

障害者の就労をめぐる国際的到達点と日本への提言

——「重度は福祉的就労、軽度は一般就労」という切り分けを、障害者権利条約はどう見ているか

特定非営利活動法人奈良県自閉症協会

河村 舟二

1. 問題の所在

地域の発達障害者支援に関わる協議の場で、就労支援は主として中軽度の障害者に関わる論点であり、言葉を持たない重度の知的障害者や自閉症者には該当しない、という理解が共有されているように見える場面があった。この理解のもとでは、重度の障害者の就労は福祉作業所（就労継続支援 A 型・B 型）によって「解決済み」の問題とされ、高機能層と機能の低い層とでは支援ニーズの性質そのものが異なるという前提が置かれている。

本稿は、この前提が国連障害者権利条約（CRPD）及び関連する国際的な議論、並びに日本の発達障害者支援法の趣旨から見て妥当と言えるかを検討し、日本が取るべき方向性を整理するものである。あわせて、この就労観が、インクルーシブ教育をめぐる「分離か包摂か」の対立構造と同一の論理に立脚していることを示す。

2. 国際的な規範枠組み

2.1 障害者権利条約第 27 条と一般的意見第 8 号

CRPD 第 27 条は、他の者との平等を基礎として、開かれ、包容的で、アクセシブルな労働市場及び労働環境において、障害者が生計を立てる機会を有する権利を認めている。この権利は障害の種類や程度によって限定されるものではなく、条文上も「重度者を除く」といった留保は存在しない。

2022 年に採択された一般的意見第 8 号（労働への権利について）は、この原則をさらに具体化し、隔離された作業所（segregated workshops）や保護的な福祉的就労が、それ自体で目的化し、開かれた労働市場への通過点として機能しなくなっている状態を問題視している。重要

なのは、一般的意見第 8 号が福祉的就労の存在そのものを禁じているわけではなく、それが終着点として固定化されること、及び支援の必要度が高い者ほど個別支援へのアクセスが制限される仕組みを問題としている点である。

2.2 第 5 条（平等及び無差別）という土台

この労働に関する立場は独立したものではなく、第 5 条（平等及び無差別）に関する一般的意見第 6 号（2018 年）を土台としている。同意見は、合理的配慮の提供を拒否すること自体を障害に基づく差別の一形態と位置づける。支援ニーズの大きさは提供すべき配慮の内容・量を左右する要素ではあっても、機会そのものへのアクセスを制限してよい理由にはならない、というのが条約の一貫した立場である。

2.3 教育・地域生活との構造的同型性

CRPD の枠組みを通覧すると、「より多くの支援を必要とする者」という同一の表現が、地域生活（第 19 条）、教育（第 24 条）、労働（第 27 条）という異なる領域の懸念事項に繰り返し現れることが分かる。支援ニーズが大きい者ほど、通常的环境（地域社会、通常学級、開かれた労働市場）から切り離された別枠へと誘導される、という同一のロジックが、施設収容・分離特別教育・福祉的就労という三つの局面で並行して作動している、というのが条約機関の診断である。次節で見る対日審査の内容は、この診断が日本にもそのまま当てはまることを示している。

3. 対日審査（2022 年）における懸念と勧告

2022 年 8 月から 9 月にかけて行われた障害者権利委員会による日本の第 1 回政府報告審査の総括所見（CRPD/C/JPN/CO/1）は、上記の構造的パターンを日本に対して具体的に指摘している。

条項	懸念（総括所見）	勧告（総括所見）
第 19 条（地域社会への包容）	より多くの支援を必要とする障害者ほど、施設入所が永続している。	施設入所のための予算を、地域生活のための支援へ再配分すること。
第 24 条（教育）	知的障害・精神障害、又はより多くの支援を必要とする児童ほど、通常環境での教育を利用しにくい。	分離特別教育を終わらせ、全ての児童に通常の学校への「非拒否」原則を確立すること。

第 27 条（労働及び雇用）	知的障害者・精神障害者が、低賃金で開かれた労働市場への移行機会が乏しい作業所に分離されている。	開かれた労働市場への移行を迅速化し、より多くの支援を必要とする者への個別支援の制限を撤廃すること。
----------------	---	---

（出典：障害者の権利に関する委員会「日本の第 1 回政府報告に関する総括所見」外務省仮訳、2022 年）

労働分野（第 27 条）の勧告では、持続可能な開発目標（SDGs）ターゲット 8.5（2030 年までにすべての人々の完全かつ生産的な雇用及び働きがいのある人間らしい仕事の達成、障害者を含む同一価値の労働についての同一報酬の達成）との関連づけがなされており、福祉的就労から開かれた労働市場への移行は、人権上の要請であると同時に、開発目標の達成指標としても位置づけられている。

4. 日本国内法の到達点と現場運用との乖離

4.1 発達障害者支援法第 10 条

発達障害者支援法第 10 条は、国及び都道府県に対し、個々の発達障害者の特性に応じた適切な就労の機会の確保、就労の定着のための支援その他の必要な支援に努めることを求めている。ここでの「特性に応じた」支援とは、個別の配慮内容の調整を意味するものであり、障害の軽重によって対象となる支援類型（一般就労か福祉的就労か）そのものを振り分ける規定ではない。条文上、重度の障害者を就労支援の対象から除外する趣旨は読み取れない。

4.2 現場運用としての就労継続支援 A 型・B 型

一方、障害者総合支援法上の就労継続支援 A 型・B 型は、実務上、重度の障害者の就労ニーズの主たる受け皿として運用されている実態がある。これ自体が条約違反というわけではないが、対日審査が問題視しているのは、A 型・B 型が一般就労への移行のための一段階としてではなく、事実上の終着点として固定化され、かつ一般就労側における重度者への個別支援（ジョブコーチ等の職場適応援助者制度、通勤・職場内での個別配慮など）へのアクセスが乏しいままになっている点である。

5. 「重度は別枠」という考え方の問題性

- ・ 能力や機能の水準は、提供すべき合理的配慮の内容・量を定める要素であって、権利の主体性や機会そのものを制限する根拠にはならない（第 5 条・一般的意見第 6 号）。

- ・ 「言葉を持たない重度の自閉症者には就労は該当しない」という理解は、機能障害に基づき事前に対象から除外する医学モデル的発想であり、条約が求める人権モデルとは相容れない。
- ・ この発想は、インクルーシブ教育における「準備不足を理由に通常の学級への入学を拒否する」構造（総括所見第 24 条）と論理的に同型であり、対日審査でも同時に問題視されている。
- ・ 重度であるほど支援を厚くして開かれた場に接続する、という発想（例：ノースカロライナ州の TEACCH モデルにおける個別化された職業支援）は、条約が想定する方向性と整合的である。

6. 日本が取るべき方向性（提言）

6.1 理念の明確化

発達障害者支援地域協議会をはじめとする地域の政策協議の場において、就労支援を「障害の軽重で対象を区分する制度」としてではなく、「支援の量を個別に調整しながら開かれた労働市場への参加を保障する制度」として再定義すること。

6.2 A 型・B 型の位置づけの見直し

就労継続支援 A 型・B 型を、開かれた労働市場への移行に向けた通過点として明確に位置づけ直し、一般就労への移行実績・移行支援計画を制度上の評価指標に組み込むこと。

6.3 個別支援の量的拡充

職場適応援助者（ジョブコーチ）制度、通勤支援、コミュニケーション支援（絵カード・視覚支援等の技法を含む）など、支援ニーズが大きい者ほど手厚い個別支援を受けられる体制を、一般就労の枠内で拡充すること。

6.4 実装知見の共有

重度の知的障害・自閉症者を対象とした国内外の一般就労支援の実践知見（構造化された環境調整、視覚的スケジュール、個別職務設計等）を、協議会・自治体レベルで具体的に共有し、「重度者の一般就労は理念的には可能でも実務上イメージできない」という認識のギャップを埋めること。

7. おわりに

障害者権利条約は、就労を「能力に応じて得られる特典」としてではなく、機能障害の程度にかかわらず保障されるべき権利として位置づけている。対日審査の総括所見は、この原則が日本において教育・地域生活・労働という複数の領域で同時に不十分にしか実現されていないことを、条文横断的に指摘している。地域の政策協議の場での「就労は中軽度の問題」という認識は、この国際的な到達点及び発達障害者支援法の条文それ自体からも支持されるものではなく、支援の設計思想そのものの見直しが求められている。

主要参照資料

- ・ 障害者の権利に関する委員会「日本の第1回政府報告に関する総括所見」
(CRPD/C/JPN/CO/1、外務省仮訳、2022年10月7日)
- ・ 障害者権利委員会「一般的意見第8号：労働への権利について」（2022年）／「一般的意見第6号：平等及び無差別について」（2018年）／「一般的意見第4号：障害者を包容する教育（インクルーシブ教育）に対する権利について」（2016年）
- ・ 発達障害者支援法（平成16年法律第167号）第10条