

## ILOの職業リハビリテーションに関する条約、勧告の意義

OYAMA, Hiroshi / 大山, 博

---

(出版者 / Publisher)

法政大学社会学部学会

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

社会労働研究 / Society and Labour

(巻 / Volume)

33

(号 / Number)

3・4

(開始ページ / Start Page)

105

(終了ページ / End Page)

148

(発行年 / Year)

1987-03

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00006406>

# ILOの職業リハビリテーションに 関する条約、勧告の意義

大 山 博

はじめに

- 一、職業リハ関係の条約・勧告の歴史的展開とその意義
- 二、九九号勧告の修正の背景
- 三、一五九号条約、一六八号勧告の採択までの経過
- 四、一五九号条約、一六八号勧告の意義
- 五、むすびにかえて

はじめに

一九八七年は、「国連障害者の一〇年」の中間年にあたり、今年の四二回国連総会で「障害者に関する世界行動計画」(一九八二年一月三日、国連総会で採択)の実施状況を評価されることになっている。そこで国連の国際経済

ILOの職業リハビリテーションに関する条約、勧告の意義

社会局によって、政府の責務、機会の均等化、地域に根ざしたリハビリテーションなどの八つの部門からなる質問票を用意して調査が昨年行われた。

こうした国連の動きに連動したかたちでILOは一九八三年六月二〇日、第六九回総会で「職業リハビリテーション及び雇用（心身障害者）に関する条約」（以下、一五九号条約と称する。また職業リハビリテーションは職業リハと略称する）及び同勧告（以下、一六八号勧告と称する）が採択された。

このような国際機関に対応して、わが国においても、近年、身体障害者福祉法の一部改正、精神衛生法、身体障害者雇用促進法の改正問題などがにわかにとりあげられることになった。

とくにこうした背景には、しばしば指摘されていることであるが、障害者数の増大、障害者の高齢化、障害の重度化、リハビリテーションの体系の未整備、とりわけ精神障害者、精神薄弱者対策のたち遅れ（国際機関である国際法学家協会や障害者インターナショナルの来日調査団による指摘などにみられるように）などの問題がある。

今年はその法改正などをめぐってかなり活発な動きが予測されるところである。

そこで、職業リハに関して長い活動の歴史をもつILOの条約、勧告の意義について、とりわけ、一五九号条約、一六八号勧告の意義については、わが国ではあまり紹介されていないこともあって、ここで検討しておくことは、それなりに意義のあることであると思われる。そのために、ここでは、一五九号条約、一六八号勧告の討議のためにILO総会議題報告書<sup>1)</sup>がまとめられ刊行されているので、これをもとにまずその討議内容に則して、研究ノートとしてその意義を明らかにしておきたい。

その手順として、一つには、ILOは職業リハについて長い歴史をもっているが、これまでの条約、勧告の歴史的

展開の中で、それぞれの条約、勧告がその時代の状況においてどのような意義をもっていたかを検討してみる。そして、二つには、一五九条約、一六八号勧告の改正にあたり、何が問題となり、何故改正されなければならなかったのか、また改正にあつたての基本的な考え方はどんなことだったのか、といったことについて明らかにしてみる。三つには、採択までの討議の経過はどのように行なわれたか、四つには討議内容から、条項の意義を明らかにしてみる。その際、ILOの討議は政・労・使の三者構成で行なわれているが、この三者の見解はどのようなであつたか、また加盟国の国情がどのように反映したか、このような点を考慮に入れながら検討をしてみる。

以上のような手順で検討していくことにするが、とくにわが国では、現行法上、障害者の定義の仕方が制限的に障害の種類や程度によって列挙する方式をとりそのため適用が除外されるなど、いろいろな問題がある。したがって、この定義と範囲の問題は、わが国では大きな問題であるので重視しておきたい。そして、国際的な不況と失業者が増大する中で、わが国でも一般雇用への促進が困難になってきており、雇用機会の創出などでどのようなことが議論されているか、こうした点にとくに注目しながら以下で検討していくことにしよう。

### 一、職業リハ関係の条約・勧告の歴史的展開とその意義

予備報告書の第一章では、ILO活動と新しい動向と題して、これまでの職業リハ関係のおもな勧告をとりあげて、その歴史的意義を整理し、さらに一九七〇年以来、八〇年六月の各国職業リハ法制とサービ<sup>(2)</sup>スについての調査に至るまでの数回の調査研究をもとに、新しい動向を分析して新勧告案の提案理由を説明している。ここでその概要を見て

おこう。

ILOの職業リハに関する最初のイニシアティブは傷い軍人の雇用に関する調査を行い一九二一年にレポートを発行したことだった。この研究はさらに一九二三年ジュネーブにおいて職業リハでは最初の国際的な専門家会議に引継がれ、次のような会議における結論がまとめられた。「傷い軍人は、彼ら自身の能力を最大限に發揮して生産的な労働をすることによって、自分の生計をたて、独自に年金を得る機会をもつべきである。また、彼らの雇用について法制度化し、その方法を講じることは国家の責任である」と。

この結論が国際的に障害者の職業ニードの認識を高めることになり、一九二五年、「労働者補償の最小限規模に関する勧告」(二二号勧告)に反映し、傷害労働者(injured workmen)の職業再教育の規定を含むことになった。

さきの結論については、傷い軍人だけでなく、すべての障害者に適用すれば、今日なお多くの国にとって今日的な意義をもっていることは興味深いと指摘されている。

第一次世界大戦から約二〇年間は、障害者雇用政策の歴史的展開において、各国とも戦争の被害を直接、間接に受けた労働者を対象にとりくみはじめる、いわば萌芽期<sup>③</sup>であったといえる。ただ、一九三〇年代は世界的な不況のためほとんど進展がみられなかった。

しかし、第二次世界大戦により、多数の戦争による障害者が生まれたことと、労働力不足が生じたことから再び国際的に職業リハに焦点があてられることになった。

とくに、予備報告書では戦時中の労働力不足に対して、職業リハを通じて、障害者が熟練を要しないものからプロフェシヨナルレベルのものまで広い範囲で仕事ができ、その不足をカバーしたことが雇用主や一般の人々に決定的に

デモンストレイトすることになった。また、障害そのものは、通常の就労への統合には支障にならないことを疑いもなくデモンストレイトした、と指摘されている。

こうしたことから、一九四四年のフィラデルフィアでのILOの総会で、「戦時より平時への過渡期における雇用組織に関する勧告」(七一号勧告)が採択され、障害の原因のいかんを問わず、障害労働者(disabled workers)はリハ、職業指導、訓練または再訓練、および有用な雇用について十分な機会を与えられるべきである、という原則が再確認された。

この勧告において、障害そのものは就業への統合に支障にならないこと、障害者は職業リハを通じて労働者として十分仕事ができるといったことにアクセントがおかれたためか、「障害の原因のいかんを問わず」と、これまでの傷い軍人、戦時被害者といったことからかなり広げられることになったこと、さらに傷害労働者から障害労働者への変化があるが労働者という用語が用いられていることは注目すべきことであり、こうした社会的背景を反映したものと思われる。

一九四〇年代は、七一号勧告のタイトルにみられるように、第二次世界大戦から戦後への政策転換期であり、ILOはいち早く、その政策転換へのイニシアティブを發揮したものといえる。

しかし、この七一号勧告は、過渡期に重点をおいてデザインされており、もっと広く、社会的、経済的な問題として、しかも継続的で調整のとれた国際基準の樹立が求められるようになってきた。

一九五〇年代と六〇年代は職業リハの基盤拡充期といわれているが、ILOは一九五五年六月「障害者の職業リハに関する勧告」(九九号勧告)を採択した。

この勧告については、予備報告書で次のような評価をしている。

この勧告は、職業リハについて世界のガイドランを示すとともに国際的な関心を高めたことにおいて画期的なものであった。過去二五年間の各国の職業リハ関係法の導入および改正状況からみると、勧告の精神や諸原則は世界の多くの国に実質的な影響を与えたことは明らかであろうと。

そしてこの勧告が今なお世界中の職業リハ活動に影響力を与えているポイントとして次のようなことが指摘されている。

その第一は、職業リハと障害者の定義である。すなわち、「職業リハとは、継続的および総合的更生過程のうち障害者が適当な職業につき、かつそれを継続させていくことができるようにするための職業上の諸施設（例えば、職業指導、職業訓練、職業の選択紹介を含む）を提供する部分をいう」と。「障害者とは、身体的および精神的損傷の結果、適当な職業につき、かつそれを継続する見込みが相当に減退している者をいう」と。

この障害者の定義において、七一号勧告で用いられた障害労働者という用語が *disabled person* に改められ広くなったことは注目すべきことである。

そして第二に、このことと関連して、適用範囲が「障害の原因や性質に関わりなく」すべての障害者に適用されることである。ここに七一号勧告にさらに障害の性質に関わりなく加わっていることが注目される。このことは、とくに身体のみならず精神障害者をも含み、広くとらえるというところにアクセントをおかれたものであると思われる。

第三に、職業リハサービスの運営組織のアウトライン、職業リハに不可欠な要素と範囲、職業指導、職業訓練、職業の選択紹介、追跡調査、さらに障害者がこれらのサービスを利用する方法などもカバーしていることである。

第四に、医療に責任ある団体との協力を規定していることである。

第五に、障害児や青少年に関して特別に規定したことである。

第六に、雇用機会の拡大の方法について規定したことである。とくにこの点については使用者組織と労働者組織の密接な協力関係を求めている。また、障害者の障害ではなく、その諸能力を強調し、適切な仕事に健常者と平等のチャンスを与えられるべきであることが強調されている。さらに、雇用の拡大、協力を生み出すように奨励する方法のほか、特別の作業場、又はホームワーク制度を通じての保護雇用について特別に規定している。

以上のようなことが九九号勧告のポイントとしてあげられている。

その後、ILOはこの勧告の改正の必要性について数回にわたって研究をしているが、一九七〇年に行われた調査においても加盟国の大部分が勧告の基本的な原則は今なお正当であると考えていることが明らかにされた。

しかし、六〇年代の世界的な高度成長下で雇用可能な障害者が吸収されていくが、その一方では、重度障害者が取り残されることになり、今まで以上にクローズアップされることになった。さらに国際的に障害の重度化、重複化、長期化、高齢化問題が著るしくなり雇用政策では限界があり、総合的、包括的なりハが求められてくることになった。こうして一九七〇年代以降は重度障害者対策がクローズアップされる時期となってくる。

国際リハビリテーション(SRD)は、一九七〇年代をリハビリテーション年と宣言した。

そこでILOは、この宣言なども受入れて一九七五年「障害者の職業リハと社会復帰(Social Reintegration)に関する決議」を採択することになった。

この決議では、「職業リハおよび社会復帰は全加盟国にとって経済的および社会的に好ましいこと」として、初め

て「社会復帰」という概念が導入された。さらに「社会において障害者の割合が大きいということは国家の経済にとって重大な損失であり、もし効果的な措置が講じられなければ、国家繁栄の発展を阻害しそれ故国民の福祉を阻害すること」と、広く社会的、経済的な問題としてとりくまなければならないことが強調されている。また、加盟国がとらなければならない措置として、「重度障害者に対する特別のサービスおよび援助」が規定されたのもこの決議の特徴である。

その後、国連総会が一九八一年を国際障害者年として宣言するにいたり、ILOも、この目的に協力する旨の「障害者に関する決議」を一九七九年七月に採択した。この中で、早い時期に九九号勧告の改正問題をとり上げることが決議されている。

さらに、国連総会で、一九八〇年一月「国際障害者年行動計画」が採択され、その中でILOは、「障害者に役立つ機器の開発および職業リハの分野での活動の継続」が要請された。

こうして、国際障害者年に対応して、九九号勧告の改正問題がとりあげられることになった。しかし、九九号勧告は加盟国の多くが今なお有効であるとして、九九号勧告の改正問題がとりあげられることになった。しかし、九九号勧告は加盟国の多くが今なお有効であるとして、九九号勧告の改正問題がとりあげられることになった。しかし、九九号勧告は加盟国の多くが今なお有効であるとして、九九号勧告の改正問題がとりあげられることになった。

## 二、九九号勧告の修正の背景

ILOは九九号勧告の補足修正にあたり、七九年の「障害者に関する決議」の、「一九八一年に向け、加盟国の状

況について調査する」に基づき、調査研究を実施した。こうした成果をもとに予備報告書は、その国際的な状況説明を行なっているだけに、新条約、勧告の意義を理解するためにも有益である。

ILOは、これまでみてきたように、その時代において、きわめて大きな役割を果たしており、九九号勧告は加盟国の多数が今なお有効であると認めているほどである。九九号勧告以後の問題としては「社会復帰」「重度障害者問題」がクローズアップされ、二つの「決議」がなされているが、九九号勧告で全くこれらの問題が欠落しているわけではない。

国際障害者年に対応してといっても、そのテーマである「完全参加と平等」についても職業リハの考え方は、本来、こうした考え方を基礎にしてなりたっているものである。

とすると、これまで考察してきたことからすると、何を、何故補足しなければならないのかといったことが今一つ明らかではない。

そこでこうしたところに視点をおいて、予備報告書によって検討をしておこう。

予備報告書では、次の五点があげられているので、その要旨をとらえておきたい。

### (1) 工業国での新しい動向

多くの工業国では、医療の進歩によって精神科患者の治療リハビリテーションに画期的な変化をもたらしてきている。これまで、精神病院や施設でとじこめられていた人々が今日では多くの人々が回復し、職業リハの必要性が急激に高まってきていることである。

そこでILOは、こうした人々の職業リハについて調査研究を行っている<sup>(4)</sup>。

現在世界には、重い精神障害者が約一億二千万人いると推定されている。しかも、世界の人口が千人増えるごとに、重い精神障害者が三〇人増えるものと予想され、二一世紀の初頭には約二億人に達する見込みであるといわれている。ILOの専門家の推定によれば現在世界には何らかの在宅治療を要するものが約二千万人いる。前記の残りの約一億人は適切な措置さえ受ければ十分社会復帰できる人々であるとされる。こうしたことからILOのノーマン・クーパー職業リハ課長は次のように語っている。

「一般の人々に、彼らの潜在的な作業能力は、普通に考えられているよりも高く、現代の進んだ治療と職業リハによって社会復帰できることを知ってもらうことが重要であること、入院施設収容中心ではなくて職務中心型の新しいアプローチ(ジョブ・オリエンテッド・アプローチ)をとり入れること、今日世界は不況と深刻な失業と資金不足の渦中にあるが、精神障害者問題は結局のところ、人権と社会正義の問題であるから、彼らの福祉はまさに優先的に考えなければならない<sup>(5)</sup>」と。

## (2) ニューテクノロジー

近年、かつてない程の洗練された機械装置の使用、コンピュータシステムの導入などは他の労働者と同様、障害者にとっても職業訓練方法や仕事の機会に非常に大きな影響を与えている。

その一つには、障害者の補助装置が開発され、社会的、職業的な活動の範囲が拡大されたことである。しかし、この点、テクノロジーのコストの-highいことが深刻な問題を残しており、西ドイツ、スウェーデン、アメリカなどでは、

リサーチと開発のための基金をつくっているところもある。さらに、発展途上国にはまだほとんど恩恵を受けていない問題もある。

その二つには、ニューテクノロジーの雇用へのインパクトとして、労働の需要の減少をひきおこしている面がある。障害者の間にも有利になるグループと不利な影響を受けやすいグループ（とくに精神障害者）が生じてきている。こうしたことから、変わりつつある労働市場の中で、新しい仕事の機会を得るためには職業リハやトレーニングプログラムではこのことを十分考慮に入れなければならないとなっている。

### (3) 発展途上国の新しい動向

発展途上国の大部分の国では、近年障害者のケアにおいて家族の役割が著しく低下しており、障害者は貧しい者の中で最も貧しい位置におかれている。彼らの社会的、職業的リハのニードは高まっているものの今なお大部分の人々はなおざりにされている。

ILOは、これらの国々で、雇用創出を図るために、下請仕事で小規模企業の振興を通じる方法で、エチオピアなどで洋傘工場や電池工場で数百人の雇用を提供して全世界から注目された。さらに協同組合方式（イラン・コロンビアなど）もきわめて有効であった。とくに、この方式では在宅の重度障害者に内職を提供することができ有効であった。

こうした方法も依然として有効であるが、今日、新しい動向として、まだ限られた国ではあるが（インドネシア・バーレーン・ウガンダ・ビルマなど）開発プロジェクトの一環として、地域社会での日常生活や経済活動に参加ができ

るためのコミュニティ主導型の社会的、職業的リハ・プロジェクトが進んできている。これは、コミュニティ・ディベロップメント・ワーカーと共に、コミュニティ・レベルでサービス提供に責任のある団体と協同して行われるものである。

さらにもう一つの新しい動向は、ザンビアで、ILOチームが労災補償庁を援助して銅鉱業の中心地に職業訓練センターを設置した例にみられるように、労災補償制度の活用、さらには社会保障制度の活用が、職業リハの財源を確保し拡充していくことに有益であると認識されてきたことである。(その他の例として、コロンビア、フィジー、ガアテマラ、フィリピン、タイなど)。

こうしたことから、ILOのクーパー職業リハ課長は、第三世界に援助の重点をおかなければならないこと、職業リハのスタッフの不足を深刻な問題として指摘している。

#### (4) 障害をもつ女性の問題

女性障害者の問題については、ほとんど調査も国際的な統計もない。しかし、今日の世界の障害者のすくなくとも $\frac{1}{3}$ 、女児を含めると女性障害者は二億二五〇〇万人に達すると推測されている。また各国の総人口の約5%を占めていると推測されている。

女性障害者は、広く教育、雇用、経済的な立場、結婚と家族、ヘルスケア、リハなど人生のすべての分野で、女性であることと、障害をもつことから二重の差別を受けている。

ILOは、女性障害者がすくなくとも職業リハの機会を公平に保障しなければならないことを指摘している。

(5) 障害者の役割

一九六〇年代後半と一九七〇年代初期にかけて、リハ・サービスに対しても、障害者自身が生活と運命について主張しコントロールしなければならぬといった考え方が広まってきた。これまで、リハ・サービスは、ほとんど障害者と協議が行なわれなままにプラン、開発されていた。

国際障害者年の名称も、障害者のため *For* が、障害者の *By* に変更されたのも障害者自身の主張によるものであった。

一九八〇年の世界リハ大会でも明確にされたように、障害者が社会のすべての分野に参加し、平等の機会をもつ権利は、リハ・サービスを進めていく上でも保障されなければならないことであると。

以上のように予備報告書では各国の状況の変化を整理している。

さらにこうした国際的な状況を含めて、プランシャルILLO事務局長は、国際障害者年にあたる一九八一年の初め、国際障害者年のテーマは「完全参加と平等」であって、障害の予防とリハビリテーションが強調されており、ILLOにとって特別な意義をもっているとして、国際障害者年の目標を全面的に支援する旨の「国際障害者年に関する宣言」を発表した。また、一九八一年の第六七回ILLO総会にプランシャル事務局長は「職業リハビリテーション——完全参加と平等」と題する報告書<sup>(6)</sup>を提出した。

これらのILLO事務局長の宣言や報告書をあわせて検討してみると、さきの五点の背景説明のほかに次のようなことが加えられ強調されている。

その一つには、現在世界の人口の十人に一人は、身体的または精神的な障害をもっている。これらの障害者は、障害のない人々と平等な立場で有益な仕事に参加するために、訓練や再訓練、専門的な職業指導や実際に参加できる機会を必要としていること。

その二つには、多くの国で、麻薬常習者、アルコール中毒者などの社会的不適応者 (maladjustment) が憂慮すべき社会問題となり、治療とリハビリテーションの両面で新しいアプローチを必要としていること。

その三つには、今日国際的に深刻な不況と失業問題に直面している。そこで社会計画のための財源不足をきたし、職業リハの経済的効果の問題に関心が高まってきていること。

この問題については、「報告書」では、「職業リハの経済的側面」と題して次のようなことが指摘されている。

多くの国で職業リハのコストの効率性についての研究はよりこまかく研究されてきている。しかし、その研究の多くは不幸にも、建物、設備、装置の資本コストとリハ・スタッフ、サポート・スタッフの循環コストのみ考慮に入れている。障害者や家族、コミュニティにとって一生かかわりのある障害のかくれたコスト (hidden costs) については無視されているかほとんどウェイトをおかれていないかのどちらかである。確かに初期の開発コストは高いだろう、しかし、障害はリハがあるか否かにかかわらず社会にコストを生み出すことは確かである。リハから得られる human gain の蓄積効果は社会全体にとって social gain になる。また、リハビリテーション・インターナショナルが行なった最近の調査研究によると、リハの生産利益は国際的にも国民生産の一助となっていること、さらに、障害者自身の一生の所得が増加するばかりでなく、タックスペイヤーになりうるし、障害者および家族への社会保障給付の節約にもなると指摘していると。「報告書」では、以下で各国の調査研究の具体例をあげて説明しているが、職業

リハは経済的合理性をもってしていると指摘している。

その四つには、社会的および職業リハの開発や推進に労働組合、使用者団体、さらにコミュニティの役割がますます重要になっておりその参加が求められていることである。

これらの四つのがILOの事務局長の「宣言」および「報告書」から、背景説明として加えられる。

以上のような背景説明を整理してみると、次のようなことがいえる。

その一つには、障害者数の国際的な増大と障害者の範囲の拡大、すなわち社会的不適応者が国際的に大きな社会問題になってきていること。さらに、とりわけ精神障害者、女性障害者への対応が遅れていること。

二つには、国際的な不況と技術革新が雇用機会にインパクトを与えていること。さらに職業リハへの財源不足、とりわけ発展途上国には深刻な問題となっていること。そこでこうした面からも、労使団体の役割がより一層重要になってきていること。また社会保障制度との関係も重要になってきていること。

三つには、国際障害者年によって、「完全参加と平等」がテーマとされたことである。

とくに、「参加」については、コミュニティ主導型の職業リハが開発され、障害者およびその団体、労使団体、コミュニティ関係団体の参加が強調されるようになってきたこと。

こうしたことから、職業リハの概念にも、従来の職業訓練、職業カウンセリング、作業検査、適性検査、心理学的検査などを中心とした「職業的自立」モデルから、カウンセリング、生活指導などによる「自立生活」モデルによる地域社会への参加を包括するものと拡大されてきたこと。この点、九九号勧告は、「職業的自立」モデルを重点においた「社会復帰」であったことからすると著しい変化である。

以上のように背景説明を整理してみると、これらの問題について九九号勧告では、こうしたことが全く欠落してゐるわけではないが、より明確に、より積極的に対応できるように修正の必要性がクローズアップされてくる。

そこで、一五九号条約、一六八号勧告の意義を理解するにあたって、この三つの点が重要であると思われるので、これに焦点をあてて、次に採択までの討議の経過を検討しておこう。

### 三、一五九号条約、一六八号勧告の採択までの経過

ILO事務局は、会議で検討を要する主要な問題点を整理したレポートを作成するために、大まかな修正案を示すかたちでの三八項目にわたる質問調査を実施した（この質問票は予備報告書に収録されている）。回答期限は、一九八一年九月三〇日とされた。

この調査には八一カ国から回答が寄せられた。その詳細な報告は、第二次報告書に整理され、予備報告書とともに、一九八二年の第六八回総会に提出された。

この調査結果によると、九九号勧告にさらに追加して国際基準を採択すべきか、その場合、勧告の形式をとるべきか、という質問では八一カ国の回答のうち三方国が九九号勧告で適切として否定しているが、七八カ国が肯定している。そして三八項目にわたる質問もほぼ圧倒的多数の国が肯定している。ただ、この三八項目の中で一〇カ国以上が否定している項目がある。その一つは、質問項目四の障害者の定義と範囲に関することである。つまり、「身体的、精神的な損傷、又は社会的不適応の結果、適切な雇用を確保したり、社会への統合、再統合の可能性が実質的に低下し

ている個人も含めるべきか」という質問で、社会的不適応者まで拡大していることについて、七八カ国のうち二〇カ国が否定している。この否定国数は三八項目の中で最も多い。次に否定国数が多いのが、質問項目七の「女性障害者の特別な問題とニードを考慮すべきか」の質問で、七八カ国のうち一五カ国が否定している。

この二項目がとくに否定国が多いのが特徴であり、今後問題となるポイントであると思われる。ちなみに、わが国は意見を付しているが三八項目すべて肯定国となっている。

さらに、各国の回答に一般的な所見を付した国もあり、それをILO事務局が整理している。

その中から問題点として指摘されているものをとりあげておこう。

まず、オーストリアは、一つには修正案は予防について無視していること。二つにはリハビリテーション・プロセスの認識が狭いことである。職業リハはその広義のリハ・プロセスの一つの段階にすぎないのであって、職業リハは常に医学的、社会的リハとの関連で検討されなければならないと。

フィンランドは、「障害」の概念について、新しい考え方は社会的な不適応にまで拡大しており、これは今日の障害者福祉の一般的な動向でもあり、用語も「障害」よりむしろ「社会的不適応」を使うべきであると。しかし、使用者団体は、社会的不適応者を職業リハを通して労働生活に再統合することができない限りカバーすべきではないと指摘していると。

スウェーデンは、障害者の雇用機会の向上を目指すことが目的であるから、タイトルを「職業リハと雇用の創造」に改めるべきであること。文書の形式について、労働者団体は勧告と、それに基ついた条約を立案されるべきであると表明している。

日本は、新しい国際協定の採択は雇用を通じて障害者の社会参加の確保と同様に職業状況の改善を図ることができるものと信じている。しかし、新しい国際基準は九九号勧告の全規定を十分に再検討してからはじめて採択されるべきである。さらに職業的ニードと同様に個々の障害の性質と程度について十分検討され、慎重な措置が加盟国の国情にあわせてとられなければならないと。

他の国は、ほぼ肯定的な見解を述べているが、調査結果としては、以上のことが問題点として浮びあがってきている。

こうしたことを整理して、第二次報告書がまとめられ、総会でこの議題を検討するために設置された委員会で作備報告書とあわせて審議された。委員会（政府メンバー五七人、使用者メンバー三三人、労働者メンバー四〇人、議長はハンガリーの政府メンバー）は一九八二年の第六八回総会までに一三回開かれた。

委員会は、ILO事務局が調査結果をもとに準備した結論案（第二次報告書に収録されている）をベースにして、一般討論を行い、その後、各項目ごとに審議された。とくにこの各項目ごとの審議が一五九号条約、一六八号勧告の意義を理解するには重要である。

しかし、この点については節をあらためて検討することとして、以下では採択までの大まかな経過についてふれるにとどめたい。

この委員会の一般討論としては、次のようなことが討議された。

まず第一に、九九号勧告から二七年経過し、それ以後の発展を鑑みると、再検討の機は熟したと全体的に合意された。

第二に、労働者メンバーからは、世界中の障害者、女性障害者が職業と社会生活に統合しようとする際、今なお深刻な問題があり、完全参加と平等の見地から改善を行うべきである。とくに職業リハと社会統合との関係では使用者との関係が重要であることを強調した。

さらに、九九号勧告は、範囲が限定されすぎていて、今や国際基準としては時代遅れになった。とりわけ、新しいILO基準は拘束力が問題であり、最も大きなインパクトをもつためには条約と勧告の形をとるべきであると、主張した。

第三に、使用者メンバーからは、九九号勧告は補足修正すべきである。しかし、その焦点は、身体的、精神的障害者の職業リハと雇用にのみおかれるべきである。もつと広義の社会統合はILOが関係する範囲外であると思われる。すなわち、いわゆる社会的不適応者の問題は、やがて将来、別個の職業リハの勧告の定式化がおそらく求められるようになると思われる。この見解には政府メンバーの何人かが支持をした。

第四に、政府メンバーからは、一九八一年が国際障害者年のスタートであったことと、最近の発展を鑑みると九九号勧告を補足修正するためには適切な時期である。

世界の大部分では大きな社会的、技術的な変化はまちがいに社会的不適応や情緒的損傷 (emotional Impairment) の問題を増大させるだろう。しかし、加盟国の職業リハに対する制度上の責任の多様性を考えると柔軟性のある文書形式が求められる。また、多くの職業リハサービスは非政府組織または地方自治体によって運営されているので、この問題についての条約は実行が非常に困難である。それ故多くの政府メンバーは勧告の形で行うべきだと主張した。しかし、政府メンバーの何人かは、勧告の主要な柱を条約にすることが望ましいと主張した。

第五に、政府、使用者、労働者のメンバーの多くが、障害概念の拡大について議論をした。とくに社会的不適応と情緒的損傷の関係、精神的障害と情緒的損傷の関係、さらに社会的不適応は社会的障害(Social disabilities)を指すもので、身体、精神の障害とは異なるものといった議論が展開された。

こうした議論の中で、国連事務総長代理は「ILO総会によって採択された一九七五年の決議文は、障害者の職業リハと社会統合の両方のニーズを検討するよう求めている。今日、リハのプログラムには麻薬中毒者、アル中、その他社会的、心理的な障害をもつものにもサービスを提供することが求められている」と報告された。

以上のような政・労・使とも異なる見解が述べられ、さらに結論案の各条項の検討の中でつめられることになった。この委員会の審議の結果、「勧告採択を目的とする結論案」がまとめられ、委員会で採択された。この結論案は一九八二年第六八回ILO総会の本会議に上程され、政労使の各代表による賛成討論のち採択された。この採択で、一九八三年の第六九回ILO総会で勧告の採択を行なうために議題に含める決議もあわせて行われた。

ILO事務局は、採択された結論案に若干の必要な調整を施して「職業リハビリテーションおよび雇用(心身障害者)に関する勧告案」をまとめた。この勧告案とさきの委員会の審議の内容の要約および総会で採択された結論案も収録して、ILO事務局は、第三次報告書を作成して第六九回総会に提出した。

この勧告案の前文では、「九九号勧告を補足する勧告の形式によるべきことを決議し」と勧告の形式をとることが明らかにされていた。しかし、さきの一般討論で述べられたような勧告の基本的事項を条約で規定すべきであるという労働者メンバーと一部の政府メンバーから主張され、結局この主張が通り、一九八三年六月二日、ILO第六九回総会で一五九号条約および同条約と九九号勧告を補足する一六八号勧告が採択されることになった。

以上のような経過を経て条約・勧告が採択されることになったが、問題は条約・勧告の内容において、どのような議論を経て採択に至ったかである。すでに背景説明、ILO事務局の調査結果、委員会的一般討論などで問題点が浮びあがってきている。これらの問題点が委員会の審議でも中心的に議論されていると思われる。こうした審議の経過をふまえないと条約・勧告の意義がよく理解できない。

そこで次に節をあらためて検討していくことにしたい。

#### 四、一五九号条約・一六八号勧告の意義

ここで、新しい条約・勧告の内容にたち入ってその意義を検討しておこう。ただ一五九号条約は、さきの経過でふれたように、一六八号勧告の基本的事項が条約化されたものであるゆえ、勧告内容と同一のものである。したがって、ここでは勧告の内容を中心に検討しておくことにする。

勧告内容の実質的な審議はさきの委員会で行われたが、この審議のベースにされたものは結論案である。この結論案は、①文書の形式、②定義と範囲、③職業リハと雇用機会、④地域社会の参加、⑤農村地域の職業リハ、⑥職員の訓練、⑦職業リハの発展への労使団体の貢献、⑧職業リハと社会保障制度、⑨調整、の九章、三三三項からなるものであった。(委員会の審議で五項目追加修正が行われ、採択された結論案は三八三項となった)

委員会では各項目ごとに審議が進められ、その要旨が第三次報告書にまとめられている。

この勧告の意義をとらえるためには、各条項ごとの審議経過を単にフォローしていくのみではとらえきれない。む

しろ、これまで検討してきたように九九号勧告を何故、何を修正するかといった視点からとらえられなければならない。こうした視点からすると、すでに具体的な問題点は明らかになってきた。すなわち、さきの結論案では、②の定義と範囲、③の職業リハと雇用機会、④の地域社会の参加、に関する事項が主要な問題点となる。

このような事項に焦点をしぼって以下で検討していこう。

### 1、定義と範囲の問題について

#### (1) 障害者の定義について

まずこの問題をめぐる第一の議論は、結論案では、最初に適用範囲の条項がおかれ、その後には障害者の定義がおかれていることについてである。この点、フランスをはじめ九カ国の政府メンバーが、障害者の定義は論理の問題として範囲の前におくべきだとして、順序のいれかえ修正を提案した。この提案は、使用者メンバー、労働者メンバーとも同意して委員会全体で承認された。

#### 第二に、障害者の定義をめぐってである。

この問題については、これまでみてきたように、九九号勧告以降、重度障害者、国際的な障害者数の増大、とりわけ精神障害者の増大、さらに社会的不適応者が国際的に社会問題となってきたことが改正理由として説明されてきた。しかし、政府メンバーおよび使用者メンバーから社会的不適応とか情緒的損傷は含めるべきでないとい異論が出されている。そこでこの点、審議がどのように展開されていったかを検討しておこう。

まず結論案では「障害者」(disabled person)という用語は、身体的、精神的、あるいは情緒的(emotional)損

傷の結果、適切な雇用を確保したり、あるいは社会へ統合、再統合する可能性が実質的に減退している個人をいう」と規定されていた。

この規定に対して、さきの条項のいれかえを提案した政府メンバーのグループ（フランス、ベルギー、デンマーク、西ドイツ、ギリシヤ、アイルランド、イタリア、オランダ、イギリス）は、情緒的損傷を精神医学的損傷（Psychiatric impairment）に修正するよう提案した。しかし、政府メンバーの何人かは、使用者メンバーの修正案を支持して「精神医学的損傷」の削除を求めた。

使用者メンバーは、障害者という用語を「障害をもつ者」（person with a disability）におきかえるべきだと提案した。これは障害よりも残っている能力をより積極的に強調することになるからだとされる。カナダ、オーストラリア、キプロスの政府メンバーは、この提案を支持した。さらに、「精神医学的損傷」のような情緒的あるいはそれと同様な損傷を意味するものを含めるとあまりにも漠然としすぎて誤解と濫用をひきおこしかねないとして「情緒的損傷」、「精神医学的損傷」のいずれも削除することを求めた。

労働者メンバーは、「精神医学的損傷」かあるいはそれと同意義の用語で含めることを主張した。

かくて意見の一致がみられないためカナダ政府メンバーの提案で起草委員会に委ねることになったが、使用者メンバーと労働者メンバーが次のような連合修正案を提案した。「身体的、精神的あるいは適切な機関（appropriate authority）により正式に認められた心理学的（psychological）な性格の損傷の結果、社会的に統合、再統合を成しとげるための基本的な手段としての適切な雇用を得る可能性が実質的に減退している者」と。この提案に脚注で「適切な機関」とは医学、心理学、ソーシャルワーク等の分野での専門家を含むものとした。

しかし、この提案について、政府メンバーの何人かが「心理学的な性格の損傷」の削除を求めた。あるいは、例えば“*psycho-social-disorder*”におきかえるべきだと主張した。さらに政府メンバーの多くは「適切な機関」という用語とその脚注の説明についても反対の主張をした。これについて労働者メンバー、使用者メンバーとも、その説明のむずかしさを表明し、起草される前にもっと正確な定義が開発されるべきだと主張した。

こうした審議を経て、委員会メンバーの多数が、使用者、労働者メンバーの連合修正案を支援し、その方向でなお検討することを起草委員会に委ねた。

委員会は、次のように「勧告案」としてまとめた。

「第九九号勧告とこの新勧告の適用に際して、『障害者』とは権限のある機関(*competent authority*)によって正式に認定された身体的、精神的または心理的損傷の結果として、適当な雇用に就き、それを継続し、およびその雇用において向上する見込みが実質的に減退しているものをいう」と。

この「勧告案」に対して各国から意見が寄せられた。

その中でとくに「心理的損傷」について、日本からは、これまで「社会的不適応」、「情緒的損傷」、「精神医学的損傷」などが用いられたが、これらのカテゴリーの範囲が不明確で何ら共通の理解ができていない。このような不明確な用語を国際的な文書の中の定義に使用することは望ましくなく削除すべきである。また、身体、精神の障害者のリハビリをいわずに社会的不適応者(ここでいう心理的損傷に含まれると思うが)に適用することは必ずしも望ましくなく、かつ効果的とは思えないと、表明された。

さらに、「権限のある機関」について、西ドイツ、ノールウェー、スウェーデンなどから、その定義が明確でない

といった意見が寄せられた。

こうした意見が反映されて、採択された勧告では、「心理的損傷」も削除され、また「権限のある機関」も削除されて「正式に認定された」が残されることになった。

この点、ILO事務局は次のようなコメントを明らかにしている。「心理的損傷」については、すでにWHOでも精神的損傷と区別して一つのカテゴリとして障害概念に含めている。また職業リハの目的からしても含めるのが最近の動向である。

「権限のある機関」については、かつて「適当な機関」と提案されたが、結局、いかなる損傷も責任のある専門家の認定に委ねられるべきだということから「権限のある機関」という用語を使用したと、コメントされている。

このような経過から条約、勧告の第一条の定義規定からは、ILO事務局の意図とは異なるかたちで「心理的損傷」が削除されることになった。しかしこの問題は、適用範囲にも密接にかかわりを持ち、条約第一条一項、勧告第一条の定義規定は、一条以下の適用範囲の規定と合わせて理解しなければその意義をとらえることができないことになる。

また、「権限のある機関」も削除され、「正式に認定された」が残されているが、結局、この規定からは、だれが正式に認定するのかが明らかにされていないことになる。ILO事務局のコメントからすると、専門家を含み、しかも権限のある機関が正式に認定することになるが、その機関は、各国の実情において設置されるものと、第一条を読みこむ必要があるということになる。

次に、さきの適用範囲をめぐる議論から検討をしていこう。

## (2) 適用範囲について

適用範囲の問題としては、一つには、心理的損傷者あるいは社会的不適応者には適用されるのか否か、さらに、労働年齢、障害の程度（とくに、ただちに雇用にむすびつかない重度障害者、高齢者など）などを考慮すると、なるとどこまでを適用範囲とするかが問題とされた。二つには、この問題と関連して、職業リハと社会参加あるいは社会統合および再統合の関係で、職業リハをどのように位置づけるか、すなわち社会リハまで職業リハを拡大するのか否かということが問題とされた。三つには「雇用」の意味で、セルフ・エンプロイメントを含むか否かが問題とされた。

そこで、これらの問題にかかわる結論案をみると次のように規定されていた。

「職業的、社会的統合のための措置は、必要ならば段階的に、すべての障害者の利益のために拡大されるべきである」と。

この規定をめぐって、委員会では、まず、「必要ならば段階的に」という用語の削除がケニア政府メンバーから提案された。その理由は、必要な措置の実行を遅らせることに利用されることになりかねないということであった。この提案は委員会の圧倒的多数の支持を得て削除されることになった。

大きな問題になったのは、やはり「すべての障害者」とはどの範囲までかということであった。この点、スウェーデン、キプロスの政府メンバーは、社会的不適応者も職業リハを必要としている以上含めるべきであると強く主張した。これに対して、使用者メンバーから、社会的不適応者の問題は、将来、別に適切な状況の中で研究される必要が

あると主張した。

そこで、事務局は、次のように修正をして規定した。

「職業リハ措置は、すべての種類 (Categories) の障害者が利用できるようにすべきである」と。

この規定は勧告案になり、再び議論された。

「すべての種類の障害者」については、日本の日経連メンバーから、これを第一条の定義規定と同様にすべきだと提案された。全日本身体障害者団体連合会は、この規定の趣旨には賛成であるが、身体、精神、心理的損傷は、その損傷の性質と程度に応じて措置されるべきで、一つのカテゴリーで扱われるべきでない。従って、それぞれに対応して、リハサービス、技術、雇用形態、適切な職業が分類されるべきであると主張した。さらに第二条の「雇用」にはセルフ・エンプロイメントを含むべきであるとした。

また、イギリスからは、適用範囲は労働人口の中の障害者に限定すべきである。さもなくば職業リハでなく社会リハになる。従って「労働市場にいる者」をつけ加えるべきだと主張した。さらに、この問題と関連して、第二条の職業リハの主要な目的の一つが社会統合にあることは、確かに社会統合に導くかもしれないが同意しかねると主張した。

このような提案に対して、ILO事務局は以下のようなコメントを明らかにした。

その一つには、勧告案第二条の職業リハの目的規定に関連して、「雇用」には、セルフ・エンプロイメントを含めることを明確にした。

二つには、職業リハと社会参加および社会統合との関係についてである。さらに委員会の討議以来提案されてきた

障害予防を職業リハの範囲に含めるべきかといった問題についてもコメントしている。

すなわち、ILOの職業リハは、障害者の職業的な側面に重点をおかれるもので、その活動は、職業評価、職業ガイダンス、職業訓練、職業紹介、フォローアップ活動を中心とするものである。したがって、障害予防については、他のILOの国際基準でカバーされているもので、この職業リハには含めるのは適切でない。また、社会統合との関係では、職業リハを通じてそれを目的とするものであり、確かに主要な要素であるが唯一の目的ではない。社会参加、社会統合を強調する考え方は、社会リハビリテーションとして概念化されており、ILOの職業リハは、この社会リハとは異なるものであるが、職業リハと関連する範囲で社会リハの考え方をとり入れている（この点また後述される）。

三つには、日本、イギリスからの「すべての種類の障害者」に関する提案についてであるが、事務局は、年齢、障害の程度、労働市場の状態、その他の客観的な基準で一般化することはできないと考え、修正することは適切でないとコメントした。また、原則的にいかなる障害者もあらかじめ職業リハへのアクセスから除外されるべきでないこと、したがって、例えば、職業前準備サービスを必要としている障害児童なども含まれるべきであるとコメントしている。以上のような事務局のコメントが明らかにされ、結局勧告案第二条の目的、第三条の範囲の規定（勧告では第四条となる）は無修正で採択されることになった。

では、この勧告の第二条、第四条は九九号勧告と比べるとどんな意義があるかということになると、補足修正されたのは第二条の目的に「社会への統合又は再統合」が加えられたということである。したがって、社会リハの考え方を考慮に入れながら「すべての種類の障害者」の解釈はできるだけ、職業リハを必要とする者に範囲を拡大すべきで

あるということにアクセントがあるということになる。

そして、こうした社会統合という脈絡で、主としてヨーロッパの政府メンバーの委員会では提案され採択された「既存の一般労働者のための職業訓練、職業紹介、雇用および関連のサービスを可能な限り利用すべきである」とした項目が勧告の第五条に加えられた。

さらに、勧告案の段階では項目になかったが、障害予防、社会統合、社会参加との関係づけを考慮して、「職業リハは早期に開始されるべきこと」、「保健制度並びに医療リハおよび社会リハと協力すべき」旨の項目が勧告に第六条としてつけ加えられることになった。

また、勧告案にはなかったが勧告に加えられたものとして、勧告の第三条の「国内事情に適當でありかつ国内慣行に適合する措置によって適用されるべきである」がつけ加えられた。

これは勧告の採択前に、労働者メンバーと一部の政府メンバーの条約化の強い要請があり、結局、条約化も図られることになり、条約化に反対の使用者メンバー、他の政府メンバーの立場を考慮して、この条約、勧告の弾力性をもたせるものとして導入されたものと思われる。

以上のような検討を通じてみると、この勧告の定義及び範囲の規定の意義は、九九号勧告と比べてみると、障害者の定義で、「心理的損傷」が削除されたために、ほとんど九九号勧告と変わらないものとなった。しかし、職業リハの目的規定に「社会統合・再統合」が新たに加えられることによって、適用範囲の拡大を意図していることに積極的な意義を読みとることができるといえる。したがって「心理的損傷」あるいは「社会的適応者」が障害者の定義から除外されているものの、国内事情、国内慣行を考慮しつつ、職業リハを必要としている限り、適用範囲を拡大してい

く努力を求められているといえよう。

## 2、職業リハと雇用機会について

さきに見たように、職業リハの目的に主要な要素として社会統合・再統合が九九号勧告を補足修正するかたちで新たに加えられることになった。そして、九九号勧告の補足修正の背景説明で述べられたように、重度障害者、精神障害者、女性障害者の対応の遅れ、国際的不況と技術革新による雇用機会へのインパクトなどの問題が考慮に入れられて修正されることになった。

そこで、こうしたことに視点をおいて、具体的にどのように補足修正されたか、その意義をどのようにとらえるべきかについて、これまでの討議をふまえて検討していこう。

まず、新勧告の職業リハ及び雇用の機会の章を概観してみると、すべて九九号勧告に規定されていないもので、九九号勧告に補足するかたちで修正されている。

その補足修正は、さきの視点から整理してみると、一つには、第七条と第一〇条に規定される雇用機会及び待遇の均等に関する規定がグループピングできる。二つには職業リハを通じて社会統合・再統合をはかるための施策にウエイトをおかれた規定がグループピングされる。三つには、職業リハとの関係で、社会リハの考え方をとり入れ、さきに述べた「自立生活」モデルによる社会参加をはかる施策がグループピングされる。

そこで、この章に規定された条項の意義をとらえるために、このグループピングに即して、とくに討議の中でいろいろ議論され修正が加えられたところに特徴的な意義がクローズアップされていると思われるので、そこに焦点をあわ

せて検討していくことにする。

(1) 雇用機会及び待遇の均等をはかるための施策

この雇用機会及び待遇の均等に関する条項は、これまでのILO事務局の背景説明などによると次のような趣旨であると思われる。すなわち、九九号勧告以降、とりわけ、重度障害者、精神障害者、女性障害者などの対応が遅れ、その結果、これらの障害者はとり残され差別的な状況におかれることになった。そこで、これらの人々の社会統合・再統合には、まず差別を防止して、ひきあげることが先決であるといった考え方である。

こうした考え方は、結論案をみると、第七条で「社会問題および女性障害者のニーズは考慮されるべきである」と明確に反映されていた。しかし、この規定をめぐって委員会などの討議で議論が展開されることになった。

この結論案については、スウェーデン、ケニア、アルジェリア政府メンバーなどが、とくに発展途上国の障害女性の特別なニーズを考慮して強い支持を表明された。しかし、とりわけ使用者メンバーからは反対の意が表明された。

そこで、労働者メンバーは、「男女労働者の機会と待遇の平等の原則が維持されるべきである」という修正案を提案し、さらにこの後に「障害女性の特別な問題を考慮に入れるべきである」を追加修正した。

これに対して、使用者メンバーと何人かの政府メンバーは、修正案を支持したが、追加修正部分に反対を表明した。そこで、修正案のみが委員会で採択されることになり、これがその後修正されることなく新勧告の第八条に規定されることになった。

こうした討議の中で、とくに使用者メンバーは、「積極的差別 (positive discrimination)」を意味するいかなるフ

レーズにも反対の意を表明した。

しかし、イギリス、北欧の政府メンバーと労働者メンバーは、これに反論して、結論案にはなかつたが、つけ加える提案をした。

とくに、イギリス政府メンバーは、障害者を他の労働者と同じ出発点にひきあげるための施策は他の労働者に対して差別をしていると考えられるべきでないとして、次のようなことをつけ加えることを提案した。

「障害労働者と他の労働者の間の機会と待遇の効果的な均等を目的とする特別な施策は他の労働者に対して差別をしているとみなすべきではない」と。

この提案はその後、受入れられて修正されることなく新勧告の第九条に規定された。

そしてさらに、カナダ政府メンバーは「国内事情と実際に応じて、可能な限り、障害者の雇用機会で労働者一般に適用される雇用及び賃金に関する基準に従うものを促進するための措置をとるべきである」という条項をつけ加えることを提案した。これに対して、日本、オーストリア、スウェーデン政府メンバーから、「国内事情を実際に応じて、可能な限り」を削除する提案があり、これらが受入れられて、新勧告の第一〇条に規定された。

以上のように検討してみると、この新勧告の第七条から第一〇条の規定においては、重度障害者、精神障害者、女性障害者など差別的な状況におかれている障害者をひきあげる「積極的差別」の考え方にアクセントがおかれていることに意義があると思われる。

## (2) 社会統合・再統合をはかるための施策

新勧告の第一一条では、九九号勧告で障害者の雇用機会を増大する方法として第二八条と第三一条まで列挙されているが、これに加えて次の事項を含むべきであると、(a)と(四)までの一三項目がつけ加えられた。

九九号勧告の規定は、確かに雇用機会の創出に重点がおかれているが、社会統合・再統合の考え方が全く欠落していたというわけではない。とすると、新勧告で補足修正された規定はどんな意義をもっているのかということになる。この点、新勧告を一瞥してみると、「様々な型の保護雇用」とか「保護された生産作業施設」の設立、政府援助が規定され、雇用機会の創出を意図している。そして、これらの施設は「適当な場合には、労働者一般に開かれる」ことが強調され、また通常の労働市場への移行の促進が明確にされている。さらに、九九号勧告では見られなかった「統合、再統合」といった用語が用いられ、社会参加に関する項目が規定されているのが特徴的である。

そこで、ここでは社会統合・再統合の項目について、これまでの討議をもとにさらに検討をしてみよう。まずこうした視点から討議内容を見ると、次のような議論が注目される。

その一つには、結論案の項目(b)では、「重度の (Severely) 障害者のための保護雇用エンクレイブの設立するための適当な政府援助」と規定されていた。この規定をめぐって、まずオーストラリア政府メンバーから、重度障害者だけに限定される表現は好ましくないとして、「開かれた雇用へのアクセスが実行可能でない障害者」と修正案が提案され採択された。

次いでデンマーク政府メンバーから、保護雇用エンクレイブは、しばしば障害者を孤立化させる傾向がみられ、使用者の中には通常の雇用への統合が最終目標であることを忘れがちになる。障害者は可能ならば、どこでも普通の労働環境におかれるべきだとして、エンクレイブに対して批判的な見解が表明された。これに対して、何人かの政府メ

ンバー、使用者メンバー、労働者メンバーは、エンクレーブは障害者にとって重要な雇用アレンジメントであると結論案を支持した。とくに労働者メンバーは、これに「ILO基準が十分尊重される条件で」を追加することを提案した。しかし、この点、委員会は賃金、雇用、その他の基準はすでに第一〇条（勧告では）で言及しているため必要でないと言われた。

こうして項目(b)は一部修正されて勧告として採択されることになるが、表現の問題上、「保護雇用エンクレーブ」は「様々なタイプの保護雇用」という表現に修正された。

次に注目される議論としては項目(c)に関してである。

結論案では、「障害労働者の雇用状況を改善するため、組織及び管理の問題について保護された生産作業施設のグループの協力を奨励すること」と規定されていた。これに対してカナダ、ヨーロッパ諸国の政府メンバーは、障害者が一般労働市場に移行するための援助も強調すべきであるとして、「通常の条件の下での雇用のための準備をすることを可能な限り援助する」をこの規定に導入することを提案された。これは委員会では採択され、その後修正もなく、勧告で項目(c)として採択された。

こうした討議の中で、同じ趣旨で、委員会でも新しく追加された項目(m)の「職業訓練及び保護雇用の枠組での搾取を排除する」という旨の規定に、カナダ政府メンバーから、「通常の労働市場への移行を促進するための適当な政府援助」を追加する提案があり、委員会によって採択された。これも無修正で勧告の項目(m)として採択された。

このほかの注目される議論としては、結論案で「個々の障害者の能力に応じたパートタイム雇用の提供」が規定されていたが、これに対して、労働者メンバーから、これは障害者をパートタイムの労働市場に集結させることになり、

差別を奨励することにもなるとして削除が求められた。

しかし、イギリス及び何人かの政府メンバーは、障害者の中にはフルタイム労働ができない者もあり、障害者自身パートタイム労働を希望している者も多くあり、パートタイム雇用は障害者に重要な機会を提供しているとして、反論がなされた。委員会ではこの見解が支持されて採択された。

その後、この項目について、カナダ、ニュージーランド政府メンバーから、とくに重度障害者にさらに雇用機会を提供する「job-sharing arrangements」を含むことが追加されるべきだと提案された。

この提案は勧告に採択されて項目(k)に規定された。

こうした脈絡で、さらに第一三条に、「通常の職業への障害者の統合又は再統合を確保するための特別な援助措置」、第一四条には職業リハの成果を評価するためのフォローアップが追加規定されることになった。

以上のように検討してみると、前項でみた「積極的差別」の強調との関係で、結果的にデンマーク政府が懸念されたようにそれが差別を生むことにならないようにということも配慮されてか、九九号勧告よりも一段と積極的に社会統合・再統合の考え方が明確にされた点が新勧告の特徴といえる。

### (3) 社会参加をはかるための施策

前項ですでに指摘したように、九九号勧告の雇用機会促進の章で「社会参加」の考え方がとり入れられたのがもう一つの新勧告の特徴である。

新勧告の条項では、第一一条の(g)の建築物、コミュニケーションの障壁・障害の除去、(h)の移送、(1)の参加促進の

調査、さらに第一二条の職業生活上の訓練と日常生活上の訓練、などの規定が「社会参加」に関するものに該当する。そこでまず、これらの規定に関する討議の内容に則してその意義について検討しておこう。

項目(g)については、結論案では「障害者の訓練及び雇用のための建築物の障壁・障害の除去」と規定されていた。これに対して、カナダ政府メンバーから、知覚障害者などのコミュニケーション上の障壁・障害もとり入れるべきだと提案され、委員会で採択された。

さらに労働者メンバーからは、すべての新しい建築物に強制できる基準をとり入れるべきだと提案された。これに対して、何人かの政府メンバーから、強制的な基準は達成しがたくコストが高くかかるから反対である。建築物についても、公共建築物に限定すべきであると提案された。アルジェリア政府メンバーは、すべての建築物は障害者にも利用できるべきで、「公共」という用語は適切でないと意見を述べた。イギリス政府メンバーは「新しい公共建築物」という用語は非常に広く、多くのタイプのものを含むと考えられると発言した。使用者メンバーは「新しい公共建築物及び施設には適当な基準が考慮されるべきである」というフレーズを追加することを提案した。委員会でこの案が採択された。

項目(g)についてこの二つの修正提案はその後修正されないで勧告に採択された。

こうした討議の中で、労働者メンバーから結論案には移送問題が規定されていないとして、「リハ及び作業の場所への往復の適切な移送手段を促進すること」の項目を新しく追加する提案がなされた。これは委員会で採択され、さらに項目(h)として勧告に採択された。

次に、第一二条の職業生活上の訓練と日常生活上の訓練に関する規定をめぐる討議をみると次のようなことが議論

されている。

結論案では「障害者の職業生活への統合を促進するために、必要で適切な場合には、職業リハ・プログラムは、日常生活の行動や読み書きの訓練を含み、かつ、モジュール訓練を含むあらゆる形式の訓練はプログラムの立案に考慮に入れられるべきである」と規定されていた。

これに対して、スペイン政府メンバーから、日常生活上の訓練や教育的、文化的レベルを向上させる方策を職業リハ・プログラムに補足することが提案された。この提案は委員会では賛成が多かったものの必要な定足数に満たなかったため採択されなかった。

しかし、労働者メンバーから、この趣旨をいかして、センチンスを簡潔に編成し直すべきだという提案があり、採択されることになった。そこで、「職業生活への統合」の用語が「普通の生活 (ordinary life) への統合」に委員会に改められ、センチンスも修正された。その後、「普通の生活」は用語として問題があるということから勧告案では、「職業生活及び社会への統合又は再統合」、さらに「職業準備」、「その他の職業リハに関連する分野の訓練を含む」といったフレーズがとり入れられて修正され、これが勧告として採択されることになった。したがって、これらの用語は、教育的、文化的レベルの向上のための方策を含んでいることを意味していることになる。

こうしてみると、社会リハの領域である社会環境の障壁問題、生活の質の向上問題まで拡大してきていることがもう一つの新勧告の特徴といえる。

以上のように、「職業リハと雇用機会」に関して(1)、(2)、(3)と検討してみると、九九号勧告の雇用機会の促進には、「積極的差別」の考え方、さらにそれが障害者を「孤立化」させることのないように、非障害者ならびに一般労働市

場と連関づけられながら統合・再統合を図ることが重要であり、そのためには職業リハに社会参加の考え方を含める必要があることが明確にされているといえる。

つまり、国際障害者年の「ノー・マライゼーション」を基本理念とした「完全参加と平等」の考え方が、職業リハの促進に積極的にとり入れられたことである。したがって、新勧告は、「職業自立」をモデルにした職業リハに軸足を中心にしながら、「自立生活」モデルを中心にした社会リハをも包括し、関係づけられたことが大きな特徴であり、ここに九九号勧告と異なる積極的な意義があるといえる。

### 3、地域社会の参加について

地域社会の参加については、九九号勧告でも全く欠落していたわけではない。新勧告では、これが一つの章としてとり上げられているだけに九九号勧告より一層強調された印象を受ける。

これまでの検討によると、前項でみたような一つには「積極的差別」、「社会統合・再統合」「社会参加」の考え方の流れがあり、これが新勧告の一つの大きな特徴でもあることが明らかにされた。しかし、また再び、しかも一つの章として「地域社会の参加」とたてられている。「社会統合・再統合」、「社会参加」とはその意味がらうのだろうか、また何故一つの章としてたてられたのだろうかといった疑問が湧いてくる。そこで思い起こすと補足修正の背景説明の中で、新しい動向として、コミュニティ主導型の社会的、職業リハ・プロジェクトが進んできていることが報告されていた。またILOとしても技術援助を行なって、一定の実践経験と調査研究の成果をあげているとのことである。

このコミュニティ主導型とは、コミュニティ・レベルでのサービス提供に責任ある団体や、地域開発ワーカーと共に協同して行なわれるものであるとされる。とすると、参加の主体が異なるということである。つまり、これまでの脈絡では、障害者を主体とした統合・再統合であり、社会参加であったが、「地域社会の参加」は、文字どおり地域社会を主体とした参加であることになる。

障害者の社会統合・再統合、社会参加は一人障害者のみならず、地域社会の協力・参加が必要であるということであり、その意味で一つの章としてたてられたということになる。

新勧告ではこの章に第一五条と第一九条までの五つの条項が規定されている。

そこでこれらの条項に関する討議に目を転じてみると、それほど政・労・使の意見のちがいは、これまでの討議のように見られない。ほぼ、委員会では、結論案の趣旨にかかわる修正は行なわれず言いまわしなどの修正にとどまっている。

ここで、修正されたおもな点についてみると、一つには、新勧告の第一五条についてである。結論案では「職業リハ・サービスは障害者自身と地域社会の参加を得て組織され発展されるべきである」と規定されていた。これに対して九ヶ国のヨーロッパ諸国の政府メンバーから、使用者団体、労働者団体の代表の参加を含めるべきであるとの提案がなされた。この提案が採択されて、勧告に追加修正された。

第一六条の公的な情報に関する措置については、結論案の趣旨は修正されることなく言いまわしが修正された。

第一七条については、結論案では「コミュニティリーダーや集団は、保健、社会福祉、教育、労働の機関及びその他の関係機関と協力すべきである」という旨が規定されていた。これに対して、何人かのヨーロッパの政府メンバーと

労働者メンバールから、「国や地方自治体と協力してコミュニティにおける障害者のニーズを明確にすること」を含むべきであると提案された。この提案も採択され、勧告に加えられた。

第一八条の職業リハの地域社会開発との統合及び財政的、資材的、技術的な援助は言いまわしのみの修正がなされた。

第一九条の職業リハを提供するボランティア団体への公的表彰の規定は、結論案では規定されていなかったものであるが、カナダ政府メンバールからの提案で採択されたものである。

以上のように各条項の討議内容から検討してみると、一つには、地域社会の中で、特に職業リハの性格上、使用者団体、労働者団体の参加が強調されたことが注目される。

そして、地域社会の参加を促進するための方法として、公的な情報提供、関係機関との連携、地域社会開発との統合及び財政援助など諸援助の必要性が明らかにされた。

こうしてみると、この地域社会の参加の章が設けられたことから、「社会統合・再統合」、「社会参加」の意味が、障害者の側面からと、地域社会の側面からの両側面からとらえられることになった。

そして、新勧告のこの章以下をみると、Ⅳ農村地域における職業リハ、Ⅴ職業リハ事業の開発に対する使用者団体及び労働者団体の貢献、Ⅶ職業リハ事業の開発に対する障害者及びその団体の貢献、Ⅹ調整の章がおかれており、これらは、いずれも、この両側面について、より具体的な方策を規定したものとなっている。

このほかの章としては、補足修正の背景説明で述べられた職業リハの職員の不足問題に関連してのⅤ職員の訓練の章がおかれ、また発展途上国の経験から社会保障制度との関係が、Ⅷの章に規定されている。

以上が新勧告の構成であるが、こうしてみると、これまで検討してきた、1の定義及び適用範囲、2の職業リハビリ雇用機会、3の地域社会の参加、の章が新勧告の主要な骨組になっているといえる。したがって、この三章の検討によって、全章、全条項にわたって検討をしていないが、少くとも新勧告の基本的な考え方なり、その意義はとらえることができたと思われる。

## 五 むすびにかえて

以上のように、ILOの報告書を中心とした範囲ではあるが、職業リハビリの条約、勧告についてその意義を検討してみたが、ここではその中で、若干印象に残ったことについてふれて、むすびにかえておくことにしたい。

その第一は、ILOの職業リハビリに対するとりくみは、常に国際的な状況に対応して、イニシアティブを發揮してきている。それは何故かということであるが、私には、まず障害者のとらえ方がきわめて実務的な経験に裏づけられながら先進的であったと思われる。この点、とくに戦時中の労働力不足の時期に、職業リハビリの実践を通じて、障害そのものは通常の就労への統合に支障にならないと、とらえられていることである。したがって、一九四四年の七一号勧告以降、「障害の原因、性質に関わりなく」すべての障害者を適用対象とすることが一貫することになる。そこで、こうしたとらえ方が先進的であったが故に、一九五五年の九九号勧告は、三〇年を経た今日においても世界各国とも有効であるとされるのであると思われる。現在のわが国においては、依然として障害の種類と性質によって適用対象を制限するimpairment主義を採用していることからすると隔絶の感がある。

第二に、では何故、九九号勧告は補足修正されなければならなかったのであろうか。しかも、討議の経過をみても、定義と範囲をめぐって「心理的損傷」を含むか含まないかで大きな争点となったことを除けば、それほど重要なポイントで政・労・使の三者で意見がわかれ対立したというようなことはなかったように思われる。これまた何故であろうかということである。

補足修正の背景説明はILO事務局でなされているところであるが、さらにもう一步進めてつまり、「社会統合・再統合」、「社会参加」を強調し、何故職業リハに軸足をおきながらも社会リハを包括しなければならなかったかということである。これまで検討してきたことからすると、確かに国際障害者年の影響を受けたこと、職業リハを促進することに於いても効果的であること、さらには、国際的なリハビリテーションの概念も、医療的リハ、職業リハ、社会リハを包括する考え方に变化してきていることもある。しかし、こうしたことと裏腹な関係で、もう一つの側面があるように思える。つまり、政・労・使の対立がそれほど強くなかったことから考えられることである。これには、もちろん、国際障害者年の流れもあり（ILO職業リハ課長の指摘する人権と社会正義の要請も含まれる）、さらに、ILO事務局の職業リハの経済的合理性も含めた調査研究に基づいての成果が提案されていることも考えられるが、私には、むしろ、今日の国際的な社会・経済状況、あるいは労使関係などもあって、職業リハに対する責任あるいは負担の分任化の側面があったのではないかと思われる。それは次のようなことから推測される。つまり、事務局の背景説明であげられた①障害者数の増大（とりわけ、重度、精神障害者社会的不適応者）、②技術革新によって、選別され、重度障害者がとり残されがちとなる、③国際的な不況と失業の増大によって一般労働市場への移行が困難になる、④国の財政事情の悪化によって緊縮財政となること、などを考慮に入れると職業リハにそのしわ寄せが集結し、

もはや雇用政策としての職業リハでは限界があるということである。この点、「積極的差別」の考え方がとり入れられたことは、もちろんそれなりに意味のあることであるが、別の側面からみると、それだけ職業リハに集結が進んできていることを意味しているのではなからうかとも思われるのである。

この第二の点は、これまでの討議経過を検討していく中で、あまりに「社会統合・再統合」、「社会参加」が強調され、政・労・使の見解が収斂されていくことから、別の角度から推測したことである。しかし、この新条約・勧告の意義を評価する際、見落してはならないことではないかと思われる。今後、検証が必要とされる点でもあろう。

さらに、この新条約・勧告が、わが国ではまだ批准していないが、どういう意義があるのか、といったことの検討が必要となる。この点については別稿を用意する予定である。

## 注

(1) このILO総会議題報告書は一九八二年の第六八回総会と八三年の第六九回総会で次の四冊が用意された。

### *Vocational Rehabilitation*

ILC 68 / VI / 1 1982 (ILO, 1981) 予備報告書

ILC 68 / VI / 2 1982 (ILO, 1982) 第二次報告書

ILC 69 / IV / 1 1983 (ILO, 1982) 第三次報告書

ILC 69 / IV / 2 1983 (ILO, 1983) 最終報告書

(2) この調査結果は次の報告書にまとめられている。

*Vocational Rehabilitation Services for Disabled Persons: Legislative Provisions* (ILO, Geneva, 1982)

ILOの職業リハビリテーションに関する条約、勧告の意義

尚、この部分訳が『障害者対策の国際比較に関する調査研究、第2部』、国際障害者年日本推進協議会、一九八六年五月二〇日、に収録されている。

(3) 小島谷子氏は、世界の障害者雇用政策の歴史的展開において次のように時期区分されている。

○萌芽期：第一次世界大戦後約二〇年間

○政策転換期：一九四〇年代の太平洋戦争より戦後にかけて

○基盤拡充期：一九五〇年代～一九六〇年代

○重度者対策への軌道修正期：一九七〇年代

『国際障害者福祉』、誠信書房、一九八二年二月、二一〇頁～二一六頁

(4) *Vocational Rehabilitation of the Mentally Restored* (ILO, Geneva, 1979)

(5) (乾三郎) 台弘共訳『精神障害回復者の職業的リハビリテーション』、全国精神障害者家族連合会、一九八一年一〇月

(6) 「ILOニュース」一九八一年三月号、二八四号、ILO東京支局

(9) *Vocational Rehabilitation of the Disabled: Full Participation and Equality*. Off print of Part 1 of the Report of the Director-General to the International Labour Conference, Geneva 1981.

(本稿は文部省科学研究費の助成を受けて研究をしたものの成果である)