

令和 6 年 6 月 17 日現在

機関番号：32649

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2021～2023

課題番号：21K01184

研究課題名（和文）障害者権利条約に基づく勧告を反映した障害者雇用政策の再構築

研究課題名（英文）Hesitation of Incorporation of UNCRPD into the Domestic Disability Employment Policies

研究代表者

中川 純（Nakagawa, Jun）

東京経済大学・現代法学部・教授

研究者番号：50326534

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 2,200,000円

研究成果の概要（和文）：本研究は、締約国が障害者権利条約を国内政策に反映させづらいのかを検証するものである。タイの例から、条約に合致する政策を実現するために既存の制度に大幅な変更や予算を要する場合に政策修正に躊躇すること、特に障害政策決定機関が官僚主導型である場合にはその傾向が強まること、政策修正が実現した場合も、予算や負担の少ない方法を選択していることがあきらかになった。オーストラリアの例から、障害者権利委員会による授産施設の廃止や最低賃金の保障などの勧告に対し、政策体系を大きく変えてしまうこと、および勧告の内容に結果を向上させる根拠が明確でないこと、から担当省庁が政策の修正に躊躇していたことがあきらかになった。

研究成果の学術的意義や社会的意義

障害者権利条約に関する研究には、障害の人権モデルと接合することにより、障害者のニーズを広くとらえ、そのような政策の実施を政府に強く義務付けるものが多い。これに対し、本研究は、締約国が、政策修正をおこなわない事情について、また修正している事案ではその理由について、その国の社会的、政治的事情と合わせて評価するものである。その意義は、第1に政策の修正が成功した事案から国内政策にその規範を反映させる方法のヒントを、第2に政策の修正がなされない例から、条約の実手法の課題を、示すことができることにある。

研究成果の概要（英文）：This research explores why State Parties hesitate to incorporate the UNCRPD and its Concluding Observations into the domestic employment policies in Thailand and Australia.

Thai examples clarify the NCEPD which is the highest decision-making body about disability policy and consists of the Prime Minister and Secretaries General, and/or Department of Empowerment of PWDs as a focal point of disability policy, hesitated the incorporation of the recommendations into the domestic policy in case that the amendment required drastic policy changes or expensive budgets.

Australian example may indicate that Department of Social Services did not take the recommendations seriously because there were not effective and efficient bases about the compatibility of recommended programs with the present disability policy framework. However, the Disability Royal Commission recommended the government to change the policies in parts based on the recommendations of the CRPD Committee.

研究分野：社会法

キーワード：障害者権利条約 障害者雇用 保護雇用 障害支援サービス タイ オーストラリア

1. 研究開始当初の背景

国連障害者権利条約(以下、権利条約)を批准した締約国は2年以内に初次報告を、国際連合事務総長を通じて障害者権利委員会(以下、権利委員会)に提出しなければならない。権利委員会は、それを受けて、締約国の障害者政策の実施状況について審査し、総括所見することとなっている。日本国政府は、障害者差別解消法、障害者総合支援法の制定、障害者雇用促進法の改正を受けて、2014年1月に権利条約を批准している。権利委員会は、日本国政府の初次報告を2016年6月に受理し、2022年9月に総括所見を採択している。

権利条約4条1項によれば、締約国は、国内の障害者政策が、総括所見や一般意見を含む権利条約の内容に抵触する場合、それに適合したかたちでそれらを修正する必要があると考えられている。したがって、日本国政府も、総括所見に対してなんらかの対応をすることが期待されている。しかし、研究開始当初の段階では、そして現在においても、総括所見に政府がどう対応すべきかについて明確な基準が存在しているわけではなかった。この点について、障害者団体の側からすれば、総括所見において勧告がなされた場合には、権利委員会からお墨付きもらったものとして、その内容について政府が現行の政策を勧告に合わせて変更する義務を負うものと考えていたといえよう。このような見解は、権利条約を、「障害の社会モデル」と接合させることにより、より広いニーズに対応する強い義務を政府に負わせるアカデミックな議論により後押しされた。一方、政府の側からすれば、権利条約には、その内容を国内政策に合致させることを強制的に履行させる方法がないことから、法的拘束力がなく、究極的には対応するか否かは政府の裁量によると考えていた。この状況は、すでに総括所見が採択されている他の締約国の対応状況が詳細に論じられていないこともあって、不明確な状況であったといえる。

2. 研究の目的

本研究は、権利委員会による総括所見に対し、締約国がいかに対応しているのかを検討するものである。実際の状況を見ると、締約国がその勧告にしたがって国内政策を修正することは極めて稀である。そこで、すでに勧告を受けた締約国(タイ、オーストラリア)が、なぜ勧告に対応して政策の修正をおこなわないのか、勧告に対し政策の修正をおこなっている場合、どのような事情があったのか、をあきらかにし、これらを踏まえて、なぜ勧告と国内政策の方針の間で齟齬が生じているのか、そして我が国において勧告を活かすためにはどのような対応が必要かを検討するものである。本研究では、「労働と雇用(条約27条)」「充分な生活水準及び社会保障(条約28条)」などを中心として、この問題を検討することとする。

3. 研究の方法

目的 について、権利条約27条および28条などに関する主要な勧告に対して、締約国政府が国内政策を、修正した場合、修正していない場合、さらには今後修正の可能性がある場合に分け、それぞれについて政治状況や行政省庁の利害関係からその理由を探るという方法を採用。政策の修正の契機は、権利条約や勧告に基づく政策修正の必要性を訴え、議員、政党や行政機関に圧力をかける障害者団体の働きかけによるところが大きい。たとえそれがあっても、権利条約に基づく勧告を政策修正につなげる行政側の担当部局がそれに応ずるか否かは、修正案の社会的な影響の大きさや省庁間の利害によって異なりうる。また、政策修正が進展しない場合に、特にオーストラリアでは、現行政策を評価する(第三者)機関が政策修正の提言をおこない、政府がそれに対応することがある。上記の主体がどのような観点から権利条約や勧告に対応したのかをあきらかにしようとするものである。

目的 については、締約国が勧告に従っていない事案に着目して、総括所見が、締約国の障害政策体系そしてその他の政策との整合性を考慮することなく、障害者の利益という観点から、また権利委員会が支持する特定の政策に基づき、勧告をおこなっている例を示すことにより、国内政策に取り入れづらいものになっていることをあきらかにする。

目的 については、権利条約や勧告がそもそも国内政策に取り入れづらい性質を有することを前提に、国内政策の方針や見直しをおこなうフォーラムが、総括所見の勧告の中から妥当性があり、国内政策との整合性のある政策を見出すことができる可能性があることに着目し、そのようなフォーラムの機能をその性質、議論の方法という観点から比較することにつうじて、適切なフォーラムのあり方を検討する。

研究対象国をタイとオーストラリアとして調査、研究を実施した。タイは、2008年に権利条約を批准し、権利委員会は、2016年に第1次総括所見を採択している。オーストラリアは、2008年に権利条約を批准し、2012年に第1次総括所見、権利委員会は、2019年に第2・3次総括所見を採択している。両国を研究対象国として選定した理由は、総括所見が採択されてから時間が経過しており、締約国に政策の変更を検討する時間的猶予が一定期間あったことである。

4. 研究成果

(1) 勧告が国内政策の変更に結び付いた例について

研究対象国であるタイ、オーストラリアの状況をみると、障害者団体が積極的にそれを求めたとしても、総括所見の勧告を国内政策に取り入れることは稀であることがわかる。特に現行制度の枠組みを大きく変更するもの、多額の予算を必要とするものについては、静観されることが多い。しかし、わずかではあるが、勧告の内容が国内政策の修正につながった事例がある。

タイにおいては、障害者の医療保障制度の選択性が勧告にしたがって実現している。タイの医療保障制度には、公務員に対する公務員医療給付制度(CSMBS)、被用者のみが加入する社会保険の傷病等給付(SSS)、上記2つに入ることができない個人が加入する国民医療保障制度(UCS)の3種類があり、障害者はUCSに加入していることが多い。障害者が一般就労の機会を得ると、制度上はSSSに移行することとなるものの、リハビリテーションや補装具などの給付内容や拠出の有無などの違いがあり、移行に伴い、従来のサービスを受けられないなどの不利益が発生することがあった。障害者団体のナショナルセンターであるタイ障害者協会は、これを重大な問題と受け止め、パラレルレポートで権利委員会に報告した。権利委員会は、「雇用の機会に関係なく、すべての障害者に対しユニバーサルな医療保障をおこなうこと」を勧告した。それと同じ時期に、タイ障害者協会は、この件について、マスコミを通じて社会一般に知らせ、また、首相、各省事務次官、障害者団体代表などからなる、障害者政策最高決定機関である障害者エンパワメント委員会で報告をおこなった。さらに、副首相にロビーイングをおこなっている。障害者エンパワメント委員会は、タイ障害者協会を通じた世論に押されるかたちで、政策の修正をおこなうこととした。結果として、クーデター後の軍事政権である国家平和秩序評議会は、議長(首相)命令というかたちで、障害者に対して医療保障制度の選択制を導入した。選択制導入が成功した背景には、第1に、強い権限を有する国家平和秩序評議会が、議会での審議を経ることなく、議長命令(法律と同等の効力を有するもの)というトップダウンで問題の解決を図ったこと、第2に、勧告が求める「ユニバーサルな医療保障制度」への変更ではなく、選択制の導入という小規模な変更で問題へ対応したこと、第3に、選択制を導入することについて特別な予算を必要としなかったこと、が挙げられる。

(2) 勧告が国内政策に取り入れづらい理由について

締約国が総括所見の勧告を取り入れるつもりがない場合、通常は静観するという姿勢をとるため、その理由が明確にならないことが多い。しかし、一部において、その理由が断片的ながらわかることがある。ここでは、勧告の内容を国内政策として反映していない例について、その理由を示すこととする。

タイでは、安全保障、財政そして他の政策の整合性という観点から、無国籍者に対する障害支援サービスの提供に対する勧告を政府が拒否している例がある。タイ北部の国境周辺には無国籍者が多く、支援ニーズを有する障害者がいても、障害者登録(障害者手帳の取得)がタイ国籍を有する個人に限定されていることから、サービスを受けることができない状態が発生している。タイ障害者協会は、パラレルレポートでこの問題を指摘し、それを受けて権利委員会は「国籍に関わらず、有効な支援および権限に基づく給付を受けられるように」法律を改正するようにタイ政府に勧告した。勧告がなされた2016年以降、この問題に関する規則について幾度も話し合われたが、障害者エンパワメント委員会はその都度、規則の制定を見送っている。その理由として、国防評議会と内務省は、第1に障害者サービスを求めて、多くの外国人が流入してくる可能性があること、第2にタイ国籍を有する個人でさえ十分な支援を受けられていない状況であるのに対し、さらに外国籍の個人に支援を提供することになると財政的負担が大きくなること、を挙げている。これらに加えて、社会保障給付に関して国籍要件を置いている他の制度との整合性を考慮したものといえる。たとえば、医療についてみると、無拠出型の国民医療保障制度(UCS)は、その適用がタイ国籍を有する個人に限定されている。また、社会保険の医療給付、労災保険に関して、労働許可を有する外国人労働者には適用があるものの、不法入国・就労の無国籍・外国籍の個人にはUCSの適用がない。障害者に対する支援のみ、国籍条項をはずしてしまうと、関連する諸制度との間で統一的な政策の実施ができなくなることになることを懸念したと考えられる。権利委員会の勧告は、障害者に対する支援を重要視しているものの、安全保障、財政、他の政策との整合性に配慮しておらず、結果として政府が受け入れられづらいものとなっている。

オーストラリアでは、障害者雇用政策内部の整合性という観点から、授産施設(Australian Disability Enterprises, 以下 ADEs)の廃止の勧告に対して、政府がそれに対応していない例がある。オーストラリアには ADEs が全土で約 600 か所あり、約 2 万人の障害者が、生活支援、職業訓練などを受けながら就労している。ADEs で就労する障害者(知的障害者が多い)は、サブミニマム賃金の適用を受けて、最低賃金に満たない賃金を受けている。ADEs の就労者の 90% が、障害支援年金(Disability Support Pension, DSP)を受給している。ADEs から一般就労への移行率は 2014 年で、0.8%となっている。このような状況を受けて、障害者団体は、パラレルレポートで ADEs のような分離された雇用から一般就労につながる職業訓練などを実施することを求めた。権利委員会は、2019 年の総括所見において、第 1 に ADEs で就労する障害者の継続的な分離に懸念を示し、ADEs の「包括的な見直し」、つまり事実上の廃止、をおこなうことを勧告し、第 2 に「授産施設で就労する個人がサブミニマム賃金を受領している事実」に懸念を示し、同一価値労働同一賃金を確保するよう勧告している。しかし、オーストラリア政府は、ADEs をただちに廃止するという措置を取っていない。この背景には、第 1 にオーストラリアの障害者(特に知的障害者)雇用政策が、ADEs をひとつの核として組み立てられており、それを廃止することは、

障害者雇用政策体系そのものを大きく見直すことになること、第2にADEsを廃止したとしても、利用者がただちに一般就労に移行できるわけではない(アメリカのデータによれば、授産施設の廃止に伴って一般就労への移行が必ずしも進むわけではないことがあきらかになっている)こと、第3にどの締約国にも授産施設の代替的措置について積極的な実績がないこと、があったと考えられる。権利委員会が、国内障害者雇用政策の全体像におけるADEsの位置づけを考慮することなく、廃止を勧告したとしても、政府は、ただちにそれに向けた動きを探ることができなかつたと考えられる。

(3) 勧告の内容を効率的に取り入れる方法について

上述のように、政策の大幅な変更、多額の予算を要すること、また他制度との整合性を欠くことという事情がある場合、締約国政府が勧告をそのまま国内政策に反映させることは簡単ではない。勧告の内容を精査し、そのエッセンスを抽出し、国内政策の枠組みの中で整合するかたちにすることが必要となると考えられる。それをおこなうのは、国内のしかるべき機関(ここでは「フォーラム」ということとする)であるが、それらがどのような対応をおこなっているかについてみていくこととする。

タイでは、上述のように、障害者政策の最高決定機関である障害者エンパワメント委員会が、権利委員会が勧告したような「ユニバーサルな医療保障」に変更するのではなく、障害者についてのみ医療保障制度を選択する方法に組み換えている。一方、無国籍者に対する障害者登録については、他の政策との整合性の関係から対応していない。

オーストラリアでは、第2・3次の勧告を受けて、ようやく政策修正の機運が高まりつつある状況にあるが、国内で最も権威のある調査・勧告機関である障害王立委員会(Disability Royal Commission, 以下DRC)が、総括所見の勧告を国内政策に反映させるべきかについて具体的な議論をおこなっている(2023年9月に政府に対し最終報告書を提出している)。DRCは、この過程において、10000を超える個人または団体からの意見書、計34回の公聴会などを開催し、ステークホルダーの意見を聴取している。ADEsに関してみれば、DRCは、総括所見がADEsの「包括的な見直し」を勧告していること、権利委員会による「一般意見8号」が「分離された雇用」をなくしていくよう求めていることを確認しつつ、以下のような議論をおこなっている。まず、DRC委員長およびもう1名の委員は、ADEsでの就労を望む個人がいることから障害者の就労形態の選択肢一つとして廃止すべきでないとしている。ただし、障害者が適正な意思決定支援を受けて、自由意思でADEs一般を選択する場合に限ってそこの就労を認めること、またADEsが一般就労など代替的な就労への移行を促し、それを支援するものとなる場合に限ってその存続を認めること、という条件を付している。また、ADEsでの就労に対する報酬が低額である件については、2034年以降に最低賃金保障を実現することを目的として、2025年からの10年間についてオーストラリア政府が、ADEsで就労する障害者に対し最低賃金の半額を保障すべきことを勧告している。一方、その他の4名の委員は、ADEsの存続は、国際人権法の目的にかなうものでなく、ADEsに代わって、サブミニマム賃金の適用を受けず、雇用されることが困難な個人に雇用の機会を付与することを意図する「社会事業(social firms)」に移行させるべきと勧告している。そして、賃金保障に関しては、委員長の意見に賛同している。ここでの重要なポイントは、多くのステークホルダーの意見を踏まえて、予算を伴う国内政策内部の整合性の議論を真正面からおこなっているところである。オーストラリア政府(社会サービス省)は、これに応じて、最終報告書の内容を連邦政府の政策に反映させるために、2024年1月1日に「王立委員会タスクフォース」を設置している。

我が国では、政府方針によれば、権利条約や勧告を国内政策に反映させる役割は、内閣府の障害者政策委員会(以下、政策委員会)にあると考えられる。しかし、これにはいくつかの制約がある。第1に、政策委員会が国内モニタリング機関として監視できる範囲が「基本計画の実施を通じて」に限定されていることである。第2に、担当省庁が基本計画案を策定する上で、国内政策との整合性を考慮するために必要となる権利条約の条項ごとの内容(解釈)を明確にしない(ただし、障害者差別など一部を除く)まま、政策委員会で議論がおこなわれていることである。第3に、現行の政策と方向性が異なり、大幅な修正を伴うものを議題としない傾向にあり、政策委員会で議論がなされないことである。第4に、担当省庁が議題、議事の進め方などを実質的に決定しており、政策委員会では委員による自由闊達な議論が十分におこなわれていないことである。たとえば、基本計画の内容や議論の進め方に対して述べられる委員の質問や意見について、多くの場合省庁が回答するだけのやりとりとなっている。また、委員の意見を受け入れるか否かも省庁の裁量に委ねられている。日本では、省庁主導で進められるため、政策委員会が、権利条約の精査や国内政策への整合性に関する議論を十分に尽していない印象がある。担当省庁がステークホルダーである政策委員会の意見を尊重しているとはいえ、様々な利益や政策選択の可能性について建設的な議論がおこなわれていない状況にある。オーストラリアのように、さまざまなステークホルダーの意見に耳を傾けつつ、勧告をそのまま受け入れるか否かは別として、政策の今後についてしっかりと議論することが必要であると考えられる。

<参考文献>

中川純「障害者権利条約に基づく総括所見：条約27条の含意とわが国への影響」『週刊社会

保障』3130号(2021年)48-53頁

中川純「日本の障害者政策の特徴：諸外国との比較」『障害法』5号(2021年)1-18頁

中川純「障害者権利委員会による勧告とその妥当性：障害者権利条約28条を中心に」『週刊社会保障』3188号(2022年)48-53頁

Yi-Chun Chou, Jun Nakagawa and Eun-Ju Yoo, *Does the CRPD matter? A comparison of sheltered workshop policies in Japan, Taiwan, and South Korea*, S. Robinson & K. R. Fisher (eds), *Research Handbook on Disability Policy*, (2023) p.741-755

中川純「労働と雇用」長瀬・川島・石川編『障害者権利条約の初回対日審査：総括所見の分析』(2024年)193-207頁

中川純「タイにおける障害者権利条約の総括所見と政府の対応：労働と社会保障を中心として」『労働法律旬報』2049号(2024年)26-48頁

中川純「障害者権利条約に基づく勧告と国内政策への反映：日・泰・豪の比較」『週刊社会保障』3255号(2024年)44-49頁

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計4件（うち査読付論文 0件/うち国際共著 0件/うちオープンアクセス 0件）

1. 著者名 中川純	4. 巻 3255
2. 論文標題 「障害者権利条約に基づく勧告と国内政策への反映：日・泰・豪の比較」	5. 発行年 2024年
3. 雑誌名 週刊社会保障	6. 最初と最後の頁 44 49
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 中川純	4. 巻 2049
2. 論文標題 「タイにおける障害者権利条約の総括所見と政府の対応：労働と社会保障を中心として」	5. 発行年 2024年
3. 雑誌名 労働法律旬報	6. 最初と最後の頁 26 48
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 中川 純	4. 巻 3188
2. 論文標題 「障害者権利委員会による勧告とその妥当性 障害者権利条約28条を中心に」	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 週刊社会保障	6. 最初と最後の頁 48-53
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 中川 純	4. 巻 3130
2. 論文標題 障害者権利条約に基づく総括所見：条約27条の含意とわが国への影響	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 週刊社会保障	6. 最初と最後の頁 48-53
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計1件（うち招待講演 1件 / うち国際学会 0件）

1. 発表者名 Jun Nakagawa
2. 発表標題 Recent Development of Disability Employment Policy in Japan
3. 学会等名 People with Intellectual Disability and the Human Rights to Work (招待講演)
4. 発表年 2023年

〔図書〕 計2件

1. 著者名 長瀬修・川島聡・石川准編	4. 発行年 2024年
2. 出版社 法律文化社	5. 総ページ数 262
3. 書名 『障害者権利条約の初回対日審査：総括所見の分析』	

1. 著者名 S. Robinson & K. R. Fisher (eds)	4. 発行年 2023年
2. 出版社 Edward Elgar Pub.	5. 総ページ数 888
3. 書名 Research Handbook on Disability Policy	

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------