

書 評

永野仁美著

『障害者の雇用と所得保障』

(信山社, 2013)

中 川 純

Ⅰ はじめに

北海道の田舎に住んでいると、東京の地下鉄の複雑さに閉口させられる。多くの路線が入り組んでおり、乗換がよくわからない。駅の構内が複雑で、上がった、下がったを繰り返して、時折地底人に会えるかと思うほど深くもぐらされる。このような状況を評して、東京都の前知事、猪瀬直樹は、「東京の地下鉄は温泉旅館の建て増しのようで迷路になっている」と述べた。「建て増し」による「迷路」事案は、なにも東京の地下鉄に限ったことではない。障害者施策も同様である。ここ数年、国連障害者権利条約の批准のために、矢継ぎ早に法整備がおこなわれ、障害者施策は以前より格段に充実してきている。しかし、障害者施策を概観したときに気づくのは、東京の地下鉄と同じように、「建て増し」が繰り返されてきたことである。

障害者施策における「建て増し」とは、個別の施策がそれぞれ別のコンセプトによって企画・立案されており、整合的な組立てがなされていないこと、さらにはその結果として給付内容や対象に偏りが発生していることを意味する。1985年の年金制度改革によって障害基礎年金と障害厚生年金が創設されたが、整合的ではない制度設計がなされている部分がある。たとえば、障害基礎年金1級の個人には、介護料として、2級の年金支給額に25%が加算される一方で、障害厚生年金1級の個人には報酬に比例した年金額に対し25%が加算される。そうすると、障害厚生年金の1級の受給者は、障害基礎年金の1級分だけを受給している個人に対して、介護が質的に高く、量的に多いことが必要とされることになるが、必ずしもそうとはいえない。さらに、2005年の自立支援法により、障害者の介護に必要な加算額は、障害等級にかかわらず、個別に算定

できるはずであるのに対し、障害年金においては、依然として一律25%の加算のままである。上記のような状況は、1985年の年金改正、2005年の障害者自立支援法の成立という「建て増し」に伴って発生した。誰を対象としてどのようなサービスを提供することによって何を指すのかという一貫したコンセプトなく、制度設計をおこなった結果として発生したものと考えられる。

障害者に対するそれぞれの施策が、一定の目的の下に適切に配置され、有機的に機能することが望ましいが、このような「建て増し」施策は、個別の施策が、果たすべき機能を発揮することを妨げている。本書は、このような現状に対し、障害者に対する諸施策を整理し、整合性を高めることで諸施策の機能を高めたフランスの障害者施策をモチーフとして、日本の矛盾を指摘し、今後の政策のあり方の方向性を示そうとしていると思われる。

Ⅱ 本書の構成および概要

本書は4つの章により構成されている。序章では、本書の問題関心について述べている。「本書では『障害者への所得保障』の在り方を検討するにあたって、①障害者雇用施策（就労機会の保障方法、障害者への賃金保障等）、②社会保障制度による所得保障、③障害の結果生じる特別な費用（＝福祉サービス（等）の利用に係る費用負担の在り方）について、調査・検討すること（本書7-8頁）」を目的としている。具体的には「未だ、十分に検討が尽くされているとはいえない」「雇用と所得保障、雇用と福祉、所得保障と福祉の間の役割分担、関係付け、相互の連携」、「有機的連携の必要性」（8頁）について検討するとしている。上記に基づき、第1章では「日本」とし、わが国の諸制度を

概観している。第2章の「フランス」では、フランスの障害者施策について、特に2005年以降の施策を中心に紹介している。第3章「総括」では、日仏の比較に基づく日本法への示唆を述べている。

本書の内容を概観する前に、本書が、日本とフランスの障害者施策を検討するための評価基準として考えているものを示しておきたい。明示はされていないが文中から、障害者のソーシャルインクルージョンが高められている状態として、①障害の程度に合わせて就労の場が確保されていること、②福祉的就労から一般就労への移行の機会があること、③就労の場に限らず、賃金などの就労所得と社会保障による所得によって一定の所得が確保されていること、④拠出を前提としない所得保障の仕組みがあること、⑤自己負担なく、必要な福祉サービスが受けられること、⑥これらの役割分担が明確になっており、有機的に連携していること、を想定していると考えられる。

第1章では、第1に就労所得を一定額保障する制度が整備されていないこと、第2に所得保障における就労所得と社会保障による所得の間の役割分担が明確ではなく、その原因が主に障害年金の目的の曖昧さにあること、第3に障害年金等級が就労能力と関連しておらず、障害ゆえに就労が困難であっても障害年金の支給がなされない状態が発生していること、第4に障害者自立支援法の給付に対する1割負担と障害等級1級の個人に対する25%の加算の関係性が不明であることを指摘している。

第2章では、まず障害者雇用施策について、フランスでは、障害者権利自立委員会による障害者の労働能力評価に基づき、通常の労働市場、適応企業・CDTD、労働支援機関・サービス（ESAT）の3層構造の就労の機会が用意されていることとしている。1つ目は、通常の労働市場における就労である。このような就労を可能にするために、「適切な措置（合理的配慮）」を含む差別禁止原則と雇用義務（率）制度が用意されている。雇用義務（率）制度においては、6%という高い雇用率が設定されており（ただし、保護セクターの発注や研修生の受け入れなども雇用率にカウントされるため、実際の雇用率は2.7%である）、雇用率が未達成、または障害者雇用実績のない企業は非常に高額な納付金を納めなければならないが、その納付金が障害者雇用を推進する財源となっている。2つ目は、適応企業・CDTDであり、通常の労働市場に比

して生産性の低減した障害労働者が就労する場となっている。通常の労働市場で就労する障害者、適応企業・CDTDで就労する障害者には労働法典が適用され、さらには医療保険や年金など労働者の地位に付随する利益も当然に享受できることとなっている。したがって、最低賃金を下回ることも、減額することも認められない（2005年法の改正による）。ただし、最低賃金保障のために、適応企業・CDTDに対して国から助成金が支給されることとなっている。3つ目は、労働支援機関・サービス（以下、ESAT）であり、上記のような企業では就労機会の得られない障害者が、保護された環境下で就労する場となっている。わが国の「福祉的就労」に対応するものとなっている。労働契約ではなく、労働支援契約を締結しており、労働衛生および産業医に関する他には労働法典の適用がない。適応企業・CDTDやESATで就労する障害労働者に、それらに在籍したまま、出向などにより一般労働市場へ移行できる移行促進策が採用されている。ESATで就労する障害者には、使用者が支払う報酬をあわせた保障報酬によって最低賃金（SMIC）の55%から110%が保障されることとなっている。後述のAAHをあわせた額によって生活が保障されることとなっている。

つぎに所得保障について、拠出制の障害年金と無拠出制の成人障害者手当（以下、AAH）を中心として、AAHを補足する所得補足手当・自立生活加算などが用意されていることを述べている。所得保障については、疾病保険から支給される障害年金を基本とするが、支給要件を満たさない場合や他の給付が支給されない場合に、収入認定などにもとづき一定の要件を満たすときAAHが支給されることとなっている。AAHを受給する障害者の就労意欲を削ぐことがないように、収入認定に際し就労所得の一部を一定割合で控除することが2005年の改正によって導入されている。

障害に起因する特別な費用の保障について、福祉サービスの利用費や補装具の購入費用などのために、2005年の改正で障害補償給付（以下、PCH）が用意されていることを述べている。PCHは、人的支援、技術的支援、住宅・自動車の改修費支援・交通に係る超過費用、特別・例外的負担、動物による支援の5種類からなる。PCHは就労所得が高い個人に対しても自己負担率0%で必要なサービスを受けられることを可能にしている。この背景には、「すべての障害者は、その障害の原因にかかわらず、国民集合体の連帯に関

する権利を有する」とし、障害によって生じる特別な費用は国民連帯によってまかなうという反バリュエシユ判決法の考え方がある。2005年以前にはAAHの性格が、生活保障のための給付か、または障害に起因する特別な費用のための給付かの間で曖昧であったが、PCHの導入により、AAHは生活の基本的な部分を保障する給付として、PCHは障害に起因する特別な費用を保障するための給付として役割分担が明確化されている。

第3章では、日本とフランスを比較し、そして日本の障害者政策に対する示唆を導いている。障害者雇用政策に関しては、一般就労を助長するために、「合理的配慮」を活用すべきであるが、そのような措置のために法定雇用率を上げ、それによって生ずる納付金を活用すべきであるとしている。一定の就労をしつつ、生活に必要な所得を確保するために、賃金補てん制度などを取り入れるべきとしている。また、フランスの障害者権利自立委員会がおこなう労働能力評価を採用することにより、障害者の就業能力と就業の場とのミスマッチを解消すべきとしている

社会保障による所得保障に関しては、障害基礎年金の支給目的を明確化すべきとしている。障害基礎年金の目的を「就労所得の喪失」に対する給付として、就労インセンティブに配慮しつつ生活に必要な所得を保障するために、就労所得に対して障害基礎年金の支給額に一定の制限を課すべきであるとしている。さらに、障害基礎年金制度においても支給制限を採用することに制度的矛盾はなく、さらには年金受給権のない障害者にはAAHに相当するような無拠出制の所得保障制度を採用することも考えるべきであるとしている。

障害者福祉サービスおよびその費用に関しては、PCHのように自己負担なく、必要なサービスを受けられるようにすべきであるとしている。自己負担なしで障害者福祉サービスを受給できるようにすれば、障害等級1級の個人に対する25%の加算や特別障害者手当が必要なくなり、その分の財源をサービスに補てんできるとしている。

Ⅲ 本書の意義および評価

本書の意義は、障害者施策を効率的に実施するには、諸施策の役割分担の明確化と有機的連携が必要であることを、それを実践しているフランス法の丁寧な分析

に基づき、あきらかにしている点である。そして、フランス法の知見から、日本の矛盾を指摘し、有効な示唆を導いている点である。複数の制度の整合性を取り入れた分析視角は、いまだ一部の若手研究者を中心に共有されているにすぎず、今後の障害者施策研究そして政策の方向性に大きな影響を与えられられる。さらに、この問題について、「障害者」概念の側からの検討でなく、障害者を生活者として、その「所得保障」という観点から再検討を試みている点も特徴的である。

本書において示された示唆について、3つの点を指摘しておきたい。第1の問題は、障害者の就業能力や意向と就労の場の間のミスマッチの解消のためにおこなわれているフランスの障害者権利自立委員会の労働能力評価に類似する制度が、より適切な就労の場へ移行する可能性を高めうるかについてである。障害者をその就業能力や意欲に合わせて就労先を決定することは広くおこなわれている。しかし、そのような施策は、障害者の就労形態の階層化現象を生み出しており、むしろそれを硬直化させているともいえる。たとえば、オーストラリアでは、障害者の就労先は、一般就労、能力査定型賃金を伴う一般就労、保護雇用、授産施設(ADEs, Australian Disability Enterprises)に分けられる。この分岐点は、高校卒業時におこなわれる就業能力評価(Job Capacity Assessment)にある。この就業能力評価は、個人の就労能力を総合的に評価し、現在および将来の就労能力を査定し、適切なサービスに結びつけることを目的とするものであるが、同時に障害年金の受給資格要件となっている(生産性を査定し、賃金額を決定する能力評価(SWS)と異なる)。この能力評価においては、1週間あたり8時間以下の就労ができる障害者が授産施設での就労、8時間から15時間の就労が可能な障害者が能力査定型賃金を伴う一般企業での就労、15時間以上就労可能な障害者が一般企業での就労を目指す、またはおこなうかたちとなる。就業能力評価では、自らの進むべき進路に対する希望をあわせて考慮されており、ADEsのような福祉的就労での就労に納得している場合には、障害者雇用支援事業者による一般就労支援があっても、一般就労への移行があまり進んでいない。能力評価による就労の場所の決定は、適材適所への配置に貢献するものともいえるが、就労の場の間における流動性を高めるにはいたっていないようである。

第2の問題は、社会保障の所得保障に関して、AAHに類似する公的扶助を採用することについて、一般就労移行への意欲を高める効果を有するといえるかである。特に、公的扶助が医療扶助を伴う場合に問題となる。カナダのオンタリオ州では、社会保険方式の障害年金ではなく、公的扶助方式による障害年金を採用している(Ontario Disability Support Program, ODSP)が、就労所得の50%を収入認定しない等の就労インセンティブを組み込んでいるものの、一般就労への完全移行にはあまり貢献していない。その理由のひとつは、その公的扶助制度に一部の医療扶助(オンタリオ州の医療保険の適用を受けない、処方箋薬費、歯科治療費、補聴器代などについてODSPから支給される仕組みが採用されている)が組み込まれており、補助的な医療を必要とする障害者が、一般就労へ移行することによりその受給権を失うことを懸念するためである。つまり、公的扶助による所得保障制度から離れることが適正な医療を受ける権利を同時に失うことを意味するため、一般就労移行に対するディスインセンティブになっているといわれている。

第3の問題は、福祉サービス等の利用に関して、自己負担なくサービスを受給できるようにする場合、現在の枠組みではサービスの支給量が際限なく拡張してしまうのではないかということである。障害者総合支援法においては市町村または相談支援事業者がケースマネジメントをおこなうこととなっているが、必要なサービスを超えてサービス支給決定をしている場合(サービス受給者の安心のため、いわゆる「お守り」と称される必要性を超えたサービス支給決定がなされている現状)があり、結果としてサービス供給量が右肩上がりの状況を生み出している。このような状況において自己負担なく福祉サービスを供給することになるとすれば、さらにサービス供給量が多くなること、いいかえれば市町村の財政負担が大きくなることが予想される。

これらの指摘は、本書の課題というよりも、世界各国に共通する障害者施策の今後の課題であり、むしろ本書は、その指摘の背後にある問題の解消に対して同じ方向を向いているものと考えられる。

(なかがわ・じゅん 北星学園大学教授)