www.ide.go.jp/Japanese/Publish/Download/Report/2006\\_04\\_22.html](http://www.ide.go.jp/Japanese/Publish/Download/Report/2006_04_22.html), 2012年7月13日アクセス)。
- 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。
- 松井亮輔 [2009] 「障害者権利条約と労働」(『法律時報』第81巻第4号 24-30ページ)。
- 松井亮輔・川島聡編 [2010] 『概説障害者権利条約』法律文化社。
- 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>

- Byrnes, Andrew [2009] *Disability Discrimination Law and the Asia Pacific Region : Progress and Challenges in the Light of the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities* (Background paper for Expert Group Meeting on the Harmonization of National Legislations with the Convention on the Rights of Persons with Disabilities in Asia and the Pacific, 8-10 June 2009, Bangkok). ([http://www.unescap.org/esid/psis/meetings/EGM\\_CRP\\_2009/DisabilityDiscriminationLaw.pdf](http://www.unescap.org/esid/psis/meetings/EGM_CRP_2009/DisabilityDiscriminationLaw.pdf), 2010年7月27日アクセス)。
- Elwan, Ann [1999] *Poverty and Disability : A Survey of the Literature*, Washington, D.C. : World Bank.
- International Labour Office (ILO) [2004] *Achieving Equal Employment Opportunities for*



- People with Disabilities through Legislation : Guidelines*, Geneva : ILO.
- OECD [2010] *Sickness, Disability and Work : Breaking the Barriers : A Synthesis of Findings across OECD Countries*, Paris : OECD Publishing.
- O'Reilly, Arthur [2007] *The Right to Decent Work of Persons with Disabilities*, Geneva : International Labour Office. (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』国際労働事務局 2008年)。
- Perry, Debra A. ed. [2007] *EmployAbility : A Resource Guide on Disability for Employers in Asia and the Pacific*, Bangkok : Regional Office for Asia and the Pacific, ILO.
- United Nations Economic and Social Council (UNECOSOC) [2007] *Mainstreaming disability in the development agenda*, Note by the Secretariat, E/CN.5/2008/6, November 23.
- World Health Organization (WHO) [1976] *Disability Prevention and Rehabilitation*, A29/INF.DOC/1, Geneva : WHO, April 28.
- World Health Organization & World Bank [2011] *World Report on Disability*, Geneva : WHO.