

研究ノート

イギリスの障害者就労促進政策とその課題

— オックスフォードの事例をととして —⁽¹⁾

山 並 美 智 子

目 次

はじめに

第1章 イギリスにおける障害者雇用対策の変遷

- 1 障害者雇用対策の経緯
- 2 障害者差別禁止法が成立した背景
- 3 障害者差別禁止法のもとの施策の展開とその問題
- 4 先駆的雇用促進策
- 5 柔軟なサポートの必要性

第2章 オックスフォード県の障害者雇用対策のケーススタディ

- 1 障害者を取り巻く施策
 - (1) 就労可能な障害者への支援
 - (2) 職業トレーニングの支援
 - (3) 障害者に対する給付の課題
 - (4) 援助付き雇用の可能性
- 2 中央政府の影響

第3章 障害者雇用対策の今後の課題

- 1 就職の厳しさ
- 2 柔軟性というキーワード
- 3 研究の必要性

おわりに

はじめに

イギリス^②では、障害者の労働の権利は数々の法律でうたわれている。障害者にとって労働は幸福や人間的成長の土台であり、また自立を可能にする活動である。しかし、多くの障害者団体は障害者が生産活動へ参加できていないと主張している。障害者は分離された教育を受ける傾向があるし、高等教育への道も閉ざされがちであり、それにより障害者は労働市場からはじき出されているのだという声がある。その他にも職場へのアクセスの問題や、障害者の能力を活かせるような仕事のタイプが限られていること、情報不足による雇用主や地域の障害者に対する偏見など、障害者の就労を阻む障壁は多い。障害者の多くはこれらの障壁を無くすような施策を求め、職業訓練や雇用サービスの質、量が向上することを願っている。障害者雇用の拡充には中央政府の政策も大きな影響を与える。

イギリスでは最近、障害者の就労を支援しようとする気運が高まっている。1997年の「ニューディール：福祉から就労へプログラム」(New Deal : Welfare to Work Programme以下「福祉から就労へ」と略す)では、失業者、ひとり親、障害者などを対象に彼らが就労し、社会保障に頼ることなく自立することを目標にしており、これは社会保障改革の一環として取り組まれている。この他に1996年の「障害者差別禁止法」(Disability Discrimination Act)が障害者の雇用の権利を保障し、雇用主に障害に対する適切な調整を行なうことを義務づけたことなどにみられるように障害者雇用への関心は高まっている。障害者差別禁止法制定以前に1944年から1996年まで障害者雇用を割り当てる法律があった。この「割り当て雇用」(quota scheme)は、うまく機能せず、なかなか割り当てを満たすことがなかったため、1996年に廃止された。また、授産施設などの分離された場での雇用は減少の傾向にある。

日本も現在かつてイギリスが採用していた割り当て雇用を行っているが、その率は2-2.1%であり、これはイギリスが3% (実施当時)、ドイツが5%であったのに対し、いぶん低く設定されている。1997年に障害者の雇用に関する法律は改正が行なわれたものの、既存の施策、現在の経済情勢などを考

慮すれば日本の障害者雇用政策は改めて見直されるべき時期にきているのではないかと考えられる。その際、雇用の確保のみをクローズアップするのではなく障害者差別禁止法も必要となってくるのではないだろうか。

この研究では、イギリス政府が障害者の社会的自立を雇用促進の政策を通してどのように支援しているか、近年の施策の動向を整理し、把握している。またその政策が地方にどのように実践として反映しているかオックスフォード県の例を報告し、そこにみられるイギリス政府の障害者雇用政策の課題点を検討する。これらの作業を通して、今後の日本への示唆も得ることができると考える。

第1章では文献・資料に基づきイギリスの障害者雇用政策とその展開を整理する。第2章はオックスフォード県の障害者雇用問題について事例検討している。調査方法としては当該問題担当者とのインタビューや関連諸資料によっている。最終の第3章で、こうして得られた障害者雇用政策について、課題点も含めてまとめを行なっている。

第1章 イギリスにおける障害者雇用対策の変遷

1 障害者雇用対策の経緯

イギリスの障害者雇用対策は、障害者に対する施設及び在宅ケアサービスの整備とともに発展してきた。しかし、障害者への雇用保障は経済成長のための生産性重視、労働環境整備への雇用主の負担などの壁があり、なかなか実現されないのが実状であった。最近では国際的にもノーマライゼーションやインテグレーションへの関心は高まっているが、イギリスでもこれらをキイコンセプトに障害者雇用対策は展開されてきている。

イギリスにおいて現在の障害者雇用対策の基盤となっているのは1944年制定の「障害者（雇用）法」である。同法は障害者への割り当て雇用及び障害者専用職種指定制度（designated employment/reserved occupation schemes）を生み出した。つまり、求職あるいは仕事の継続において、けが、病気、身体障害のためにハンディキャップを持つ者は、障害者（雇用）法の

もとで障害者として登録することができ、割り当て雇用や特定の職業（エレベーター監視員、駐車場監視員の2つに限定されていた）を得ることができた。割り当て雇用では、従業員20人以上を持つ雇用主に対し障害者を3%雇用することが命じられている。（ただし、障害者専用職種指定制度で雇用されている障害者あるいは障害者登録をしていない者に関してはこの3%の割り当てに換算されない。）

Doyle (1996) によれば割り当て雇用のシステムは障害者の人々にとっては積極的差別是正の例として好評を得たものの、うまく機能しなかったという。岡田・橋本 (1998) は、これは日本の割り当て雇用制度のような未達成雇用主に課せられる納付金のペナルティがイギリスには存在しないため、法の遵守への動機づけが弱いと述べている。また、割り当て雇用制度は雇用主に努力の義務が与えられただけで、雇用主の善意に任せていたため、これもまた割り当て雇用制度の欠点であったとみている。また、鈴木 (1997) は割り当て雇用の低い達成率の背景にある問題を使用者側の割り当て制度に対する姿勢と、登録障害者の数にあるとしている。（法定雇用率は登録障害者の雇用をカウントするため、登録が少なれば雇用率を満たすことはできないから）。

これらの雇用の形態は差別的であるという見方から、また、これだけでは障害者の高い失業率を改善することが難しいという考えから、最近では障害者を社会へ統合しようとする動きが出てきており、障害者専用職種指定制度も割り当て雇用も1996年の障害者差別禁止法の制定に伴い廃止された。これらの施策が廃止となったいきさつについては次の項で触れる。

1944年の障害者（雇用）法のもとで整備された施策のなかでもうひとつ特徴的なものが、保護雇用サービスを公的に提供するレンプロイ公社である。1946年に障害者（雇用）法に基づいて設立されたレンプロイ公社は全国の90の工場で重度障害者を対象にイギリス最大の保護雇用の機会を提供している。ここで働こうとする障害者は健常者の作業能力の30%~80%を有することが求められる。彼らの賃金は一般的単純労働の賃金のおよそ半分程度であ

り、残りは公的資金でカバーする必要がある。それでも彼らが働かずにすべてを公的給付に頼って生活することと比べれば、レンプロイ公社などの「保護雇用によって低賃金で彼らを雇用することは政府にとっても社会経済的に有効である」(朝日、1998)。ただし、この事業は低賃金や一般雇用への移行が年間わずか1%しかないという点が批判されている(OECD、1992)。レンプロイ公社のような保護工場も割り当て雇用や特定の職業の場合のようにこのところ一般施策的な方向へ見直しがされている。

2 障害者差別禁止法が成立した背景

障害者に対する差別を禁止する法律の制定を求める動きは1980年代にはいって活発になってきたが、特に1990年のアメリカの「障害をもつアメリカ人法」(Americans with Disabilities Act)の成立によって大きな影響を受けた。議会では1982年の労働党議員による障害者に対する差別禁止法案をはじめとし、以後十数回に渡って法案が提出された。成立を要求する議会外でのキャンペーンや、障害者団体の権利主張がその圧力となっていた。このような動きにもかかわらず、いずれの法案も成立しなかった。1994年には「公民権(障害者)法案」(Civil Rights (Disabled Persons) Bill)が労働党から提出されたがその際に当時の保守党政府はこの法案に対して、これを実施するには雇用主に多額の負担を課すこととなり、それをもとに雇用主の障害者に対する憤慨を引き起こし、結果的に障害者にとって不利となるだろうとの懸念を示した。新しい法律への法案は既存の障害者雇用制度の有効性を見直すために、抜本的に検討をすることが目的とされていた。そこでは、割り当て雇用の有効性も審議され、その存廃は政府と障害者団体の間で争点となっていた。政府は現行制度を強化し雇用率を上げようとするよりも、規制を緩和することによって事業者の自発的な雇用に期待する方が現実的であると主張した。これに対して、障害者団体は割り当て雇用制度の完全撤廃は障害者の雇用を減少するものであると反発し、制度の強化を望んだ。結局政府側の主張を通すかたちで、政府は障害者差別禁止法案を提出した。障害者の権

利の確立を求める関係者からの厳しい非難を受けたにもかかわらず、この法案はスピード可決した。障害者差別禁止法は、雇用、物品やサービス、並びに住宅供給の3分野において、障害者に対する差別に取り組もうとしている。雇用の分野においては、障害者の雇用の権利を保護し、20人以上従業員を持つ雇用主に対して、障害から生ずる影響を無くして雇用するための適切な対応を行なうことを義務づけている。他の2分野に関しては、障害者にこれらのサービスを提供することの拒否を違法とし、サービス提供者は障害者がそれらのサービスにアクセスしやすいうように改善しなければならない。また、障害者差別禁止法は全国障害者協議会（National Disability Council）を設置し、障害者に対する差別の撤廃を目指すための助言を求めている。

障害者差別禁止法法案への反対論として、①法的救済を必要とする人に対しての法律扶助が与えられていないこと②障害者の定義が狭すぎる③従業員20人未満の雇用主を適用除外としていること④雇用問題中心で適用分野が狭いことをなどがあった（斎藤、1995）。

3 障害者差別禁止法のもとでの施策の展開とその問題

障害者雇用の問題に関して1995年に制定、公布された障害者差別禁止法は重要な役割を担っている。この法律ができるまでは前述の雇用率制度、障害者専用職種指定制度、保護雇用のように、障害者は健常者と分離されて就労する傾向があった。しかし、1996年12月に障害者差別禁止法の雇用に関する規定が施行されてからは、障害者に対する差別の撤廃を目指して、障害者を社会へ統合するような新しい考え方や対策が生み出されている。例えば障害観では障害者差別禁止法第一条で「障害」とは「通常の日常生活を行う能力に対して相当程度のかつ長期的悪影響を及ぼす身体的または精神的機能障害のある状態」をいう。これに対して1944年の障害者（雇用）法では障害者を「けが、疾病あるいは先天性身体障害のため就職あるいは就労を維持することにおいて物理的ハンディキャップを負う者」としており障害者差別禁止法のとらえ方とは異なっている。例えば、美容師が施術の際に使う化粧品のアレル

ギーになった場合、障害者雇用法では障害と見なされた。その人は自分の元の仕事に戻ることができないからである。しかし、障害者差別禁止法ではこの場合は通常の生活に影響しないので障害者とはみなされない。当人は美容師はできなくとも他の職を得ることは可能だからである。障害者（雇用）法よりも障害者差別禁止法は障害者の定義をより限定しているが、この狭い定義に関しては不満の声があり、前述の通り、障害者差別禁止法制定時にもこれは争点になっていた。

また障害者差別禁止法は第二章において雇用の分野における差別について言及している。雇用主が障害を理由に障害者を他の人よりも不利に扱うことは、その処遇が「正当なもの」であることを雇用主が説明できなければそれは差別にあたり違法となる。また、障害者が仕事につけるように雇用条件や募集について「合理的な調整」を行なう義務が雇用主に課せられており、これを怠ることは差別となる。しかし、不当な扱いを「正当化される」場合があるため、雇用主側に逃げ場がある。また、雇用主の調整義務は「雇用主が差別をしたか否かを決定する目的においてのみその義務を課するものであって、当該の不履行は訴訟の対象とはならない」（6条12項）。しかし、不服申立ての条項があり、障害者は差別されていると感じた場合に労働裁判所に提訴することが可能である。

障害者差別禁止法を受け、政府が1997年に発表した「福祉から就労へ」プログラムは、特に障害や長期疾病を患ってすでに給付に頼っている者、また障害や病気の発生、悪化のために職を失いそうな者を対象にして、彼らに就労を促すことで社会保障改革を目指している。このような方針は、1980年中葉のサッチャー政権下での改革で既に取られており、就労の促進と給付の不正受給の取り締まりによる社会保障費の抑制が行なわれていた。メージャー政権でも労働不能給付⁽³⁾ (Incapacity Benefit) には、申請者に厳密な医療的評価を課し、失業給付を求職者手当に置き換え、訓練と求職プログラムを拡大するなどの政策がとられた。これらの考えは、ブレア政権でも受け継がれた。雇用の創出と、職業訓練の拡充を目指すことで不正受給や受給の罫(bene-

fit trap) をなくすような、社会保障改革を目指している。

すなわち、障害者への主な給付である労働不能給付、所得補助の障害加算⁽⁴⁾、重度障害者手当⁽⁵⁾の受給資格の見直しを行った。社会保障省が行うテストによって労働能力があると判定されたものは資格を得ることができない。しかし、かわりに仕事をみつけることを前提とした「求職者手当」を受けることができる。

しかしながら、障害者がテストで働く能力があると判定されても、本当に彼らが職を得ることができるかというのは疑問の残るところである。それはこのテストが医療的基準に重点を置き、年齢や以前の経験などとの関係への配慮が弱いということがあげられる。

4 先駆的雇用促進策

「福祉から就労へ」とおして政府は各種団体が障害者を就労へと導く手がかりとして利用できるように1997年7月1億9500万ポンドの予算をつくった。これは4年間の予算である。教育・雇用省と社会保障省が共同でこの予算を運用している。この予算を使って次のような取り組みが行われている。

- ①先駆的事業 (Innovative Schemes)：就職したり就労を維持しようとする人々を援助するための一年間のパイロット事業が1998年の春から秋にかけて12~20件実施されている。
- ②パーソナル・アドバイザー：アクションプランを作成したり、働く上での障害を取り除くことに関する情報の提示をしながら、障害者自身が自らの技能、能力、仕事の目標を検討することを支援する人である。また、地域のサービス提供者や雇用主たちとの連携も図るようにしている。
- ③インフォメーション・キャンペーン：障害者本人、サービス提供者、雇用主を対象とする。働く人々を助けるため、あるいは雇用主の障害者の仕事をする能力に対する考え方を変えるために利用可能な既存の援助に対する知識の向上を計る。
- ④研究と教育のプログラム：上記のような事業の効果を測定したり、クラ

イベントへの理解を深めるためのもの。

障害者政策の運営費はこれまで教育・雇用省や保健当局の予算であったり、地方の社会サービス部の予算であったりして複雑であったが、それを一つにまとめることによって政府は責任の所在を明確に示したことになる。またこの資金によって、いままで予算不足のために実行されなかったこうした先駆的な雇用対策のアイデアを試す機会が生まれたのである。

5 柔軟なサポートの必要性

障害者を社会へ統合しようとする動きは保護工場をより開かれたものにしようとする傾向にも現れており、一般の職場の中で重度の障害者が必要な援助を受けながら仕事をすることができるとされる援助付き就労 (Supported Employment Programme) が提供され始めている。これは障害者の作業能力に応じてホスト企業が払う賃金が、健常者と同じ賃金レベルになるように公的な組織が埋め合わせをするという援助を行うものである。Pozner & Hammond (1993) によればこの事業は保護工場よりも費用効果があるという。また、援助付き就労に関する最初の調査は、それが知的障害者の地域での就職を援助するのに大変効果があったと報告している (Terlizzi, 1997)。さらに給付への依存も軽減するのに有効である。また自営業は障害者にとって、もっと便利で柔軟な仕事の方法を提供するであろう。教育・雇用省は 1994 年の時点で全労働者人口のうち 12.4% が自営業であり、障害者はこの割合よりも多く自営業に就く傾向があるとしている。自営業を促進するために「アクセストワーク (Access to Work)」計画 (障害者に対して職場への交通費の支給、施設や設備の調整、仕事をする上でのサポートに対するコストの補助などを行う) では特別の援助や対応がなされている。

以上、第 1 章ではイギリスにおける障害者雇用政策の展開と障害者差別禁止法や、ニューディールによってより制度の変革が図られていることをみてきた。そこでは障害者が地域のなかへインテグレートされるよう、より柔軟な政策が進められていた。次章では、それらがどのように実践されているか

検証する。

第2章 オックスフォード県の障害者雇用対策のケーススタディ

この章では、イギリスオックスフォード県における障害者雇用の政策や対策事業の状況のケーススタディを行う。それによって国レベルの政策が地方レベルにどう反映しているか、より現実的に検討することができる。

オックスフォードはイギリス南西部に位置する県である。他の地域と比べると割合に裕福な土地柄であるが、障害者の分野に関しては他の地域よりも状況が良いというわけではない。オックスフォードはイギリスの地方制度上 South East region（南西地区）に区分されるが、南西地区開発計画RDPSE（the Regional Development Plan for the South East）は、1997年時点で南西地区での障害者の失業率は他の地区の4倍ほど高く、また一般の失業率も高いと見ている。オックスフォードには、18万件ほどの雇用主があるが、そのうち79%が従業員数10人未満の雇用主で、それらはオックスフォードの全労働人口の20%を雇用している。従って、もちろんこれらの雇用主には障害者差別禁止法7条は適用されない。

1998年7月、この分野における専門家、オックスフォード県庁社会サービス部⁽⁶⁾障害／統合部の課長、オックスフォードジョブセンターの障害者雇用アドバイザー⁽⁷⁾、障害者雇用に関する研究プロジェクト「アプティテュード・ファースト」⁽⁸⁾のプロジェクトコーディネーターの3人にインタビューをした。内容はあらかじめ用意された半構造的なインタビューに沿って行なわれ、インタビューは録音された。主な質問は、オックスフォード県内では障害者は雇用に際してどのようなサポートを受けられるか、障害者雇用の関連機関内でのパートナーシップの状況、ニューディールや障害者差別禁止法などの政府の施策が県レベルでどのように実施されているかなどを問うものである。

1 障害者を取り巻く施策

(1) 就労可能な障害者への支援

当然の事ながら、障害を持つ者の障害の程度は多様である。そのことは就労の可能性に影響を及ぼしており、かつそれに応じた対応がとられている。ここでは、就労可能な者、トレーニングが必要な者、公的給付の対象者という3通りの対応を見ていこう。

障害者は仕事を求める際、健常者と同様ジョブセンターを訪れなければならない。オックスフォードのジョブセンターには障害者雇用アドバイザーがあり、訪ねてきた障害者から簡単な相談を受けた後、彼らがどのような能力を有し、それに即してどのような職業が適するかを判断する。障害者雇用アドバイザーは相談者が職を得ることが可能であると見れば、面談中に雇用主に電話をかけ、相談者に適当な職を提供してくれるように頼む。このとき障害者雇用アドバイザーは政府が行なう様々な就職斡旋の制度（アクセストゥワーク、ジョブトライアル、援助付き雇用など）を紹介することによって雇用主が障害者を雇ってくれるよう促す。これらの制度は障害者が受けている給付金を侵すこともないし、障害者雇用アドバイザーがサポートしている間は雇用主に金銭的負担を負わせることもないので、障害者雇用アドバイザーはこれによって相談者も雇用主も両方奨励することができる。例えば、アクセストゥワークという事業は障害者が健常者と同じ職場で同じレベルで仕事ができるようにするためのもので、障害者雇用アドバイザーはこれを使って障害者に仕事の内容を教えたりする従業員の一日の費用を雇用主に支払うシステムである。聴覚障害者の人がいれば、その人が自分一人で仕事をできるようにするまで通訳者が必要である。一日中誰かが障害者について教えなければならない場合、その従業員の一日の労働が奪われることになる。このような場合にアクセストゥワークを利用することができる。しかし、アプティチュード・ファーストコーディネーターによれば、「アクセストゥワーク事業は縮小されてきている」という。例えば、これまで障害を持つ労働者は交通手段への援助をしてもらっていたが、1年間の限定になった。また、もし彼

らが一度職場で環境を整えてもらったのち、職場を変った場合、再度設備を整えることはできなくなった。

もし障害者が仕事をするのが難しい場合や自立できない場合には、彼らは社会サービスや社会保障への依存が必要となる。社会的サービスでは就職を支援するには困難な人々や、受給している給付金の関係から障害者雇用アドバイザーの措置から外れる人々を扱う労働担当官 (Work Placement Officer) がいる。オックスフォードでは現在3人のフルタイムの労働担当官を雇っており、彼らは障害者、トレーニング提供者、雇用主と連携し、雇用への支援を行なっている。しかし、雇用主は労働担当官や障害者雇用アドバイザーの支援なしに障害者に雇用の機会を与えようとしないというのが現実で、社会サービス部はもし政府が給付金受給者の数の削減にもっと躍起になれば、社会サービス提供のためのコストはもっと嵩むであろう見ている。社会保障から社会サービスへ負担が移動するだけである。

オックスフォードでは直接支払方式 (Direct Payment Scheme) といわれる障害者によりフレキシブルなサービスを提供するものがある。この事業はまだ新しく、あまり幅広く知られていないため、一部の地方自治体で採用されているだけであり、オックスフォード社会サービス部はその一つである。障害者は彼らのケアマネジャーによってこの制度の使用が認められれば、給付金を自分自身の介護者を持つために使うことも可能である。彼らはその介護者を自分の職場に連れて行き、書類を読ませたり、コピーをとらせたりすることができる。しかし、これは障害者には決定権がなく、それはケアマネジャーに属しているのである。従って、ケアマネジャーがこの方法を拒否すれば障害者が利用することはできない。

(2) 職業トレーニングの支援

障害をもつ相談者が障害者雇用アドバイザーによって就職に適さないと判断された場合、障害者雇用アドバイザーはトレーニングのコースをとるよう薦めることになる。オックスフォードのトレーニングコースはヨーロッパ

ン・ソーシャル・ファンド (ESF)⁽⁹⁾をとおして行われ、3つの異なったレベルで提供されている。(基本的スキルの習得、わずかな賃金を得ながら作業を行うデイサービス、一般雇用へ導くトレーニングである。)1997年には、ESFの事業であるガイダンス、職業訓練、職業体験と職業指導を含むトレーニング・パッケージに参加したのは10名であった。更に、20名が国家職業資格取得を目的とするトレーニング・パッケージに参加した。これらの人々は将来の雇用に役立つようなスキルを身につけることができる。オックスフォードでは主にスーパーマーケットなどの企業がこれらのトレーニングを提供している。現在、コースの参加者の70%が官公庁、非政府機関でソーシャルケアの仕事を得ている。

(3) 障害者に対する給付の課題

就職もトレーニングも適さないと障害者雇用アドバイザーによって判断されると給付受給の選択肢がある。その際に障害者に対する給付の受給資格と障害者自身の働きたいという希望のバランスをどのようにとるかが問題となる。

障害者雇用アドバイザーとのインタビューでは次のような話が出された。あるケースで障害者が労働不能給付を受けながら介護者に頼って生活をしてきた。しかし、その障害者には外で仕事をしたいという願望が強かった。ただしこの場合、常勤の仕事をすれば給付の大部分を失うことになり、一度受給を休止するとそれを再開するのは困難である。それでも仕事がしたいという意欲があったので、その障害者はボランティアの仕事をすることになった。これは給付も受けつつかつ社会的な仕事を両立している例といえよう。

アプティテュード・ファーストのコーディネータによれば、もし現在給付を受けている障害者が就職して受給資格を失った場合、それと同じレベルの生活をするためにはおよそ1年に1.8万ポンド稼がなければならない。しかし、これだけ稼ぐことのできる障害者はまれで、多くの障害者が給付資格の縮小に反対しているということであった。

(4) 援助付き雇用 (supported employment) の可能性

オックスフォードには保護工場が一軒あるが、このような雇用形態はしばしば隔離されているようにみなされるため、最近では個人へのサポートをつけて地域で働くことができるように努力されてきている。しかし、オックスフォードの社会サービス部は「保護工場は差別的ではなく、知的障害者、またその家族は保護工場の方を好んでいるケースが多くある」という。知的障害者の家族たちは一般雇用の環境は本人たちがいじめにあったり、利用されたりするのではないかと不安を抱いているのである。本来保護工場は一般雇用の前のステップとして整備されているが、そこへいったん居場所を見つけたものは長く留まる傾向がある。また、そこ以外へ行くとところがないということもあり、保護工場からメインストリームへは移行しにくいというのが現状だ。

サポートの必要な個人が一般雇用で就労する場合、援助付き雇用という形態で雇用される。インタビューに答えた社会サービス部も障害者雇用アドバイザーも「オックスフォードで行われている施策のうち何が一番強調されているか」という問に対し、この援助付き雇用をあげた。援助付き雇用では地方当局やボランティア組織がホスト企業や雇用サービスと連携して障害者を一般雇用へと導く。また、レンプロイ公社の工場や地方当局、ボランティア組織によって運営される授産施設での雇用も提供している。

2 中央政府の影響

政府の「福祉から就労へ」プログラムの影響と、それにともない雇用分野への資金が拡大されたおかげで、障害者にとっての就労が重要であるということが改めて認識されてきている。オックスフォードの社会サービス部はこれをふまえて県庁の他の部署とともに1999年までに全部署の政策、業務内用、手続き見直しを完了させ、障害者がサービスを利用するにあたって困難を来すような障壁の改善を目指した（インタビューは1998年に行なわれており、その後の経過は把握していない）。この主な内容として、障害者差別禁止法の

要請に見合うよう障害者にとってアクセスしやすい環境づくりを図り、特に担当者を設けて、庁舎設備を点検している。また各部署は障害者差別にあたるような政策がないか見直すことが求められている。このように県庁全体で障害者差別禁止法の要請に応えるよう努力していることが伺えるが、その一方で社会サービス部は560万ポンドの予算カットを1998 / 1999年で強いられている。これも実は障害者差別禁止法やニューディールの影響であると見ている。社会サービス部は1997/1998年に行なった地域へのサービスと同じレベルで提供しようとすればむしろ840万ポンドの増加が必要であるとしている。

「福祉から就労へ」は今までの政策との違いとして雇用主、地方自治体、トレーニング提供者、ジョブセンターなどによるパートナーシップの点を特に強調している。しかし、障害者の中には公式機関内でのコミュニケーションがうまくできていないと指摘する声もある。インタビューを通して社会サービス部と障害者雇用アドバイザーの公式機関はお互いにPACTs⁽¹⁰⁾という機関を通してつながってはいるものの、それぞれの対象者を持ち、独自の方法でサービスを行なっているとの印象を受けた。アプティテュード・ファーストプロジェクトは「公式機関同士の関係は一見良いようであるが、予算圧縮や社会の批判などの厳しい圧力の中にあることも事実である。さらに、専門性の欠如や政治的駆け引きがしばしば指摘されている」と報告している。

インタビューに答えた障害者雇用アドバイザーによれば、障害者（雇用）法では雇用主にそれほど圧力がかけられることはなかった。しかし、障害者差別禁止法になってからはいくつかの分野でその効果がみられており、それは雇用主が関心を示し始めていることを表しているということだった。ちなみに、Drake (1999) は1997年に行われた調査では、ほとんどの雇用主が障害者差別禁止法は彼らの従業員への対策にわずかしこ影響しないと思っていると報告している。これに対し、オックスフォード県は障害者差別禁止法7条において適用から除外されるような小企業が多いが、これらの雇用主でさえ社会の動きに対応して圧力を感じるようになってきているようである。

しかしながら、障害者のなかには障害者差別禁止法に満足しない声もある。その理由はアプティテュード・ファーストコーディネーターによれば、「障害者差別禁止法のもととなった政府報告書は、性差別禁止法や人種差別禁止法の政府報告書がとて明瞭なのに比べて、非常に曖昧な言葉を使用している。これは政府が障害者の雇用主に金銭的負担を負わせた場合の彼らの怒りを恐れていることである」とのことだった。確かに「合理的な調整」(reasonable adjustment)の解釈が個人の推測に任せてあるように、曖昧な表現がある。このような曖昧さは繰り返し審議を重ね、また社会的な関心を高めてより明確な基準を作っていく必要がある。

第3章 障害者雇用対策の今後の課題

1 就職の厳しさ

イギリスでは職業訓練に重きが置かれており、また職業資格を持っていた方が就職に有利であろうということで、障害者がそれを取得することは促進されている。しかし、たとえ障害者がそのような資格を持っていたとしても、彼らにとって就職はまだ難しいものである。例えば身体障害者は、障害をクリアするための設備が多くの公共施設や公共交通機関に備えられていないため、職場へのアクセスが障壁となり、障害者と雇用主に雇用をあきらめさせている。知的障害者に関しては、技術の進歩が人手を必要としなくなり、彼らができる簡単な作業が少なくなり就職が不可能となってきた。あるいは、障害者の親のなかで本人たちに一般雇用に入ってほしくないという人もいる。たとえ政府が職業訓練や資格取得を推奨し障害者がそれをクリアしたとしても、彼らはこのような障壁にもぶつかっている。さらに、たとえ彼らが就職したとしても、彼らの地位は不安定である。アクセストゥワークなどの事業はほんの一時期しか障害者をサポートしない。就職した時がサポートの終わりを意味してはならず、雇用を維持することも彼らにとって同様に困難なのである。短期間のサポートは少なくとも障害者が就職する点に関しては有効だと考えられる。ところが就労し続けるということに関しては効果がな

いということを示唆している。障害者差別禁止法はこのような「好ましくない処遇」を禁止している。しかし、アプティテュード・ファーストコーディネーターは、雇用主は健常者の人以外を雇うことを恐れているのではないだろうかと述べている。障害者登録がなくなった今や一見して障害を見ることができず、それによって差別されないという。しかし、雇用主は障害者を雇うことで自分の不利益となることを依然として危惧しているためである。たとえ障害者差別禁止法が障害者に対する差別的行為を禁じたとしても、このことが障害者をかえって就職の厳しさに直面させているのではないだろうか。ある研究者たちは「障害者が雇用を維持するために必要なのは、職場での支援者ではないか」（Barnes, Thornton and Campbell, 1998）と記している。

2 柔軟性というキーワード

障害を持つ個人に対するサービスを向上させるためには「柔軟性」がキーワードとなるだろう。「柔軟性」への動きは、コミュニティケアの思想の普及や1996年直接支払法（Direct Payment Act）が成立したことで個人への直接支払が可能となったことなどの影響を受けて広がったと考えられる。地方自治体からの支援を受けている多くの障害者は直接支払方式の方が好ましいと考えている（Kestenbaum and Cava, 1998）。しかし全ての地方自治体がこの制度を採用しているわけではない。さらに、アプティテュード・ファーストコーディネーターが指摘したように、直接支払を障害者が受けるにはケアマネジャーの推薦が必要であり、もしケアマネジャーがこの制度を選考しなければ障害者は直接支払を受けることができない。このようなことを考慮すればより適確に個人のニーズを把握することや、個人の自主性を尊重したサポート、より身近なサポート提供者が必要である。

援助付き雇用についても職場において障害者へのサポートをより柔軟に行なうことが期待されていた。しかし、例えばアクセストワークは障害を持つ労働者が職場を変った場合、彼らにもう一度同じサポートを提供するこ

とはない。また、従来の保護雇用よりも費用的効果があるとみなされているが、Pannellらはイギリスの援助付き雇用は米国のもものと比べるとその成果に大きな差があるといっている。これは財源的抑圧のせいであり、さらに資金の地域的配分が公平ではないためであると指摘している。事実、資金不足がサービスにおける硬直性を引き起こす危険があるということを前章で見てきた。アプティテュード・ファーストコーディネーターは社会サービス部が予算カットを迫られているということは彼らが適切なサービス提供ができないことを意味すると指摘している。また障害者雇用アドバイザーもサービスの質、量ともに資金不足の影響を受けている。サービス提供者はサービス向上に尽力しているが、資金不足のためにサービスを限らなければならないという現実に直面している。

また別の面での働き方の柔軟性の課題がある。つまり障害者の中には常勤で働けない人もいるという現状から、より柔軟な雇用形態の必要性が叫ばれている。KestenbaumとCava (1998) はパートタイムでの仕事、電話を利用した仕事や自営業などは自由な時間で働くことが可能であるし、障害者のニーズに見合うことができるだろうと提言している。雇用主は、このようなタイプの仕事を障害者差別禁止法で定められている「合理的な調整」として提供することができるであろう。しかし、たとえ障害者がパートタイムで働きたい、自営業で働きたいと思っても、前章の事例で見てきたように障害者は受給資格を失うことを恐れているし、介護者によって活動を制限されがちで、適切な職を得ることができないのである。KestenbaumとCavaはボランティア、非政府セクターによる雇用やソーシャルファーム（普通の方法で雇用を得たり、それを維持したりできない障害者を企業が市場の賃金で雇うために設立しているもの）のような新しいタイプの雇用形態が現れてきていると述べている。柔軟な形態を追求していく一つの試みといえよう。

3 研究の必要性

アプティテュード・ファーストコーディネーターは「偏見」が障害者が地

域へインテグレートされることを困難にする原因の一つであるといっている。これを取り除くには、雇用主や住民が障害者が働く意欲や能力を持つこと、彼らを雇用することは不利益とならないことなど、障害者に対する理解を深めることが重要である。「福祉から就労へ」は障害者雇用に関するさらなる研究を進めようとしているが、このような研究により障害者のより正確な現状と制度の効果などの情報が得られることが期待される。また、様々なタイプの援助の中でどのようなものが障害者にとって有益となるかも見極めることができる。こうした研究の上で、障害者に対する理解は促進され、また有効な政策を立てることができよう。

おわりに

現在日本では経済の停滞による失業率は高水準であり、障害者の雇用状況はいつそう厳しいものとなっている。1995年の「障害者プラン～ノーマライゼーション7ヶ年戦略」、1997年には「障害者の雇用に関する法律」の改正が行なわれ知的障害者も雇用率の対象とされるなど、施策の充実を図ってきた。一般に日本の障害者雇用促進の方法は雇用主に対して補助金を払うことや、税の軽減などによって取り組まれている。これに対してイギリスでは雇用主へというより、障害者本人への援助を行なうことで雇用主が障害者を雇いやすいようにしていることを見てきた。日本では雇用主が補助金目当てに障害者を雇用し、この制度を濫用するような例も見られ、雇用主への援助という方法の危険性を示している。このような不当な処遇に対して、障害者の権利を保護するような雇用上の差別禁止法もなく、訴訟なども起こりにくい。障害者差別禁止法や監督機関の整備が必要といえよう。また、一方では欧米諸国に比べると低い法定雇用率でさえ満たされていない状況もある。イギリスでは割り当て雇用廃止には反対の声があったにもかかわらず廃止された。日本ではこの制度を今後どのように運用していくのか、イギリスでの取り組みは一つの示唆を与える。

調（1995）は、障害者を分離する保護雇用に対しては、日本では障害者の

中にも一般的な就労こそが望みであるという認識で、反対の声があると指摘している。また、労働省も保護雇用制度はノーマライゼーションに反し、多額の財源が必要であり、かつ労働意欲を失わせる制度であるとして採用できないとしていると述べている。また関（1995）によれば障害者に対する一般企業からの求人は、経済の低迷により数は減っているものの、情報処理分野では需要があるという。しかし、応募する障害者の側にこれに見合うスキルがないなど、雇用のミスマッチもあり、産業構造の変化などに対応した支援機器の開発や、教育が必要となると述べている。

最後に行政システムに関して触れておこう。イギリスでは障害者雇用支援は教育・雇用省と社会保障省との連携で行われている。我が国では2001年から中央省庁は改編され労働省と厚生省が合併することとなっており、障害者雇用と福祉の連携が期待される。しかし、斎藤（2000）は、「労働行政と福祉行政の連携の結果、福祉的就労の増大を招くならばそんな連携など意味はない。必要なのは福祉就労にかけられた福祉行政の予算を労働行政の方にもっと注ぎ込むことである」としている。つまり障害者の雇用を福祉の枠の中で対応するのではなく、労働の枠の中で対応することの重要性を示している。これらを考慮すれば、我が国でもイギリスの教育・雇用省のような、教育と労働行政が連携し、一般的な就労に結びつくような教育や職業訓練が必要なのではないだろうか。

以上、イギリスの障害者雇用の動向と課題を中心に検討してきた。今回は特にオックスフォードの事例を取り上げたが、他地区の状況、さらにはブレア政権下での政策展開など触れられなかった部分も多い。今後の課題としたい。

注

- (1) この「研究ノート」は筆者が1998年イギリスオックスフォードブルックス大学に提出した修士論文をもとに日本の最近の動向を加筆し、作成したものである。オックスフォードブルックス大学院修士課程で指導い

いただいたティム・ブラックマン先生に感謝申し上げます。

- (2) イギリスとはグレートブリテン（イングランド・スコットランド・ウェールズ）と北アイルランドをさす。
- (3) 労働不能給付（Incapacity Benefit）
 - ・ 拋出制・病気や障害のため仕事ができなくなった者で4日の待機の後28週間は短期低額（50.35ポンド／週、非課税）に、29週目から24週間は短期高額（59.55ポンド／週、課税）である。
 - ・ 短期低額を受けるには家庭医から労働不能であるとの証明が必要。短期高額には請求者は自身の障害に関する質問表を記入し（All Work Test）、医者から労働不能の証明を得なければならない。
 - ・ このテストによって5%のIncapacity Benefit（障害のため働けない者に年金受給の年まで受給される）の受給者がその資格を失うだろうと見られている。
- (4) 所得補助の障害加算（Income Support with a Disability Premium）

無拋出制。資力調査を伴う。[受給資格について]・単身で独居の者。付添手当（Attendance Allowance）もしくは障害者生活手当（Disability Living Allowance）の中・高額手当を受けていないこと。・夫婦（高額支給）：夫婦二人とも付添介護手当もしくは中・高額の障害者生活手当を受給し、彼らのどちらかを介護する者が障害者介護手当を受けていないこと。・夫婦（低額支給）：申請者が配偶者を持ち、同居人がいないこと。付添手当もしくは中・高額の障害者手当金が両者に支給されていて、どちらか一方が障害者介護手当を受けていることなど。

付添手当（Attendance Allowance）65歳以上で障害を持つようになった者に障害者手当金の付添手当部分と同様の手当を支払う制度。

障害者生活手当金（Disability Living Allowance）

無拋出で付添手当と移動手当から構成される。付添手当には要付添の程度により3種類の手当がある。移動手当も心身の障害状態に応じて2種類用意されている。

(5) 重度障害者手当 (Severe Disablement Allowance)

16歳以上 65歳未満のもので、病気や障害のために28週間以上に渡って働くことができないもの。さらに、国民保健の拠出がないか、不十分なため労働不能給付が受給できないものに支給される。

基本給付 40.35 ポンド/週

年齢に応じて加算 14.05 ポンド/週 40歳未満、8.90 ポンド/週 40~49歳、4.45 ポンド/週 50~59歳 (1998年現在) このほか扶養家族への加算もある。

(6) オックスフォード県庁社会サービス部 (Social Services Department)

オックスフォード内の社会的サービスを提供する部署。ソーシャルワーカーを雇う雇用主の中で最大の機関で、知的障害者、精神障害者、身体障害者、高齢者、こどもなどのクライアントグループにサービスを行なう。NHS and Community Care ActとChildren Actに基づいてサービスを行なう。現行の体制は1972年のLocal Government Actによってつくられた。

(7) 障害者雇用アドバイザー (Disability Employment Advisor)

ジョブセンターに置かれ、障害者の求職に際し支援を行なう。

(8) アプティテュード・ファースト (Aptitude First) プロジェクト

Oxfordshire Council of Disabled People (OCDP) を主体とし、ヨーロッパンソーシャルファンド (ESP) の補助金を受けて進行されている。公式機関、トレーニング提供者、ボランティア組織の代表が集まり、障害の問題に取り組んでいる。

(9) ヨーロッパンソーシャルファンド (ESF)

ヨーロッパンユニオン (EU) は教育、社会政策、都市部や各地域の経済発展などの分野での様々なサービスに対して財政援助をしている。その大部分をカバーしているのが、European Regional Development FundとEuropean Social Fundである。ESFは長期失業者や若者に対してトレーニングや雇用に関する施策に取り組んでいる。

(10) PACTs (Placement Assessment and Counselling Teams)

各地のジョブセンターに籍を置き、現在全国で70のチームがある。職業適性テストや心理学など専門的見地から障害者に関するサポートを行なう。障害者雇用アドバイザーもPACTsの一員である。

文献目録

- 朝日雅也(1998)「世界の障害者施策 ヨーロッパにおける重度障害者の就労施策—保護工場から社会雇用への転換—」『月間福祉』1998年10月
- 岡田忠克・橋本好市(1998)「英国の障害者雇用サービスの展開—1995年障害者差別禁止法制定までの歩み—」『南海福祉専門学校紀要』第16号
- 斉藤縣三(2000)「障害者雇用行政の現状と課題」『ジョイフルビギン別冊：障害者雇用行政の現状と課題』
- 斉藤純子(1995)「イギリスにおける障害者雇用法制の改革」『レファレンス』45巻5号
- 鈴木 隆(1997)「イギリス一九九五年障害者差別禁止法の成立と障害者雇用(1)、(2)」『島大法学』第40巻第4号、第41巻第2号
- 関 宏之(1995)「援助付き雇用(supported employment) サービス=アメリカと日本」『ジョイフルビギン』3号 pp.53-56
- 調 一興(1995)「この国に必要な障害者の雇用・就労対策」『ジョイフルビギン』3号pp.46-49
- Barnes, H., Thornton, P. and Campbell, S.M. (1998) 'Disabled people and employment: new issues for research and practice, in Joseph Rountree Foundation (JRF) (ed.) Findings, York, JRF
- Doyle, B. (1996) 'Disabled Workers' Rights, The Disability Discrimination Act and the UN Standard Rules', Industrial Law Journal, 25(1) pp.1-14
- Drake, R, F. (1999) Understanding Disability Policies, Hants, Macmillan

- Kestenbaum, A. and Cava, H. (1998) 'Personal assistance users and work' in JRF(ed.), Findings, York, JRF
- Organisation for Economic Co-operation And Development (OECD) (1992) Employment Policies for People with Disabilities : Report by An Evaluation Panel, Paris
- Pannell, J. et al (1998) 'Supported Living and Supported Employment: Opening up opportunities to people with learning disabilities', in JRF(ed.), Foundations, York, JRF
- Pozner, A. and Hammond, J. (1993) An Evaluation of Supported Employment Initiatives for Disabled People, Employment Department
- Terlizzi, M.D. (1997) 'Talking about work : I used to talk about nothing else, I was excited and it got a bit too much for my parents', Disability & Society, 12 (4), pp.511-553