

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 27 年 11 月 26 日現在

機関番号：30106

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2012～2014

課題番号：24530063

研究課題名(和文) 障害者の賃金査定に関する法的問題の比較法研究

研究課題名(英文) Comparative Study of Wage Assessment for Employees with Disabilities

研究代表者

中川 純 (Nakagawa, Jun)

北星学園大学・社会福祉学部・教授

研究者番号：50326534

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,100,000円

研究成果の概要(和文)：障害者の賃金、それに対応した所得保障のあり方などに関する、オーストラリア、カナダ、アメリカ合衆国、台湾の比較研究から、以下のことが指摘できる。第1に、能力査定型賃金制度を採用することが、技術の習得や生産性の向上に効果があると考えられていること(豪、台)、第2に、支払い可能な賃金を設置するために能力査定基準に賃金を低下させる要素が含まれることがあること(豪BSWAT)、また事業所内部で査定をおこなう場合、能力査定基準やその適用のあり方によって、支払可能限度額を踏まえて算定することによって、生産性に対応した賃金額ではなくなっている傾向があること(台)ことである。

研究成果の概要(英文)：This study of wage systems for employees with disabilities clarifies the followings from the comparative perspectives. First, commensurate wage system for employees with disabilities tends to encourage those to improve their skills and productivity, especially in Australia and Taiwan. Second, the wage assessment system can assess their productivity in quantity well but cannot do quality of services. Third, wage assessment tool (standard) includes some criterion which decreases their wage, especially in sheltered workshop in Australia, and wage assessment tool adopted by each sheltered workshop is arbitrarily used in some cases in Taiwan.

研究分野：社会法学

キーワード：障害者 賃金 所得保障 障害年金 就労移行支援

1. 研究開始当初の背景

障害者に対するソーシャルインクルージョンやディーセントワークの保障が叫ばれる中で重度の障害者が雇用でおかれている状況には非常に厳しいものがある。わが国において、旧授産施設(自立支援法に下での就労継続支援事業B型)などで働く障害者については労働基準法や最低賃金法の適用がなく、1ヶ月あたりの工賃も低廉なものとなっている(平成18年度における工賃倍増計画対象施設では12,222円、就労継続支援事業B型では11,875円)。また、工賃の決定方式も施設や事業所に委ねられ、障害者個人の就業能力が十分に評価されていない場合もある(一般就労や就労継続支援事業A型で働く障害者に対する最低賃金の適用除外の場合で就業能力が問題となる)。低廉な工賃、就業能力評価の不十分さ、加えて就業能力を加味しない所得保障のあり方は、ソーシャルインクルージョンやディーセントワークの観点から、問題視される必要がある。これに対応するために、わが国では工賃倍増5カ年計画、工賃向上計画などの施策が実施されているが、十分であるとはいえない状況にある。

2. 研究の目的

わが国の障害者雇用施策の現状として3つの特徴がある。第1に授産施設や就労継続支援事業B型の施設においては、労働基準法や最低賃金法の適用が除外されており、工賃の額は、その施設ごと、または障害者の就業能力ごとで異なっていること、その評価の方法も施設に委ねられていることである。第2に一般就労や就労継続支援事業A型で働く障害者に対して、最低賃金の適用除外(減額特例)を認める一方で、就業能力を評価し、それに最低賃金を乗じるかたちで賃金を決定する方法が採用されていること、その評価を労働基準監督署がおこなっていることである。第3に、障害者の就業能力、稼働能力を障害年金の算定の上で評価していないことである。これらの施策は、障害者が自立生活に必要な原資を獲得すること、ディーセントワークやソーシャルインクルージョンを実現することを困難にしていると考えられる。これらへの対応策として、重度障害者で、一般労働市場ではない施設、事業所などで就労する障害者の賃金の査定、決定方式、工賃(賃金)と所得保障の関係を再構成する必要があると考えられる。

それをおこなうためには他の国々との比較研究が有効であるが、わが国では重度障害者の賃金(工賃)の決定方法、その制度との障害年金制度の関連性について比較研究が十分でない。したがって相対的な観点からわが国の問題点が把握されていない現状にある。そこで、他の国々においてどのような法制度が採用されているのか、どのような実績があるのか、実態はどうか、どのような問題があるのかを確認する必要がある。

3. 研究の方法

本研究で明らかにすべきことは、第1に障害者に対する賃金査定基準と方法、第2に、障害者の就労所得と年金や公的扶助による所得保障の関連性、第3に賃金や所得と一般就労移行医療との関連性についてである。これらを、オーストラリア、アメリカ合衆国、カナダそして台湾の比較からあきらかにする。

(1) 諸外国における賃金査定基準と査定方法
諸外国における賃金査定基準と査定方法について、オーストラリア、アメリカ、カナダ、台湾を比較する。

オーストラリアにおいては、一般就労における賃金査定と授産施設における工賃査定にわかれる。一般就労に対する賃金評価基準として能力査定型賃金決定基準(Supported Wage system, SWS)がある。これは、障害者の能力を10%きざみで査定し、そのパーセンテージを基準賃金に乗じることによって賃金額を決定している。ソーシャルインクルージョンやディーセントワークの観点からも必要とされる。SWSがどのように障害者の能力を査定しているのか、またそのような能力査定方式を採用するにいたった経緯をあきらかにしたい。

また、授産施設で就労する障害者に対する能力査定基準としてビジネスサービス賃金評価基準(Business Service Wage Assessment Tool, BSWAT)がある。また、障害者の稼働能力と障害年金(Disability Support Pension, DSP)の支給額をリンクさせ、一定の所得を保障している。オーストラリアのメルボルン市では授産施設(Australian Disability Enterprises, ADEs)で就労する障害者の1時間あたりの賃金が、2.5オーストラリアドルであったこと、カナダでも1.5カナダドルであったことが報告されている。能力評価が就業能力に基づきなされること、またその職業で必要とされる能力と障害者個人の能力のマッチングにより決定されることから、賃金の額が低くなることが想定される。しかし、実際にはBSWATには賃金額が低く設定されるよう、一般雇用における就業能力比例型の賃金決定システムとは異なる項目がおかれていたり、査定人の裁量により、賃金を低く抑えられているという現実がある。そこで、賃金決定の査定基準、方式、査定人の裁量について検討したい。これを、BSWATの査定基準の制定経緯、実際の運用をみることにしたい。

アメリカやカナダの州には、労働基準法の適用について重度障害者を除外していたり、賃金の額を就業能力の評価によって決定しているところがある。査定方法の違いにもかかわらず、授産施設で就労する重度障害者が得る賃金(工賃)が低く抑えられている状況は日本と類似している。アメリカ、カナダに

おいてはどのようなかたちで賃金が決定されているかを明らかにしたい。その一方で、北アメリカでは授産施設は縮小傾向にあり、障害者も一般就労移行を求める傾向が強まっている。どのように一般就労移行を図っているのかについてもあきらかにする。

台湾においては、一般就労する障害者には能力査定型賃金の適用はないが、授産施設においては能力査定型賃金制度を導入している。どのような方法で、誰が査定をしているのかについてあきらかにする。

(2) 障害者の就労所得と所得保障の関係

就労所得と所得保障制度と就労によってどの程度の所得を獲得できているのかを検討する。わが国においては、障害者の就業能力、稼働能力と障害年金の間には直接関連性がないといつてよい。一般企業で正社員として就労している個人でも障害年金を受給している場合がある一方で、授産施設での就労が難しい個人でも、障害年金を受給できない場合もあり、十分な所得を得られているとはいえない状況にある。

オーストラリアでは、単身障害者が満額の障害年金(DSP)を得る場合には2週間につき146オーストラリアドル以下でなければならず、就労所得が1ドル増えるごとに年金支給額が50セント減額される制度設計となっている。つまり就労を維持しながら、就労所得と障害年金をあわせたかたちで所得を得ることができる仕組みとなっている。類似の方法は、カナダのオンタリオ州でも採用されている。ただし、オンタリオ州の場合には、SWSやBSWATのような能力査定型の賃金が一般的ではなく、一般就労によって獲得される最低賃金以上の賃金が収入認定の対象となる。このような制度が障害者の自立生活の原資として必要な額となっているのかについて検討したい。

(3) 障害者の一般就労支援

障害者の一般就労移行を実現する上で、障害年金や公的扶助、そして医療供給体制が障害者の一般就労移行にどのような影響を与えているのかを考える必要がある。これらを上記の国々で比較したい。

まず、就労所得が少ないことがより条件のよい就労機会へ移行するインセンティブとなっているかを検討する。

次に、公的扶助に基づく医療の確保のために就労しないことを選択することがあるが、就労移行のディスインセンティブになっているか否かについてあきらかにする。たとえば、アメリカでは、貧困状態にある障害者が、医療機会を保持するため公的扶助の受給者の立場を維持する傾向にあり、その受給要件として労働不能要件を求められることから就労移行を希望しない状況が生み出されているという。そこで、医療機会の喪失が障害者の就労移行の妨げになっているかについ

て、他の国と比較をおこなう。

4. 研究成果

研究成果については、第1に年度ごとの調査内容を、第2に調査から得られた成果について述べることにしたい。

(1) 年度ごとの調査内容

平成24年度については、台湾、アメリカ、オーストラリアで調査をおこなった。台湾では、障害者雇用施策や社会保障政策について知るために、台湾政府の勞工委員会(労働省)内政省社会司、新北市職業リハビリテーション局を訪問した。オーストラリアでは、障害者に対する能力型賃金査定基準を知るために、SWSを管轄する労働省、BSWATを管轄する家族、コミュニティ、社会および原住民省を訪問した。アメリカでは、障害者の就労移行の実態を知るために、ロサンゼルスに併設されるDisability Rights Legal Center, DRLCワシントン州キング郡の発達障害支援局、AtWorkという障害者就労移行支援事業所を訪問した。

平成25年度については、台湾、オーストラリアで調査をおこなった。台湾では、知的障害者の就労実態を知るために台南市の蓮心園を、障害者就労のワンストップセンターとなっている嘉義市再耕園を訪問した。障害者の就労移行を知るために新北市三重地区のハローワーク、台北市の職業リハビリテーションセンターを訪問した。さらに障害者就労の実態を知るために再度台湾政府労働省を訪問した。オーストラリアでは、障害者の就労実態を知るために、障害者就労移行支援事業所 LEAD を、連邦政府の社会リハビリテーション局、障害者サービス支援局を訪問した。

平成26年度については、カナダ、台湾、熊本で調査をおこなった。カナダでは、オンタリオ州の障害者所得保障プラン(公的扶助)が障害者の就労移行に対して与える影響を評価するため、Ministry of Community and Social Services, Ontario Department of Economic Development, Trade and Employment, Ministry of Training, Colleges and Universitiesを訪問した。また障害者雇用の就労実態をするためにSpinal Cord Injury Ontario, Mr. Mark Wafer, Tim Hortons Ownerを訪問し、調査をおこなった。台湾では、年金や生活保護などの所得保障政策が障害者の就労移行に与える影響をするため、台湾政府衛生福利部(省)國民年金監理委員會、中華民國殘障聯盟(台湾障害者連盟)、台湾政府衛生福利部(省)社会及家庭署、台北市社会局を訪問し、調査をおこなった。熊本では、障害者就労継続支援事業A型およびB型の施設を訪問し、就労実態や一般就労移行の現状について調査し、また熊本県庁を訪問し、県の取り組みについて調

査をおこなった。

(2) 調査に基づく成果

第1に、障害者に対する賃金決定方式について述べる。

わが国においては、一般就労をする障害者に対して労働基準監督官が最低賃金を受領している労働者との比較から作業能率を測定し、それを最低賃金に乗じることによってその個人に対する賃金額を決定している（最低賃金に対する減額特例）。一方、障害者就業継続支援事業B型（旧授産施設）においては、事業所内で作業能率にかかわらず同一工賃が支払われる方法と事業所ごとで障害者ごとに個別の能力査定に基づき算定される工賃が支払われる方法などがある。

オーストラリアにおいては、上述のように一般就労をおこなう障害者に対する賃金査定型賃金(SWS)と授産施設で就労する障害者に対する能力査定型賃金(BSWAT)がそれぞれ適用されている。SWSにおいては、SWS 査定人が、わが国の減額特例と同様に障害者の作業能率を量り、その作業能率をその業種において適用されるアワード（業種、企業ごとの賃金体系）に乗じて賃金が決定されている。わが国との違いは、最低賃金に作業能率を乗じるのではなく、業種ごとの賃金体系に作業能率を乗じていることである。

一方、BSWATは、作業能率基準(Productivity Test)50%と能力査定基準(Competency Test)50%で評価するものであり、それをアワードに乗じて賃金額が決定される。しかし、能力評価基準については、特に知的障害者が能力評価の要件を満たすことが困難（1つでも質問に答えられないと評価が0になってしまうかたちとなっている）であり、それが低賃金につながっていると評価されている。このような能力査定型賃金は近時裁判所で障害者差別禁止法違反という判断がなされ、評価基準の見直しが検討されている。ちなみに、2013年における授産施設の1時間当たりの平均工賃は、4.35豪ドルとなっている。

台湾においては、わが国とは異なり、授産施設（福祉工場）においてのみ能力査定型賃金を適用することが法定されている。能力の査定は、その施設や事業所内部が定める基準により、その職員でおこなわれている。基準となる賃金は、1時間あたりの最低賃金（基本賃金、2013年で115元）となっている。1か月あたりの平均賃金は約6000元（非障害者の最低賃金は、2013年で19047元）となっているが、全体の75%が9000元を超えていない。福祉工場独自の能力査定基準およびその適用は、障害者の生産性そのものではなく、賃金の支払い限度との関係で任意に決定されることがある。最賃の約3分の1の賃金を獲得していることは、日本と比較すれば驚くほど高額といえる。しかし、台湾では2007年の法改正によって福祉工場は雇用化され、

比較的就業能力の高い障害者が就労している現状にあり、一概に高い傾向にあるとはいいきれない。

アメリカおよびカナダにおいては2つの特徴がある。1つは、アメリカやカナダは州によって、障害者に対する労働基準法の適用除外や能力評価型賃金が採用されているが、現状ではそれらが適用されている例が極めて少ないことである。もう1つは、授産施設が存在するものの、施設の規模は年々小さくなっていることである。この2つの傾向を生み出しているのが、障害者の一般就労への移行傾向である。つまり、能力査定を行うことなく、障害者を一般就労させる方向で施策を実施しており、そのようなかたちで就労する障害者には最低賃金を保障している。

第2に、障害者に対する賃金決定方式と所得保障の関係について述べる。

オーストラリアでは、公的扶助制度に基づく障害年金制度(DSP)が実施され、就労所得1ドルに対し50セントが収入認定される方法（2007年から）で年金額が算定されている。2000年におけるSWSの適用を受け就労している障害者の所得（SWSが適用される就労所得+DSP）は、非障害者の所得の平均値または中間値の40%程度となっている。就労していない、またはBSWATの適用を受ける障害者も一定の所得を得られることとなっている。オーストラリアの特徴は、障害年金の支給額をわが国のような障害等級ではなく、就労所得に対して決定しているところである。

カナダ・オンタリオ州でも、オーストラリアに類似する制度が採用されている。オンタリオ州のODSPは、公的扶助に基づく、障害者に対する所得保障制度である。オーストラリアと同様に1ドルにつき50セントが収入認定されることとなっている。これによって、障害年金を受給しながら、一般就労をおこなうこと、つまり年金か、雇用かの二者択一の選択を迫られないこととなっている。アメリカにおいてはSSDIの受給要件に就労可能性があるため、二者択一の選択を迫られる傾向にあることと対照的である。

台湾においては、2007年にはじまった国民年金が障害年金制度を設けているが、労働不能要件が課されており、就労所得を得ながら年金を受給することができない。また、公的扶助による所得保障も相当所得が低くないと受給することができず、福祉工場で就労する平均的工賃を得ている障害者は公的扶助を受給できたとしてもその支給内容は相当制限されたものとなる。福祉工場で就労する障害者の生活は、家族に依存する割合が高くなっている。

第3に、障害者に対する賃金決定方式または別の要因が就労場所、特に一般就労への移行に与える影響について述べる。

まずは能力査定型賃金が適用された賃金額の低さから、一般就労移行へのインセンティブを高めるかについてである。能力査定の

高さやそれに基づく受領できる賃金の額について、障害者は、特に就労先内部で評価に関連することから、非常にセンシティブになる傾向にあり、技術や生産性の向上に貢献している部分がある(オーストラリア、台湾)。しかし、調査の結果、賃金の低さが一般就労への移行のインセンティブを高めるといふ意見は聞かれなかった。オーストラリアでは、DSPにより一定の所得が保障されることから一般就労へのインセンティブが高まりづらいと考えることが可能である。しかし、特別な所得保障制度がほとんど適用されない台湾においても一般就労への意欲は高くない。実際の一般就労への移行率は1.8%と、わが国(3.6%)と比べても低いレベルとなっている。

つぎに、医療のために公的扶助受給者としてのステータスを維持することが、一般就労移行へのディスインセンティブとなるかについてである。アメリカでは公的医療制度が発達していないことからその傾向がみられる。しかし、オーストラリア、台湾においてはユニバーサルな医療制度が実施されており、医療機会を維持するために一般就労移行をしないという選択をとる必要はないと考えられている。ただし、公的医療保険制度が存在するカナダにおいては医療の維持のために公的扶助制度から完全に離脱することを避けることがある。それは、公的扶助であるODSPが医療保険では支給されない歯科治療費や処方箋薬剤費などを支給しているからである。

最後に、一般就労移行を妨げるその他の理由についてである。障害者雇用施策の傾向として障害者の能力にあった就労環境を提供しつつ、自立生活をおこなうために所得保障をおこなうというのが世界的な傾向になっているといえる。障害者の就業能力や就労意欲に合わせてさまざまな就労場所が用意されているが、このような傾向が障害者の一般就労移行を妨げる要因となっている。つまり、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。

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)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)である。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、障害者就労移行・継続支援事業者による一般就労支援があっても、一般就労への移行を望まないことがある。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といえるだろう。

台湾では、福祉工場の雇用化施策によって、能力のある障害者が福祉工場で就労するようになったが、独立採算を求められる福祉工場が能力のある障害者を囲い込み、一般就労移行させない方針をとっている。また、能力を有する障害者が福祉工場で就労することは、能力が十分でない障害者の就労機会を失わせる結果を導いている。

カナダでは、授産施設の就労機会が限定されており、一般就労と不就労の空間形態がないことで、障害者は原則として一般就労の機会を得なければならず、一般就労に対するインセンティブは高いと言われている。また、カナダでは障害者を一般就労させる就労支援事業者(コンサルティング、就労先の発見、ジョブコーチ、雇用継続支援などをおこなう事業者)がそれ支援している。報酬は、障害者が一定期間就労を継続することによって事業者を支払われることとなっている(就労移行・継続支援事業は、オーストラリアでもおこなわれている。オーストラリアにおいては、一般就労移行支援とADEsの両方について支援をおこなっているが、一般就労支援については、カナダと同様に、一定期間の就労継続が実現してはじめて報酬が支払われることとなっている)。ただし、カナダにおいては、中間形態がないことから、就労していない障害者の割合が高くなっている。

(3) 研究成果と今後の予定

平成26年度までの調査を踏まえて研究成果を発表している。台湾における授産施設の賃金算定、査定方法と政策による一般就労への移行を阻害する要因について考察した「台湾における障害者に対する賃金政策と職業リハビリテーション」『季刊労働法 245号』(2014年)133-149頁を発表した。また、オーストラリアにおける障害者の能力比例型賃金査定方法と障害年金の関係については「オーストラリアにおける障害者に対する賃金政策と所得保障制度の展開：障害年金(DSP)と能力査定型賃金制度(SWS)の成立」『中京法学 49巻1・2号』(2014年)1-64頁を発表している。

今後については、オーストラリアについてはBSWATの査定方法と賃金差別に関する論文を発表する予定である。台湾については、障害者に対する所得保障制度や医療が一般就労移行支援に与える影響について評価する

論文を執筆予定である。アメリカおよびカナダについては、授産施設の縮小と一般就労へ移行傾向がある中で、労働基準法などにある最低賃金の適用除外が使われなくなってきてること、障害者就労移行支援事業所の取り組み（特に統合雇用）などについて執筆する予定である。加えて、アメリカでは、所得保障制度である SSDI や SSD と障害者の就労移行支援の関連性について、カナダのオンタリオ州の就労支援と公的扶助を組み合わせているオンタリオ障害者支援プログラムについても論文としてまとめたいと考えている。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計 2 件)

中川 純「オーストラリアにおける障害者に対する賃金政策と所得保障制度の展開:障害年金(DSP)と能力査定型賃金制度(SWS)の成立」『中京法学 49 巻 1・2 号』(2014 年)1-64 頁

中川 純「台湾における障害者に対する賃金政策と職業リハビリテーション」『季刊労働法 245 号』(2014 年)133-149 頁

〔学会発表〕(計 7 件)

Jun Nakagawa “Disability Employment Policy in Japan,” School of Disability Studies, Ryerson University (Canada), (June 11th, 2014)

中川 純「障害者福祉と差別禁止アプローチの規範論的検討」(日本社会保障法学会、大阪大学 2014 年 5 月 24 日)

Jun Nakagawa “Critical Analysis for the Disability Law and Policy Shared in Taiwan and Japan,” Institute for Employment and Labour Studies, Taiwan National Cheng-chi University, (November 6th, 2013)

中川 純「日本における障害者の就労支援」(台湾・東海大学社会工作学系)(2013 年 11 月 5 日)

Jun Nakagawa “The Quota System and Reasonable Accommodation for Persons with Disabilities in Japan,” Session 3A, Society for Disability Studies at Doubletree by Hilton Entrance to Universal Orlando (June 27th, 2013)

Jun Nakagawa “Normative Basis of Reasonable Accommodation for Employees with Disabilities: Incompatibility of Reasonable Accommodation with Anti-discrimination Law,” Session 2C, Society for Disability Studies at Doubletree by Hilton Entrance to Universal Orlando (June 27th, 2013)

Jun Nakagawa “Anti-discrimination Law

for Employees with Disabilities in Japan,” Faculty of Law, Taiwan National Cheng-chi University (May 31st, 2012)

〔図書〕(計 1 件)

菊池馨実、中川純、川島聡編『障害法』(成文堂、2015)

〔産業財産権〕

出願状況(計 件)

名称:

発明者:

権利者:

種類:

番号:

出願年月日:

国内外の別:

取得状況(計 件)

名称:

発明者:

権利者:

種類:

番号:

出願年月日:

取得年月日:

国内外の別:

〔その他〕

ホームページ等

6. 研究組織

(1)研究代表者

中川 純 (Nakagawa, Jun)

北星学園大学社会福祉学部教授

研究者番号: 50326534

(2)研究分担者

()

研究者番号:

(3)連携研究者

()

研究者番号: