

「障害者就労支援施策に関する日本・スペインの比較

——日本の福祉的就労とスペインの特別労働関係制度の比較

報告者：岡部史信（創価大学）

はじめに

日本では障害についての事項は福祉の分野と捉えられている。もっとも、この視点は世界史的に見ても一般的であって、そうした福祉施策の意図から障害者保護、ノーマライゼーションなどの施策、思想が生まれてきた。しかし、福祉は本来的に理想的な状態の設定であって、具体的・明確な目標を掲げにくいという側面がある。加えて、福祉の支援は国の財政状況に左右され、経済後進国では実現不可能であるだけでなく、経済先進国においても時々の経済事情に応じて福祉が調整弁に利用されるという現実的な弱点がある。

このため、国連をはじめ先進各国では、単に障害者を保護するという初期の考え方から、障害者と健常者との法的・社会的・経済的取り扱いの平等を促進させ、障害者の自立を促すよう大きく施策を移行させてきており、福祉的アプローチから、差別禁止アプローチ、さらには、インクルージョンの考え方をメインストリーム化させてきている。さらに最近では、急激な少子高齢社会化傾向に直面している先進各国において、障害者の法的地位の向上を図り、ひいてはその労働力を有効活用するための環境整備を進めることが急務の課題となってきた。すなわち、2003年OECDレポートにも見られるように、障害者が自立し得る環境を整備し、税金を受け取る側から税金を支払う側に障害者を移行させる施策を講じることが重要であると認識されてきている。

私は、OECDの結論に全面的に賛成している。しかしながら日本では、伝統的に障害者を健常者と区別するだけでなく、障害者を労働力として活用するという意識が薄く、この分野の法制度や政策は先進諸国と比較しても極めて遅れている。日本では障害者政策に関して、未だもっとも初歩的な段階で止まっており、かつその水準も極めて低水準のままである。

日本における障害者の法的地位の向上を速やかに推進する方途として、日本にも障害者差別禁止法を制定する動きがある（例えば、日本弁護士連合会）。しかし、未だ障害および障害者に対する十分な理解が一般意識に芽生えていない以上、障害者差別禁止アプローチやインクルージョンという考え方の急激な移植は時期尚早であり、当面の間は現在の福祉的アプローチを基礎としつつ、障害者の労働権の確保するための環境を整備していく方策がもっともベターであると考えられる。

この点、スペインにおける障害者施策の手法は、原則として福祉的アプローチでありながらも、障害者の労働権を最大限確保する法的整備がなされている。この意味において、スペインの手法は、現状の日本が参考にすべき多くの参考材料となると思われる。

以上の問題意識に立った上で、本日の報告では、障害者雇用の最初の段階である日本の福祉的就労の問題点を指摘しつつ、スペインのシェルタードワークショップたる特別雇用センターで就労する障害をもつ労働者の雇用関係に関する法整備の状況をご紹介させていただくことを通じて、日本の制度に対する若干の提言をさせていただくことを主目的としたいと考えている。

一．日本における障害者の福祉的就労の現状と法政策的課題

【福祉的就労とは】「福祉的就労」とは、一般就労に対する用語であり、障害者だけではなく、失業者・ニートなど一般就労困難者を保護するために、厚生行政の一環として行われる職業訓練や就労支援のことである。

【障害者のための福祉的就労施設の形態】

1) 障害者の福祉的就労施設の種類の種類は、大きく分けて、①障害別に、身体障害者福祉法（1949年制定・1950年施行）、精神保健及び精神障害者福祉に関する法律（1950年制定・施行）、知的障害者

福祉法（1960年制定・施行）で規定されている法内施設としての「授産施設」（入所タイプ、通所タイプ、重度障害者用）、「福祉工場」（授産施設の一つ）と、②この他の「小規模作業所」（地域作業所、福祉作業所、共同作業所など様々な名称がつけられている）がある。

2) それぞれの施設の目的は、法律の規定の仕方によりやや違いがあるが、総じて大枠的には、各種の障害が原因で雇用されることの困難な者に必要な訓練を行い、かつ、職業を与え、自活させることとされている。

3) 施設の運営は、法内施設については原則として地方自治体や社会福祉法人とされているが、その他のものも届出によって行うことができ、また小規模作業所については社会福祉法人や地域の住民が任意で設立・運営することができることとされている。

【障害者の福祉的就労施設の運営上の問題点】

1) 福祉的就労の目的の曖昧性。福祉的就労の本来の目的は、施設で職業訓練や雇用の状態を経験させ、一般就労に速やかに移行させることであるが、実際に一般就労に移行し得る可能性はかなり低くなっている（平均約1%）。これは、一般企業の側にも現実に障害者を雇用する例が極めて少ないことも原因となっている。

2) 各施設の目的の曖昧性。各施設は、時々の社会政策的配慮に応じて適宜整備されてきたために、性格も異なっており、かつ複雑なものになっている。障害別に法律が異なるのは、きめ細かな配慮を行うためでなく、障害別に障害者を便宜的に定義した結果に過ぎない。このため、かえって制度の隙間におかれ障害があるにもかかわらず法の適用が受けられない障害者が多数発生している。

3) 各施設の設置・運営基準の曖昧性。各施設はそれぞれの自主運営に任せられているため、施設に入所する障害者の審査・適性に対する配慮が十分でないだけでなく、施設間の横の連絡も十分ではなく、かつ内容にもかなりの格差がある。また、現実に施設内の活動が一般的な生産活動の内容や水準とかけ離れており、自己実現としての労働、一般就労のニーズに応じることができる能力開発としては不十分である。

4) 評価・審査機関の不備。施設運営に対する監督システムが十分でないことが、各施設の運営上の不備に拍車をかけている。すなわち、施設の設置だけが法定されていても具体的な内容についての規制がなく、施設に対する監視・監督が不十分というのでは、一般就労への移行が困難になるのは当然である。また、行政による支援体制も、教育訓練、福祉、雇用を担当する部門・部局が異なり（前者は文科省、後者は厚労省）、かつ横の連帯も図られていない。

5) 労働関係法規の適用除外。各施設での雇用には、福祉工場は別として、原則として労働関係法規は適用されない。この結果、例えば、授産施設では平均年間作業日数 256 日であるが、工賃は全国平均で月額約 2 万円、知的障害者の作業では月 5000 円程度というケースもある。いうまでもなく、昇進や昇給などの制度はない。

【日本の福祉的就労施策に関する法政策的課題】

(1) 障害者の労働権を実質的に確保するための積極的な法解釈と行政裁量の範囲の制限の必要性。日本国憲法 27 条は、労働「能力」についての判断を行政側の裁量としており、実質的に障害者だけを排除して、障害者の労働権を保障しないシステムを容認している。このことから明白であるが、日本の福祉的就労の法整備は、理念的にはノーマライゼーションの外形をとるが、実態的には行政・国民双方に確立されておらず、方針も立てられていない。

この点を克服するための当面の課題として、

1) 障害者の就労支援制度の意味と目的を明確にすること。

2) 障害者の就労能力を積極的に評価するシステムを構築すること。

(2) 施設の設置・運営についての基準を明確にするとともに、監視・評価制度を確立する必要性。実際問題として、各施設ではサービスの種類も少なく、そのレベルも低い。労働の実態があるにもかかわらず、「労働」と「福祉」を分離した対応が原則とされている。また、福祉的就労は一般就労と実質的にリンクしていない。根本的に、一般就労と福祉的就労を立て分けて両者の待遇に大きな

格差を設けること自体、差別であり憲法に抵触している可能性を指摘できる。

この点については、

- 3) 施設の設置・運営内容について客観的な基準を設けること。
- 4) 施設の設置・運営・就労について監視・評価する制度を構築すること。
- 5) 行政が施設での就労に積極的に関与すること。

(3) 労働法の適用をこの領域にも拡大する必要性。

社会福祉によるアプローチは重要である。ただし、そのアプローチは、障害の予防・リハビリテーションなどの支援サービスの充実を図る規定を中心にするものであり、このアプローチだけでは障害者を一般雇用に移動させたり、雇用における実際の差別を是正する効果が期待できない。要するに、福祉的就労が労働問題として意識されていない点が最大の問題であると思われる。

この点については、

- 6) 各種労働法規が弾力的に適用できるよう各種労働条件基準を再整備すること。

二. スペインにおける障害者雇用政策

1. 障害者の就労支援制度の意味と目的：障害者雇用に関する基本的な考え方

【重要法令の整備過程】

- 1968年 労働省令「障害をもつ労働者の雇用センター」：雇用社会促進局(la Dirección General de Empleo y Promoción Social)の各種イニシアティブ
- 1970年 政令 2531号：保護雇用センター(los Centros de Empleo Protegido)の設置奨励(17条)(発展、1972年1月12日労働省令)
- 1973年 労働省令：特別登録所(el Registro Especial)設置
- 1978年 スペイン憲法
- 1980年 労働者法(Ley 8/1980, Estatuto de los Trabajadores)
- 1980年 雇用基本法(Ley 51/1980, Basica de Empleo)
- 1982年 障害者社会統合法(Ley 13/1982, Integración Social de los Minusválidos)
- 1985年 政令 2273号：特別雇用センター(los centros especiales de empleo)の設立、分類、登録、運営などの要件が具体化
政令 2274号
- 1995年 改正労働者法
- 1985年 政令 1368号「特別雇用センターで就労する障害者の特別労働関係を規制する政令」
- 1990年 スペイン批准、ILO159号条約、同168号勧告
- 1999年 政令 427号「政令1368号を改正する政令」

【スペインにおける法整備の特徴】

スペインは、日本と同じく、社会福祉的アプローチを基盤とする整備を選択しつつ(スペイン憲法)、具体的には、社会での統合及び再統合において、機会及び取扱いの平等を確保するための特別な積極的諸措置を活用しつつ、障害をもつ労働者が自己に適した雇用を獲得かつ保持し、さらにそれを向上させることを可能にする特別保護を推進する国の責務(ILO条約159号1条2項、4条および勧告11条b号)に見られるような国際的な動向の理念に合わせて「保護雇用」を充実させる法整備が行われた。すなわち、障害者雇用政策の最重要目的は、「障害をもつ労働者を原則として一般雇用制度に完全統合し得るよう支援し、しかし同時に、障害の性質やその影響によってそれが不可能な場合には保護雇用を通じて統合すること」(障害者社会統合法37条1項)である。すなわち、可能な限り障害をもつ労働者と一般労働者の労働条件を同一の法令で規制することを原則とし、ゆえに労働者法を原則として適用し、ただし、「特別雇用センターで労働提供する障害をもつ労働者」(労働者法2条g号)の状態が認められる者については、障害者社会統合法、その他の各種政令に

よる特別な保護が図られているのである。

【特別労働関係制度とは】「特別労働関係制度」(la relación laboral especial)とは、主として労働者側の資質などに一定の特殊な状態がみとめられ、通常の労働関係法規の枠内にそのまま含めることができないと判断される者に対して、可能な限り通常の労働関係法規の適用を原則としつつも、その枠を超えて当該労働者を保護する目的で設定されている制度である。障害者の就労についても、特別雇用センターで就労する障害者の労働関係がひとつとされている。

【障害者の特別労働関係の成立要件と意義】障害をもつ労働者に関して、「労働能力の低下が明白に見られ、一時的若しくは決定的に、通常の条件において労働活動を遂行し得ない状態」で、「障害者が特別雇用センターにおいて労働活動を遂行することを条件」(障害者社会統合法 41 条 1 項)としている。センターについては、例えば、カスティージャ・イ・レオン上級司法裁判所が示したように「障害者社会統合法 41 条 1 項の展開から派生する障害をもつ労働者と特別雇用センターとの間に存在する特別な性格の労働関係(において、(センター)の主要目的が、単に報酬を受ける雇用を確保するだけでなく、障害をもつ労働者が必要とする人的・社会的調整を伴うサービスを提供しつつ、生産労働を実施するものである」(STSJ de Castilla y Leon, de 21 febrero 1995 <AS 1995, 630>)と位置づけられている。そして、障害者の特別労働関係の意義については、例えば、カタルーニャ上級司法裁判所「センターで就労する障害をもつ労働者の特別労働関係は、就労へのアクセスについて『事実上』特に差別された集団である一定範囲の障害者の雇用の促進を目的とした特別な法的規制を目的とすること」(STSJ Cataluña, de 24 noviembre 1997 <AS 1997, 3942>)が、端的に言い当てていると思われる。すなわち、障害者の特別労働関係が肯定されている最大の理由は、労働問題の枠内で障害者雇用を認識し、障害が原因で完全な労働統合が困難な状況にある障害をもつ労働者の就労機会の平等を妨げる障壁を除去するとともに、生産労働を実施することが目的であると考えられている。

2. 障害者の就労能力の積極評価：特別労働関係における障害者

【特別雇用センターで就労する障害者の基準】特別労働関係で保護される障害をもつ労働者と認定されるためには、就労についての残存能力(la capacidad residual)が重要な判断基準とされている。①残存能力とは、障害をもつ労働者が一般企業で通常の条件の下で就労することを妨げる制限された稼働能力、およびセンターで就労し得る能力のことである(障害者社会統合法 42 条 1 項)。すなわち、身体的・知的・精神的能力が通常能力の 33%以上減退しており、国立社会サービス研究所(el Instituto Nacional de Servicios Sociales)または各自治州のサービスを受給し得る適格性が証明されなければならないとされている(障害者社会統合法 42 条 2 項、1981 年 7 月 24 日政令 1723 号)。

②就労能力減退率の評価は、評価を受ける障害をもつ労働者と同種の職務を遂行する者の通常就労能力との比較関連で行われる。就労能力評価は、日本のように等級表などによる集団的・抽象的な認定ではなく、後述のように専門家評価チームの報告による固有のニーズによる個別的・具体的な判定が行えるよう工夫・努力がなされている。

【特別労働関係における就労とは認められない障害者】したがって、障害をもつ労働者のすべてが特別労働関係の適用主体となるわけではない。除外されるカテゴリーは 3 種類である。①センターで業務を遂行しているとしても、障害者社会統合法 42 条 2 項が規定する障害の状態を認定されていない障害者と、②障害者社会統合法 42 条 2 項が規定する障害の状態についての要件を満たしているとしても、一般企業で通常の業務提供を行っている障害者(以上、政令 1368 号 1 条 2 項)、③一時的または永続的な障害の状態により、その残余の制限された能力において、一般企業又はセンターで労働活動を遂行することが困難な障害者である。このうち、①②の者は、とうぜん一般労働関係として保護される。そして、③に該当する者とは、職業技術習得のための教育訓練センターなどに組み入れられている者、職業教育センターに組み入れられている者(障害者社会統合法 41 条

2項、53条。政令2274号)、その他、職業的治療行為を目的として、「市場における活動の正規の目的ではない対象・生産・サービスを獲得することを目的としたセンターにおける専門職員の指導の下で、非生産的な活動または業務」(TS, de 28 de septiembre 1992 <RJ 1992, 6818>を行う者であって、本来的に労働関係とはみなし得ないものについてである。

3. 施設の設置・運営内容についての客観的基準：特別雇用センターの設置・運営

【設立】自然人、法人とも設置することができる(労働者法1条2項。政令1368号2条2項。政令2273号6条)。その資格に応じて形態は様々であり、公的、私的またはその混合形態の性格を持つ様々なものが存在している(障害者社会統合法45条1、2項。政令2273号5条a号)。

【分類及び登録】このため、国または自治州の権限機関による事前の分類および登録が必要とされている(政令2273号7条)。この要件は、資格所有者・適切な経済調査を通じてセンターの設置および運営継続の可能性についての証明、政令1368号の保護の下で書面により労働契約を締結した障害をもつ労働者を70%以上の割合(障害者社会統合法42条2項)で配置、センターで必要とされる適切な職業的資格を有する専門家および介護職員を配置していることが基準とされている。

【機能及び運営】センターの機能は2つの側面がある。

①ひとつは、人的・社会的調整サービスの提供である。これは、センターで就労する障害をもつ労働者の能力向上および社会関係におけるより良い適応を可能にするリハビリテーション、治療、社会的・文化的統合、スポーツに資するサービスである(障害者社会統合法42条1項)。この提供は、設立および登録のための要件(政令2273号1、7条)であるとともに、助成の要件(1998年10月16日労働社会問題省令4A条4号、6B条5項a号)ともされており、特別雇用センターの本質的機能である。

②もうひとつは、生産活動である。障害をもつ労働者が将来的に通常の企業で雇用機会を得ることを促進する目的から、当該労働者の人的および職業的状态が可能である限りにおいて、通常の企業に適用される法規や要件に当該センターの構成、組織、運営を適合させて、それと同等の生産活動が行なわれる(障害者社会統合法42条1項。政令1368号8条2項。政令2273号1、2、9条)。すなわち、障害者雇用政策の目的が「障害をもつ労働者が将来的に通常の労働市場で労働を遂行することができることを指向するものである」ことから、「特別雇用センターにおける組織や生産的活動の方法」は、障害をもつ労働者の人的および職業的状态が労働ポストへの統合を困難または不可能とするものでない限り、「一般企業のそれと類似したものである」ことが望ましいとされている(政令1368号8条2項)。この点より、センターの目的は、平等機会を促進することにより、障害をもつ労働者に対する差別を緩和することであると考えられる。この目的を見失えば、センターは通常の社会・労働環境から障害をもつ労働者を孤立させ、隔離する手段となってしまうと考えられる。

【審査及び監督】センターのすべての活動について、原則として関連する審査および監督に従わなければならない(障害者社会統合法43条2項、45条2項。政令2273号13条)。すなわち、障害者の特別労働関係が肯定されている理由は、障害が原因で完全な労働統合が困難な状況にある障害をもつ労働者の就労機会の平等を妨げる障壁を除去する目的観からである。したがって、障害をもつ労働者の統合、人的・社会的調整を伴うサービスの提供を行う固有の目的を達成するために、特別雇用センターには独自の活動を遂行する権限が認められているのであるが、それは通常の労働関係を前提とした一定の法規制の下においてである。

4. 施設の設置・運営・就労についての監視・評価制度：専門家評価チーム

【目的】障害の評価に対する客観性・公正性を確保するために第三者評価機関が構成され、かつ障害の評価が就労をリンクさせて評価することになっている。この「専門家評価チーム」(los equipos multiprofesionales)を創設する目的は、様々な職種・業種について、障害者がその様々な社会共同体の状況に応じて統合されることを保証するために、関係者各人の相互規律的な配慮を確保するこ

とである（障害者社会統合法 10 条 1 項）。専門家評価チームは、センターが障害をもつ労働者を雇用事務所に申請したときから、その労働契約が消滅するまでの全過程において重要な役割を果たしている機関である。

【役割】主たる役割は、障害についての診断的情報、治療の必要性・適性・障害の回復の可能性を見極めつつ指導・追跡調査・再審査、障害の種類および障害度を見極めつつ障害を評価・分類することである（以上、障害者社会統合法 10 条 2 項 a 号から c 号）。専門家評価チームの判定は、統一された技術的基準、現実の統合の可能性および特別雇用センターで就労する障害者の労働能力に基づいて行われている（障害者社会統合法 11 条、41 条 3 項）。

【専門家評価チームの（再）審査】専門家評価チームには、障害をもつ労働者の人的・職業的性質を当該業務に適合させることを保証するとともに、職業リハビリテーションの程度を評価することが委託されている。この評価は、少なくとも 2 年以内に再審査が行われなければならない。専門家評価チームの再審査またはそれ以前の介入の結果、当該業務が労働者の健康に重大な危険を及ぼすことが証明される場合には、当該業務の不適切性(*la inadecuación*)が宣言される（以上、政令 1368 号 6 条 2 項）。これは、労働者に一般的に認められている労働の危険から保護を受ける権利および労働者の保護と健康を保証する使用者の相関的な義務（労働者法 19 条）を、障害をもつ労働者のためにより具体的にした規定である。

この不適切性が宣言された場合、次の 2 つの結果が発生する。

①ひとつは、同じセンター内で当該労働者の人的及び職業的性質に照らして適切と考えられる他の労働ポストへの配置転換。この配置転換は、当該労働者の自発的意思又は同意によって実行されるものではなく、当該労働者の安全性を確保するために、企業が当初の労働条件を実質的に変更することによって生じるものである。したがって、ポストの変更によって、異なる労働カテゴリー、労働時間、勤務表、賃金が適用される。

②もうひとつは、配置転換が不可能な場合であり、この場合は、当該労働者の業務提供が終了（政令 1368 号 16 条）。配置転換が不可能であるか否かは、「企業での実際の配置の後に明らかとなったまたは発生した労働者の不適性によって」判断され、かつそれは「専門家評価チームによって証明され」た場合のみに制限されると考えられる（以上、政令 1368 号 16 条 2 項）。

5. 施設での就労についての行政の積極的関与：就労アクセスについての行政側の関与

障害者への職業紹介・斡旋事業は、労働社会問題省(*el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*)の管轄とされ、この指導の下で、国立雇用協会(*el Instituto Nacional de Empleo*)の雇用事務所(*la Oficina de Empleo*)、または各自治州が実施している。この事業のために、専門家評価チームとの連携の下で、障害をもつ労働者求職登録簿の作成などが行われている（障害者社会統合法 39 条）。

【行政の関与の目的】この目的は、雇用基本法 38 条に沿って、労働者には適切な雇用を提供し、特別雇用センターには労働統合の手段であるとともに、その生産的活動を遂行するために必要な労働力を供給し得るよう、機会平等原則に配慮した職業紹介・斡旋事業を遂行することである。

【障害者の義務】障害者がセンターでの就労を希望する場合には、雇用事務所の利用が義務づけられている（政令 1368 号 4 条）。障害をもつ労働者は、雇用事務所において登録を受けなければならない。この登録において、雇用事務所は、当該労働者が影響を受ける障害の種類および障害度、さらに専門家評価チームが認定した労働者の就労能力を考慮した上で当該労働者を分類する（政令 1368 号 4 条 1 項）。

【センターの義務】他方、センター側にも雇用事務所の利用が義務づけられている。センターは、求人を行う具体的な労働ポスト、そのポストの専門的性格、労働者を募集する人的および職業的状態を詳細にして、雇用事務所を通じて応募しなければならない。

【契約の方法】労働契約は、「書面により、定められた様式で」行われ、かつ登録のために、締結された日から 10 日以内に雇用事務所に提出されなければならない。契約書のコピーは、雇用事務所

から専門家評価チームに送付され（以上、政令 427 号 5 条）、また、センターの所有者から当該労働者の法定代理人に、同じ期間内に、その基本部分のコピーが提出されなければならない（労働者法 8 条 3 項 a 号）。この「書面」および「定められた様式」の要件は、絶対的要件とされている（労働者法 8 条 2 項）。これらの要件を欠く場合、当該労働関係の存在に直接的な影響を及ぼさないとしても、法令違反と評価され、原則として当該関係の特別な性格、時間および提供する業務の特別な状態についての立証がなされない限り、フルタイム及び期間の定めのない契約が締結されたものと推定される（労働者法 8 条 2 項、15 条 3 項）。

6. 労働法規の弾力適用：労働者法とのリンク

【労働者法の弾力適用の考え方】障害をもつ労働者は、「特別労働関係から派生する特性を損なうことなく、労働者法 4 条（権利）および 5 条（義務）が規定する基本的権利義務を有（しており）」（政令 1368 号 9 条）、そして、障害をもつ労働者に対する配慮を強化するために、「特別雇用センターの所有者、その法的代表者および当該センターにおいて指導的立場にある者」には、「いかなる場合においても、障害をもつ労働者を、その人的および職業的尊厳に照らして、尊敬と配慮をもって処遇する」ことが義務づけられている（政令 1368 号 8 条 1 項）。この重要な視点は、障害者を保護するという名目であっても、障害をもつ労働者の基本的な権利義務が当然尊重されなければならないということである。この点については、「障害をもつ労働者は、労働者法が規定する基本的権利および義務を有する」（政令 1368 号 9 条）と明記されているように、政令 1368 号の性格は労働者法を「補足するもの」であると位置づけられている。すなわち、立法者の意図は雇用に関する一般規制と特別規制を明確に分離しようとするものでないことは明白であり、障害をもつ労働者の特別労働関係においても、労働者法の基本原則が適用される。しかし、障害に関する様々な種類や程度またはその影響を考慮して、一般制度による規制では不十分または障害をもつ労働者に不利となり得る場合が予想されることから、補足的に特別労働関係による規制が認められている（障害者社会統合法 37 条）。つまり、特別労働関係による規制の場合にも、「スペイン憲法によって法認された基本的権利が尊重されなければならない」（労働者法 2 条 2 項）ことは当然のこととされている。要するに、特別雇用センターでの労働は労働関係で把握されているため、そこでの労働契約では、原則として労働者法が可能な限り適用される。したがって、期間の定めのある契約あるいは期間の定めのない契約、又はフルタイムあるいはパートタイムのどちらでも締結することができる（労働者法 15 条）。ただし、障害者の労働のために必要な範囲で、労働者法で規定されている条件、すなわち、特に就労調整期間、昇進、賃金及び賃金保証、労働時間に関して様々な特別措置を講じることが認められている（政令 427 号 7 条 1 項）。ただし、その調整の程度は、法定の方法及び要件を逸脱できないとして、センター側の裁量の範囲を可能な限り制限する措置がとられている。

（1）職業訓練契約

【適用者の上限年齢】職業訓練契約は、原則として 16 歳以上 21 歳以下の者が締結し得るが（労働者法 11 条 2 項 a 号）、障害をもつ労働者に関しては、上限年齢に関する規定は適用されない。

【契約の上限期間】職業訓練契約の期間についても、原則的には最低 6 ヶ月から最高 2 年までとされているが（労働者法 11 条 c 号）、障害をもつ労働者に関しては、次の 2 つの要件を満たす場合には最高 4 年まで延長される。ひとつは、当該労働者の障害度およびその他の人的および職業的な各種環境を原因として、労働ポストの遂行のために要求される最低限度の就労能力の水準に到達していないこと、もうひとつは、専門家評価チームが期間の延長を必要とする報告を提示していることである（政令 427 号 7 条 2 項 a 号）。

【職業理論教育のための時間】原則上「法定労働時間または労働協約による上限時間数の 15%」（労働者法 11 条 2 条 e 号）であるが、その 3 分の 2 まで拡大できる。この拡大は、業務の性格、労働ポスト、訓練基準とされた時間数、当該労働者の障害度およびその他の人的・職業的環境に応じて

行われ、専門家評価チームの報告に従うことは要件とされていない。また、精神障害をもつ労働者に関しては、その障害度により職業理論教育を実施することが不可能と判断される場合には、この時間を設ける必要がないとされている（以上、政令 427 号 7 条 2 項 c 号）。

（2）在宅労働契約

【原則】業務提供を行う場所を明記した書面で、雇用事務所の承認手続きが必要とされている（労働者法 13 条 2 項）。在宅労働契約を締結することにより、自宅または自由に選択した場所で、かつ企業の監視下におかれることなく業務を提供することができる（労働者法 13 条 1 項）。

【精神障害者に対する制限】精神障害者の場合は、その障害の程度にかかわらず、在宅労働契約の締結が禁止されている（政令 427 号 7 条 3 項 a 号）。

【専門家評価チームへの報告】専門家評価チームに、障害をもつ労働者の人的および職業的性質に適応し得る調整についての事前報告義務がある。在宅労働契約が締結された場合、専門家評価チームは、毎年、一般労働市場における統合の可能性の見地から、人的および社会的適応性の向上に資する状況に関する追跡調査を実施しなければならない（政令 427 号 7 条 3 項 b 号）。

【契約における必要記載事項】在宅労働契約には、業務遂行のために必要な技術的調整、およびセンターが当該労働者の自由に任せる人的・社会的調整サービスについて明記しなければならない（政令 427 号 3 条 c 号）。在宅労働契約の業務遂行のために必要な技術的調整は政令 1368 号 6 条 1 項、人的・社会的調整サービスは障害者社会統合法 42 条 1 項を再確認したものである。

【契約要件の瑕疵】上記各種要件の不履行は不正とみなされる（TCT, de 3 de febrero 1987 < RTCT 1987, 2065 >）。

（3）就労調整期間

【就労調整期間】「就労調整期間」（el Período de adaptación al trabajo）とは、障害をもつ労働者がその職務内容とされる作業を遂行するための職業的調整を容易にし、そのために必要な訓練を完遂することも目的とした期間のことである。

【期間の長さ】労働協約で定められた期間の制限内で、労働協約で取り決めることができるが（労働者法 14 条）。6 ヶ月以下とされている（政令 1368 号 10 条 2 項）。

【就労調整期間設定の必要性と条件】専門家評価チームが決定する（政令 427 号 10 条 2 項）。

（4）就労能力開発のための制度

【就労能力開発のための 2 つの制度】就労能力を開発する目的において、障害をもつ労働者には 2 つの権利が付与されている。①ひとつは、就労能力向上に資する各種試験の受験のために必要な許可を受ける権利である。すなわち、学位や職業的資格を獲得するために通常教育機関などに参加する場合には、センターにおいて就労シフトについて選択し得ることが制度化されている必要はあるが、これが制度化されているときには、優先的に選択する権利が認められている（労働者法 23 条 1 項 a 号）。②もうひとつは、職業訓練過程に参加するために通常労働時間を調整するか、または労働ポストを保持した状態で職業訓練や職業能力向上のための研修などに参加する権利である（労働者法 23 条 1 項 b 号）。これらの権利行使の具体的内容は労働協約で取り決められる（労働者法 23 条 2 項）。

（5）昇進

【昇進の要件】職業分類体制の範囲内で、障害をもつ労働者の職業訓練の状況、職務上の業績、勤続年数と、センターの組織的能力との釣り合いの下に昇進が認められている（労働者法 24 条 1 項、25 条 1 項、39 条）。昇進については、専門家評価チームの事前情報が要件（政令 427 号 11 条、14 条 2 項）。これは、労働者法 39 条 4 項により、障害をもつ労働者が異動の結果、従前の職業グルー

プでの職務を超える職責を負うことになった場合、または1年間に6ヶ月以上もしくは2年間に8ヶ月以上同等の職業カテゴリーの職務を超える職責を負うことになった場合には昇進することを要求する権利が認められているために、新たな労働ポストの適応性や障害をもつ労働者の性質に応じた新たな労働ポストおよび職務の調整を確認する必要があるからである。

(6) 賃金および賃金保証

【特別手当】年2回の特別手当の権利が付与されている。この額は、最低でもその1回ごとに賃金の30日分に相当する額が保証（政令427号12条b号、ET31条）。

【作業率と賃金】作業率が通常の作業率より25%以上下回る場合には、低作業率契約(*el contrato a bajo rendimiento*)を締結できる。この判断は、通常の作業率を基準に、当該労働者の障害の性質および障害度、業務内容に関してその人的および職業的性質を考慮して、専門家評価チームが行う。この契約により、作業率の減退の割合に応じて、賃金が減額される（政令427号12条c号）。また、障害をもつ労働者のために実施される各種の調整措置（政令1368号6条1項）にもかかわらず、通常の作業率より25%未満で低下するような場合には、専門家評価チームは、障害をもつ労働者とセンターの相互義務の公正性（労働者法4条2項f号、5条a号）の見地から、その作業率の減退の割合に応じて賃金を減額することを許可できる。なお、障害をもつ労働者の作業率状態の回復についての確認も専門家評価チームが行う。

(7) 労働時間

労働時間、休憩、休日、休暇については、労働者法34条「労働時間」、35条「超過労働時間」、36条「深夜労働、交代労働、労働のペース」、37条「休日、祝日、休暇」、38条「年次休暇」が原則として適用される（政令427号13条）。

【原則労働時間】労働者法の労働時間が原則適用される。したがって、原則として週40時間（労働者法34条1項）、一日9時間、18歳未満の場合には教育のために必要な時間を含めて一日8時間（労働者法34条3項）を超えることができない。ただし、労働協約または企業と労働者の代表との取決め（労働者法34条1項）によって、別の労働時間の体制（労働者法34条3項）や一年単位の変形労働時間（労働者法34条2項）を定めることも認められている。

【超過労働時間】天災その他通常を超える危害の発生を防止またはその復旧のために必要な場合のみ認められる（政令1368号13条b号、政令427号13条a号、労働者法35条3項）。超過時間にかかる手当は、労働協約又は個々の労働契約により定められた金額か、または休日労働の時間に相当する手当を支払うかを企業が選択する（労働者法35条1項、3項）。

【各種リハビリテーション措置等に参加する時間】障害をもつ労働者は、権利として、医学的機能回復リハビリテーションの治療を受ける場合（障害者社会統合法19条から21条）、および職業指導（障害者社会統合法22条）、職業訓練、職業リハビリテーションのプログラムに参加する場合には、センターに対する事前通知と正当な理由を添えて申請することができる（政令1368号13条c号、政令427号13条b号）。この場合、先述のように、交代労働を選択または通常労働時間を調整する優先性も認められている（労働者法23条1項、障害者社会統合法33、34条）。こうした措置などに参加する期間が6ヶ月間に10日間までならば賃金も保証される。

(8) 労働契約の実質的変更

労働者法第41条「労働契約の実質的変更」が適用され、この場合、専門家評価チームの報告が必要（政令1368号15条）。専門家評価チームの報告は実質的要件とされている。したがって、センターがこの要件を具備せず労働条件の実質的変更の手続きを行った場合には、当該センターの決定は重度の違反となり、障害をもつ労働者には従前の条件で復帰する権利が認められる（労働者法95条5項、労働訴訟法138条5項）。

(9) 労働契約の解消

労働者法の契約解消に関する諸規定（労働者法 49 条「契約の解消」、50 条「労働者の自発的意思による解消」、51 条「整理解雇」、52 条「客観的原因による契約の解消」、53 条「客観的原因による解消の方法及び効果」、54 条「懲戒解雇」、55 条「懲戒解雇の方法と効果」、56 条「不当解雇」、57 条「国による肩代わり」）が原則適用されるが、センターでは、特に以下の 4 つの特性をもった原因の発生が考慮される。なお、労働契約を解消する原因が使用者側又は労働者側のどちらにあるとしても、その終了について雇用事務所に通知することが義務づけられている。

【障害をもつ労働者を配置した後に、当該労働者の不適性が判明又は発生した場合】ただし、就労調整期間又は試の使用期間の履行以前に確認される障害をもつ労働者の不適性については、そうした期間の終了後にはそれを理由とする申立てをすることはできない。労働契約を解消するには、専門家評価チームの事前証明が要件とされている（政令 427 号 16 条 2 項 a 号）。

【障害をもつ労働者の労働ポストに対して必要な技術的改修が施されたにもかかわらず、当該労働者が適応できない場合】この原因が正当化されるには、技術的改修が合理的なものであり、かつ当該改修が実施されてから最低 3 ヶ月が経過していること、かつ専門家評価チームによる証明が必要とされている。したがって、労働者の適応性を確保するために講ずる職業再教育または職業能力向上のための過程を延長することも認められている。すなわち、企業が公的機関または自らの権限において障害をもつ労働者に職業再教育または職業能力向上のための過程を提供する場合、最高 3 ヶ月まで労働契約は中断となる。この期間中、当該労働者には平均賃金相当額が支払われる（政令 427 号 2 条 b 号）。

【労働ポストを廃止する客観的な必要性が存在する場合】この判断は、労働者法 51 条が規定する経済的・技術的・組織的原因、または同条が規定する数値を下回る生産性の証明によって行われる。この原因を主張するには、専門家評価チームの報告が必要である。したがって、センターの所有者は、当該労働契約の解消の決定が経済的原因であることを主張する場合には、当該決定がセンターの運営におけるマイナス的な経済状態を克服し得る可能性があること、または企業の順調な運営を妨げる困難性を克服するための技術的・組織的もしくは生産的原因であることを主張する場合には、センターの順調な運営を妨げる困難性を克服するためであることを立証しなければならない（政令 427 号 16 条 2 項 c 号）。

【一定割合以上の欠勤がある場合】一般労働制度においては、この割合は連続する 2 ヶ月で 20%、12 ヶ月以内の非連続の 4 ヶ月で 25%とされているが（労働者法 52 条 d 号）、障害をもつ労働者については、連続する 2 ヶ月において定められた通常労働時間の 25%、又は 12 ヶ月以内で非連続の 4 ヶ月において 30%以上とされている。センターの就労においてこの割合が大きくなっているのは、いうまでもなく、障害をもつ労働者が、政令 1368 号 13 条 c 号に規定されている機能回復のための治療を受け、または職業リハビリテーション、職業指導、職業訓練に参加する時間が考慮されているからである。

(10) 契約違反および制裁

違反と制裁、時効に関しては、特別労働関係に固有の例外は規定されておらず、労働者法や社会秩序違反制裁法（Ley 8/1988, de 7 de abril, sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social）28 条「極めて重度の違反」などが直接適用される。

【労働者の違反行為】軽度、重度、極めて重度の違反行為に応じて、法令又は労働協約で取り決められた制裁が科される（労働者法 58 条 1 項）。重度又は極めて重度の違反行為を原因とする場合には、当該労働者に対して、制裁を科す日および原因となった事実を記載した書面による通知が要件とされている。この違反行為および制裁についての評価は常に裁判所が審査し得る（労働者法 58 条 2 項）。

【センターの違反行為】センターによる法令または労働協約で取り決められた事項に違反する行為またはその懈怠行為に関しても、その違反の程度に応じて制裁が科せられる。特に雇用関係に影響する違反行為には以下のものが予定されている。

①軽度の違反。労働・社会保障監督官の視察記録簿の不備、作業予定表のセンター内の見易い場所での不掲示、賃金受領書の定期発行違反、事前通知なく公式の様式と異なる賃金受領書の使用、作業内容管理書類を在宅労働者に自由処分させないこと、法令で定められた期間内に契約の本質的内容及び労働提供にかかる主要な条件に関して労働者に書面で通知しないこと、など。

②重度の違反。労働契約の書面作成や労働者の作成請求に応じないこと、実際の支給金額を賃金受領書に記入しないこと、清算書作成の手続きの義務を履行しないこと、労働時間、深夜労働、超過労働時間、休息、休暇、その他時間規制に関して法令及び労働協約上の義務に違反すること、一方的に労働条件の実質的変更を行うこと、契約の種類、期間の定めのある契約又はパートタイム契約に関して法令および労働協約上の義務に違反すること、法令または労働協約で定められた基準を下回る労働条件を定めること、労働者法 4 条に規定された労働者の権利を損なわせる行為または懈怠行為があること、従業員代表および労働組合の通知・意見聴取・協議、当該職務の有給時間などの一定の権利に対する義務違反、など。

③極めて重度の違反。賃金未払いおよび遅延が繰り返されること、法令で禁止されている条件で労働者を譲渡すること、労働当局の承認なくセンターの閉鎖またはその活動を停止すること、年少労働に関して法令に違反すること、労働者、従業員代表、組合の集会権の行使を妨害するような行為または懈怠行為を行うこと、労働者のプライバシーおよび尊厳を損なうと考えられる行為を行うこと、障害をもつ労働者の障害を理由として、賃金、労働時間、職業訓練、昇進、その他の労働条件を一方的に有利または不利に差別すること、その他従業員代表および労働組合の団結権の本質的内容を妨害するような行為または懈怠行為を行うこと、など。

7. スペインの現行制度上の若干のコメント

【職業訓練契約延長にかかわる環境整備の举证責任】職業訓練契約の延長の場合には、その期間中、当該労働者に要求されていた最低水準に到達しなかったことの証明に応じたポストが確保されなければならない。こうしたポストの確保およびそうした環境整備の立証責任については特に規定はないが、センターの側にあることになろう。

【在宅労働契約における精神障害者の除外】在宅労働契約については、政令 1368 号には規定されていなかったが、その後今日までの新たな通信技術による遠隔操作による労働の発展が生産の分散化を可能にする状況となってきたために、政令 427 号において特別労働関係の契約の種類として初めて認められた。もっとも、精神障害者を除外していることから明らかなように、未だ十分に整備されていない状態にある。精神障害者の除外は、「在宅労働契約を締結し得る可能性は、特別雇用センターが目指す目的に照らして有益であり、かつ保護雇用の目的を維持することを確実にする適切な保証を確立し得るときに認められる」にすぎないからとされている (RD427 号制定理由)。しかし、精神障害者や知的障害者についても、労働能力の適性が認められる限り、その労働権を確保する方策を講じるべきであり、まして、こうした種類の障害者については、むしろこうした特殊な労働形態の適用を促進すべきであろうと思われる。

【専門家評価チームの決定を欠く就労調整期間の取り扱い】このような場合の就労調整期間自体の取り扱いについて、法令には何も規定されていない。このため、例えば、カタルーニャ上級司法裁判所 (1994 年 7 月 26 日) では、政令 1368 号 10 条 2 項を原則としつつも、試の使用期間自体の契約は無効とならない可能性を指摘している (STSJ, Cataluña, de 26 julio 1994 [AS 1994, 3079])。しかし、例えば、この期間の決定について、政令 1368 号では期間の取り決めが個別の労働契約において締結されると規定されていただけであり、このため実際には企業側の一方的な意思のみで事実上決定される場合が多かったため、政令 427 号で労働協約による保護が明記されるなど、立法政

策的な扱いにおいても障害者を可能な限り通常の労働関係に参入させようとする方向性がうかがえる。上記判例の考え方は、調整期間を置くことの実質的な必要性がある場合を、形式的な要件の瑕疵で無効にすべきではないという現実的な視点からの判断であると思われるが、しかし、このような場合には実質的に調整期間であっても通常の労働時間と同一と判断することが立法政策上の基本的な方向性であると考えられるし、また、調整期間がセンター側に不当に利用される危険性を防止する意味でも、こうした調整期間については無効と判断され、したがって試しの試用期間としても取り扱うべきではないであろう。

【障害をもつ労働者が必要な技術的改修に適応できない場合のセンターの対応】この場合、職業再教育や職業訓練の過程を提供するかどうかは、現行法上では企業側の一方的判断とされており、専門家評価チームの介入は要求されていない。しかし、少なくとも就労調整期間や試しの使用期間を終了した後の場合は、これを契約解消の正当理由とすべきではないであろう。また、現行制度上では、当該技術的改修の合理性は専門家評価チームの証明が要件とされているが、個別的に障害を持つ労働者の特質や障害度による判断が必要であろう。

【客観的原因による契約解消の基準】この原因は、政令 427 号で新たに追加されたものである。当初、政令 1368 号には、労働者法 52 条の保護の下におけるこの原因が予定されていなかった。しかし、実際にはセンターにおいても整理解雇されるという事態が生じていた。もちろん、この 16 条 2 項 c 号によっても、センターが整理解雇を失得ることは明白であるが、専門家評価チームを介入させることによって規制を強化することになったといえるであろう。したがって、労働ポストを廃止しても、すでに企業のマイナス的な経済状態の克服や健全経営が見込めない場合には、この原因による解消を主張することはできないことになる。この点、例えば、カスティージャ・イ・レオン上級司法裁判所は、「特別雇用センターにおける労働ポストの安定を維持する一切の可能性を放棄する場合には、企業は、単に一般的な危機的状況だけでは十分ではなく、当該労働者の解雇と経済的困難性の克服との実質的原因の関係性を立証しなければならない」と述べている (STSJ Castilla y Leon, de 3 mayo 1995 [R 266/ 1995])。また、最高裁判所も、「労働者法 52 条 c 号所定による労働契約の解消を実施するには・・・企業のマイナス的な経済状態が回復し得ないものであってはならない。(すなわち) この原因による契約の解消について最も固有かつ特徴的な点は、それが決定的な状態ではないということである。換言すれば、この措置を実施することで、企業がその困難な状態を克服し、かつ健全経営に至る道を模索し得るということである」と述べている (TS, de 24 de abril 1996[RJ 1996, 5297])。

まとめ——スペインの法整備の状況からの今後の日本の福祉的就労施策に対する示唆

1) 1981年に国連は「完全参加と平等」をテーマとして国際障害者年を設定し、障害者の法的地位の向上に努力することを各国に呼びかけ、その後の具体化を図っている。ここで特に重要なことは障害者の政治・行政の政策決定過程を含め、あらゆる場面への参加が保障されることであろう。日本では「認定」要件が厳しく設定されているとともに、保障の程度も低く、制度の隙間に放置される障害者が多数生じている。もちろん、合理的区別が必要であることはいままでもないが、日本のシステムのように、集団的处理が個別的な配慮や支援に優先する施策には大きな問題がある。本来の合理的区別とは、障害者各人の個別のニーズに配慮したものであることが必要である。スペインでも「一般雇用」「保護雇用(センターでの就労)」以外に、「教育センター」や「職業センター」での作業も予定されているが、それは一律的な処理ではなく、障害者の個別のニーズに合わせた調整が行なわれていることは上記の通りである。これは、国際的な要求でもある。

2) また、ノーマライゼーションの理念を施策に反映させる場合、大事な視点は社会の側を改良するという視点である。日本の施策では、ノーマル(正常)に対してアブノーマル(異常)を対置し、アブノーマルな状態を是正することをノーマライゼーションとする傾向が多く見られる。このため、「健常者(ノーマル)」と「障害者(アブノーマル)」をことさら峻別し、障害者に正常な社会への

参加を強制する施策が多く行なわれている。このため、正常の基準から判断して、能力のない人、また自己決定のできない人（環境自体が整えられていない場合が多い）が切り捨て・区別される傾向にある。ノーマライゼーションを具体化する際には、現在ノーマルとみなされている社会に合わせることに比重を置きすぎることなく、ノーマルの基準を障害者のニーズに合わせる努力を行なうことが必要である。

3) こうした視点にたつてスペインでは、保護雇用を法整備の原則として受け入れ（日本の制度は性格が本質的に異なる）、積極的に障害者の就労能力評価を行い、かつそうした障害者の雇用の権利を保障するシステムを作っている。日本と同じく、原則的には社会福祉的アプローチであるが、民事法の要素を取り入れるとともに、全体として雇用に関する差別の是正・禁止を定め、それと同時にその実効性を高めるための罰則規定を整備している。ノーマライゼーションの実現に向けて、行政・国民双方に対する意識変革にも役立つ手法である。

4) なお、今日では世界的な傾向として、保護雇用から援助付き雇用への移行がいわれてきている。特にOECDは、そのレポートの中で「保護雇用は時代遅れであり、援助付き雇用への比重の転換が図られるべきである」と明確に述べている。その意味では、日本・スペインとも障害者雇用施策はさらに変容を余儀なくされている。しかし、日本では、まず真の意味での保護雇用制度を確立することが必要であり、そのためにスペインの制度は有意義な参考例となるであろう。

<主たる参考文献>

日本弁護士連合会『障害のある人に対する差別を禁止する法律の制定をめざして』（第44回人権擁護大会シンポジウム第1分科会基調報告書、2001年）

竹前栄治／障害者政策研究会編『障害者政策の国際比較』（明石書店、2002年）

岡部史信「スペインにおける障害をもつ労働者の特別労働関係制度に関する法整備について（1）」（『創価法学』第34巻第3号、2005年）

パトリシア・ソートン、ネイル・ラント「18カ国における障害者雇用政策：レビューNo.8」ヨーク大学社会政策研究所

(<http://www.dinf.ne.jp/doc/japanrse/resource/other/z00011/z0001101.htm>)。

Garrido Pérez, E., *El Trabajo de Minusválidos en Centros Especiales de Empleo*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2000.

Pedro Tuset del Pino, *La Contratación de Trabajadores Minusválidos*, ed. Aranzadi, 2000.

Centro de Integración y Asesoramiento Laboral (CIAL), Guía de contratación de personas con disminución. FORMULAS ESPECIALES DE EMPLEO. CARACTERISTICAS DE LOS CENTROS ESPECIALES DE EMPLEO. AYUDAS A LA CREACION DE CENTROS ESPECIALES DE EMPLEO (http://www.bidaideak.org/guia/formulas_especiales.htm).

OECD, *Transforming Disability into Ability—Policies to Promote Work and Income Security for Disabled People*, 2003. (日本語版：『図表でみる世界の障害者政策 障害をもつ人の不可能を可能に変えるOECDの挑戦』〔岡部史信訳、明石書店、2004年〕)