

特集：障害者の就労を通じたダイバーシティ・エクイティ&インクルージョンの再考

<総説>

包摂的労働市場の理念と現実 —障害者雇用制度を取り巻く国際比較と日本の課題—

近藤武夫

東京大学先端科学技術研究センター

Inclusive labour markets—Between the norm and reality: International perspectives on disability employment and Japan's policy challenges

KONDO Takeo

Research Center for Advanced Science and Technology, The University of Tokyo

抄録

本稿は、障害者雇用をめぐる国際的理念の変遷を概観し、日本の現状と課題を批判的に検討する。1983年の国際労働機関（ILO）第159号条約は、障害者の職業リハビリテーションと雇用を各国に求め、特に発展途上国において生活保障としての就労確保を重視した。その後、2006年に採択された国連障害者権利条約（CRPD、日本は2014年に批准）第27条では、障害者が「開かれた、包摂的で、アクセス可能な労働市場」で働く権利が明記され、締約国には特別枠に隔離せず、主流の労働市場へ包摂することを志向する国際的規範が形成された。さらにILOが1999年に提唱したディーセント・ワーク（DW）は、障害者に限定されない普遍主義的な枠組みを提示した上で、①仕事の創出、②社会的保護、③社会対話、④仕事における権利の保障の4つの戦略目標を掲げ、就労の量だけでなく質を重視する枠組みを国際的に定着させた。加えて、1990年代以降、欧州では就労統合型社会的企業（WISE）やソーシャルファームが、刑余者やひとり親、移民など多様な就労困難層を包摂する制度として整備され、米国でも差別禁止法体系や労働力革新機会法（WIOA）による障害を含めた就労困難者全般に対するワンストップ支援が展開されてきた。これに対し日本は、障害者雇用率制度と生活困窮者自立支援が縦割りで並立し、DWの普遍主義や、WISEやWIOAに見られる包摂性には至っていない。「障害」のみを対象とする支援施策は、多様な就労困難に隠れた障害や疾患のある人々を周縁化し、支援のアウトリーチから取り残されたままにする可能性がある。他方で、超短時間雇用モデル、東京都のソーシャルファーム認証条例、ニューロダイバーシティ雇用、高等教育機関からキャリアへの移行支援といった自治体・民間・教育機関の実践は、普遍主義に基づく包摂の萌芽と評価できる。本稿は、日本がILO第159号条約的な枠組みに留まる現状を指摘しつつ、普遍的・包摂的な政策設計の必要性を論じるとともに、障害者や病弱者などを含む就労困難層に適した「雇用の質」の再定義を提示する。

キーワード：ディーセント・ワーク、就労統合型社会的企業、障害者雇用、国連障害者権利条約、ニューロダイバーシティ雇用

連絡先：近藤武夫
E-mail: kondo@bfp.rcast.u-tokyo.ac.jp

[令和7年9月29日受理]

Abstract

This paper reviews the evolution of international principles on the employment of persons with disabilities, and critically examines the current situation and challenges in Japan. The International Labour Organization (ILO) Convention No. 159, adopted in 1983, required States to provide vocational rehabilitation and employment opportunities for persons with disabilities, with a particular emphasis on securing work as a means of livelihood in developing countries. Subsequently, Article 27 of the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD; adopted in 2006 and ratified by Japan in 2014) explicitly recognized the right of persons with disabilities to work “in a labour market and work environment that is open, inclusive, and accessible,” thereby establishing an international norm encouraging State Parties to pursue inclusion in the mainstream labour market rather than segregation into special schemes. Furthermore, the concept of Decent Work (DW), introduced by the ILO in 1999, presented a universalist framework beyond disability, articulating four strategic objectives— (1) employment creation, (2) social protection, (3) social dialogue, and (4) rights at work— and establishing an internationally recognized paradigm that values not only the quantity, but also the quality of employment. Since the 1990s, Europe has institutionalized Work Integration Social Enterprises (WISEs) and Social Firms to include diverse disadvantaged groups such as ex-offenders, single parents, and migrants. In the United States, anti-discrimination legislation and the Workforce Innovation and Opportunity Act (WIOA) have provided comprehensive one-stop support for a broad range of disadvantaged workers, including persons with disabilities. In contrast, Japan maintains a dual structure comprising a disability employment quota system and welfare-based support for the poor, without yet having achieved the universality of DW or the inclusivity exemplified by WISE and WIOA. Policies focused solely on “disability” risk marginalizing individuals with hidden impairments or chronic illnesses, leaving them beyond the outreach of existing measures. At the same time, innovative practices such as ultra-short-time employment models, the Tokyo Metropolitan Government’s Social Firm Certification Ordinance, neurodiversity employment initiatives, and career transition support from higher education institutions can be regarded as emerging efforts toward universalist inclusivity. This paper highlights that Japan remains largely within the framework of ILO Convention No. 159, while arguing for the necessity of universal and inclusive policy design, and presents a redefinition of “quality of work” that is appropriate for persons with disabilities, people with chronic health conditions, and other disadvantaged groups.

keywords: decent work, work integration social enterprise, employment of persons with disabilities, convention on the rights of persons with disabilities, neurodiversity employment

(accepted for publication, September 29, 2025)

I. はじめに

就労は人間の生活においてさまざまな意味を持つ。第一に、労働を通じた収入の獲得は「生活保障」を支える基盤である。日本の場合は、欧州（特に北欧・西欧）や米国・英国と比較すると、社会支出全体の規模は大きいものの、その多くが年金と医療に偏っており、失業や所得保障といった生活保障制度は相対的に限定的である[1]。このため、生活費を賄う上では、労働収入への依存が依然として大きい。第二に、労働は厚生年金や医療保険などの社会保障制度にアクセスするための接点ともなっている。就労から排除されることは、社会保障からの排除にもつながる危険性を孕んでいる。第三に、労働は、学校社会を卒業した後、人々が社会参加するための主要な手段となっている。我々は、職業を通じて社会的アイデンティティや役割を確立しており、労働からの排除は、社会的アイデンティティ形成にも大きな障壁となる。

何らかの障害や疾患のある人々にとって、これら三つの要素は、健常者とは異なる様相を持つ。例えば、障害や疾患の状況から長時間・長期間の安定した労働が困難な場合、労働が「生活保障」としての機能を十分に果たすことは難しい。加えて、日本の労働慣行として特徴的なメンバーシップ型雇用[2]においては、長時間・長期間、フルタイムに近い形で、所属する会社から求められるジェネラリスト的な労働要請に応えることを基礎として、生活保障と社会保障が得られる形とも言える。労働社会の主流である一般企業において、この雇用慣行が支配的な社会状況下では、例えば長時間働けないなどの状況があると、就労への道が閉ざされやすい構造となっている。結果として、福祉的就労や公的扶助が選択肢となりがちとなり、その場合、第三の「社会的アイデンティティ形成」の側面は、社会の主流ではない特別な場所での実現が暗黙のうちに求められることとなる。したがって、障害者雇用をめぐる政策や理念を考える際には、これら三側面のバランスを精査する必要がある。

本稿では、障害者雇用をめぐる国際的理念の変遷を整理し、日本の現状と課題を批判的に検討する。その上で、障害者や病弱者を含む就労困難層に適した「雇用の質」の再定義を提案し、普遍的・包摂的な政策設計の必要性について論じる。

II. 国際的理念の変遷

1. ILO第159号条約（1983）

歴史を振り返ると、1983年に国際労働機関（ILO）で採択された「障害者の職業リハビリテーション及び雇用に関する条約（第159号条約）」[3]は、各国に対し障害者の職業リハビリテーションと雇用機会の確保を制度的に推進することを求めた点で画期的であった。その背景には、1976年の国連総会決議で「国際障害者年」を1981年に設定し、さらに1982年の「障害者に関する世界行動計画」の採択を経て、1983年から1992年までの「国際障害者の十年」が始動するという国際的潮流があった。159号条約は、障害者を隔離的な保護雇用に限定するのではなく、可能な限り一般労働市場における雇用を促進することを原則として打ち出した点に特徴がある。もっとも、条約の理念は共通していても、その解釈と実装には地域差がみられた。とりわけ社会保障制度が十分に整備されていなかった発展途上国においては、労働を生活保障の手段として位置づける傾向が強調されたのに対し、先進国では、雇用が社会的アイデンティティ形成やキャリア形成と結びつく側面に重点が置かれる傾向があった。このように、159号条約は国際的に共通の理念を提示しつつも、各国・地域の社会経済的文脈に応じた受容の仕方に差異が存在していたと言える。

2. ディーセント・ワーク（1999）

その後の1999年、ILOのファン・ソマビア事務局長は、ディーセント・ワーク（Decent Work, DW）の概念を国際的に提唱した[4]。DWは障害者や特定の少数派に限らず、すべての労働者を対象として、働きがいのある仕事に人々を包摂し、誰も取り残さないことを目指している。また、DWの「四つの戦略目標」は以下の通りである。①仕事の創出（生産的で、公正な収入をもたらす仕事の機会を創出する）、②社会的保護（すべての人に社会保障を提供し、安全な労働条件と社会保障を確保する）、③社会対話（政府と労使の間の三者間の社会対話がDW実現の中心的役割を担う）、④仕事における権利の保障（労働者の基本的権利、特にILO宣言で定められた権利を尊重する）。このように、DWの概念は、雇用において、障害だけに限らない「普遍主義的な包摂」を国際的に提唱した点と、雇用の量を強調する施策から雇用の質への重点の転換を象徴している点で社会的意義が大きい。

3. 国連障害者権利条約（2006）

さらに、2006年に採択され、2014年に日本が批准し

た国連障害者権利条約（Convention on the Rights of Persons with Disabilities: CRPD, 2006）[5]も、雇用・労働に関する国際的理念に影響を与えている。障害者権利運動の到達点の一つと位置づけられるCRPDでは、その第27条に、障害者が「開かれた、包摂的で、アクセス可能な労働市場」で働く権利が明記されている。これにより、障害者を特別な雇用枠に隔離するのではなく、主流の労働市場に包摂することを志向する国際規範が形成されたといえる。ただし、CRPD自体は、主流の労働市場とは別に、障害者を対象とした特別な職場や制度的枠組みで雇用を提供する仕組みである保護雇用を明示的に否定してはいない。しかしその後、2022年に国連障害者権利委員会が発表した一般的意見第8号[6]では、保護雇用の廃止への支持と、特別枠に隔離することは27条に反しており、真に開かれた労働市場での機会が保障されるべきであると解釈が明確化された。このように、障害者雇用の文脈においても、保護雇用によって就労機会や生活保障を確保するだけでなく、主流かつオープンな労働市場で、労働の機会と働き方の質をどう担保するかが重要な論点となっている。

III. 国際的な制度と実践

1. 欧州におけるWISEとソーシャルファーム

欧州では1990年代以降、就労統合型社会的企業（Work Integration Social Enterprise: WISE）の制度的な枠組みが整備され、障害者だけでなく刑余者、移民、シングルペアレントなど多様な就労困難層を対象とした雇用包摂の取り組みが広がった。特にイタリアの社会的協同組合（Cooperativa sociale）には、タイプA（福祉サービス提供）とタイプB（就労機会提供）の二類型があり、このうちタイプBが後にソーシャルファーム／WISEと位置づけられる社会的企業の先駆的モデルとも評価されている[7]。英国では中間支援団体であるSocial Enterprise UKが、社会的企業の民間主導での認証スキームの整備を後押しし、社会的価値の可視化を図っている[8]。このように欧州では、制度設計や事業者の理念において、障害者雇用に限定されない普遍主義的な包摂が広がっていると言える。

2. 米国のADAとWIOA

米国では1990年の障害をもつアメリカ人法（Americans with Disabilities Act, ADA）が障害差別を包括的に禁止し、教育から雇用に至る広範な権利保障を定めた。その後、2014年に成立した労働力革新機会法（Workforce Innovation and Opportunity Act, WIOA）は、障害者のみならず「就労に障壁のある人々（individuals with barriers to employment）」を広く対象とし、ワンストップ支援体制（One-Stop delivery system）の整備を進めた。特に障害者については職業リハビリテーション局との連携を義務づけ、学齢期からの移行支援（Pre-Employment

Transition Services) を制度化するなど、より強力な包摂施策が導入されている。しかし、障害に特化した支援の強化に加えて、より広い就労困難層を含むワンストップ型制度設計の併存は、ILOが掲げるDWの普遍的な包摂理念に合致する展開として評価できる。

IV. 日本の現状

1. 障害者雇用率制度

日本では1976年に障害者雇用率制度が法定化され、一定規模以上の企業に障害者の雇用を義務づける仕組みが整備された。雇用率制度は国際的に見ても、雇用率充足を強く企業に求める制度である点で特徴的な制度であり、日本での障害者の雇用促進に一定の効果を持ってきた。しかしながら、制度の対象は「障害者かつ障害者手帳保持者」に限定され、難病や精神疾患、病弱者などの一部はカバーされない状況が続いている。加えて、一般企業がフルタイムに近い形で長期雇用を行った際に雇用率にカウントできる雇用率制度は、生活保障と社会保障へのアクセスを重視した、前述のメンバーシップ型雇用に準ずる形の雇用促進に特化している側面があると言って良いだろう。ただし、言葉を選ばずに言えば、その形の雇用に参加できない障害者は、主流ではなく分離された特例子会社や、その他の保護雇用（障害者就労継続支援事業A型またはB型）等を選択したり、労働機会から離れた医療福祉サービスでのケアにより保護されることになりがちである。フルタイム以外の多様な働き方を必要とする人々の包摂や、キャリア形成を図り労働市場の主流で高い成功を収めるための支援については、今後の発展が期待されていると言えるだろう。

2. 生活困窮者自立支援制度

2015年に施行された生活困窮者自立支援制度は、生活保護に至る前の人々を支援対象とするものであり、就労支援をその中心に据えている。「生活困窮」という概念は、ひとり親世帯、若年無業者、高齢単身者、医療・障害など複合的な課題を抱えつつも福祉制度利用ができていない人など、多様な人々を対象に、就労や住居の支援等により、セーフティネットを提供することができる。この点で、普遍主義的な包摂につながる可能性を持つ制度であり、今後の発展に大きな期待が寄せられる。一方でこの制度は、障害者雇用率制度とは別個に運用され、ワンストップ的な両者の連携は極めて限定的である。2021年から、重層的支援体制整備事業が始まり、両者の分断を乗り越える取り組みが社会的には期待されているが、自治体現場では、一般的に障害者と生活困窮者が異なる部署で扱われ、重複したニーズを持つ人々が取り残される制度的な構造が残されている。また、制度の経緯上、「生活困窮の脱出」がゴールに置かれており、労働市場の主流での成功とキャリア形成については、障害者雇用率制度と同様に、今後の発展が期待される側面が

ある。

3. 日本の制度に残された問題

近年の日本の雇用包摂政策は「障害」と「生活困窮」の二本柱での展開が生まれている。生活困窮者自立支援制度はDWの普遍主義的包摂と雇用の質向上を担いえる枠組みだが、両制度の運用は分離され、さらに刑余者、ひとり親、病弱者・慢性疾患のある人など、両制度に収まりにくい就労困難層を包括的に支援する仕組みが乏しい。これはILOが示す普遍主義的包摂理念からの乖離である。

また、雇用包摂のゴールを生活保障の確保に置くか、主流市場での成功・キャリア形成に置くかで取り組みの質は大きく変わる。生活保障を必須条件とすると、長時間労働が難しく労働収入で生活を賄えない人々が対象から外れかねない。雇用・労働には生活保障のみならず社会的アイデンティティ形成という側面があるため、短時間雇用など多様な社会参加の仕組みも見落とすべきではない。ここでも序論で述べた三側面のバランスが問われる。

V. 日本における萌芽的实践

1. 超短時間雇用モデル

日本の一部の基礎自治体が産官学連携で進めている超短時間雇用モデル[9]は、週あたり数時間（超短時間）からでも、一般企業で特定の業務役割を持って働く仕組みを整える。このモデルは、障害や疾患、引きこもり、高齢など、多様な背景から就労困難な状況にある人々（長時間、長期間安定して、ジェネラリストとして働くことに困難さがある人々）を、一般企業、すなわち労働市場の主流に包摂するための地域モデルである。企業の部署内で業務改善を導く超短時間の職務を開拓する機能と、医療福祉のサポート等のみ潜在している就労困難状況にある労働者を発掘する機能、そして両者の効果的なマッチングのための地域スキームを集約した上で、基礎自治体が主導して、地域にセンターとコーディネーターを置いて実践を展開するものである。障害者雇用率制度とは無関係な雇用促進の取り組みであり、複数の自治体で独自制度として社会実装が広がりつつある。人口減少により人手不足が顕在化している中小企業を中心に、医療福祉や情報通信、飲食、小売業など、ジャンルを問わない雇用の広がりが報告されている。

2. 東京都ソーシャルファーム認証条例

2019年に施行された「都民の就労の支援に係る施策の推進とソーシャルファームの創設の促進に関する条例（東京都ソーシャルファーム認証条例）」は、国内で初めて社会的企業を制度的に認証する仕組みを導入した。この条例に基づき、障害者だけでなく、ひとり親や刑余者、引きこもり・ニート、生活困窮者、高齢者など、

多様な就労困難者を雇用する事業体がソーシャルファームとして認証され、財政面等で東京都の支援を受けられるようになった。東京都ソーシャルファーム認証条例は、イタリアの社会的協同組合タイプBを手本とする制度と言えるもので、現状は東京都のみの取り組みに限定されているものの、今後、日本の雇用・労働市場に、WISE的な企業を増やし、普遍主義的な包摂を広げる契機となることが期待されている。

3. ニューロダイバーシティ雇用

近年、日本企業でもニューロダイバーシティ雇用が広がりつつある。国際的にはSAPが2013年に開始し、Microsoftなども追隨した民間の取り組みで、「ニューロダイバーシティ (neurodiversity, 神経学的多様性)」のある人材の、弱みや機能制限に注目するのではなく、強みの部分に注目して、主流かつ競争的なキャリアでの採用を促進するものである。近年、日本でもオムロン株式会社の「ニューロダイバーシティ採用」など、大企業のいくつかにおいて、自閉スペクトラム症の特性を持ちつつ、大学院等で専門的な学びをしてきた人々について、弱みの部分には合理的配慮をしつつ、強みを評価して積極的に専門性の高い業務に採用する事例が生まれている。従来のメンバーシップ型かつジェネラリスト的な「障害者枠雇用」とは異なり、高い専門性を活かせる職務等を設定し、障害のある個人のストレングスやスキルと接続することで、労働市場の主流でのキャリア形成を目指した、企業主導の支援の実践例となっている。

4. 高等教育からキャリア移行支援

日本の大学や大学院において、障害学生の修学支援からキャリア移行支援への取り組みが広がりつつある。CRPDの批准に関連して成立した障害者差別解消法の2016年の施行以後、日本の大学でも「障害学生支援」と呼ばれる領域が発展しつつある。個々の大学に支援体制が整備されるほか、文科省の補助事業を受けた東京大学の「障害と高等教育に関するプラットフォーム (PHED, <https://phed.jp/>)」の取り組みなど、企業やキャリア移行に関わる中間支援組織、および行政的支援とも連携のネットワークを各地で広げる全国的な取り組みも行われている。多様な障害のある学生たちが大学での専門的な学びを深め、労働市場の主流で活躍することを支える取り組みの発展が期待されている。前述のニューロダイバーシティ雇用との接続や、高学歴の障害者が労働社会の主流で活躍し、社会的成功を収めることができる方策が模索されている社会的状況が生まれていると言えるだろう。

VI. 今後の展望

日本の雇用政策は依然としてILO第159号条約的な枠組みに留まり、障害者を中心とした限定的支援に偏って

いる面がある。他方で国際的な規範は、障害者だけに限らない、多様な就労困難者の普遍的な包摂が広がりつつあるほか、先進国においては、社会的アイデンティティやキャリア形成など、雇用の質の向上を重視する方向に発展している。日本でも個別の事例では、それぞれに関連した取り組みの萌芽が見られており、今後の発展が期待できる状況にある。

加えて、DWやCRPDが示す理念に沿うためには、日本も縦割りを超えて包括的な政策設計を行う必要がある。障害者、生活困窮者、病弱者、難病患者、刑余者、高齢者、引きこもりやニートなど多様な就労困難層を、ワンストップで支援する枠組みの構築が求められる。現在の民間や自治体の萌芽的取り組みを国レベルの政策へ接続することが重要である。またその際には、障害者雇用率制度のインセンティブにだけに依拠しない、新しい制度的インセンティブ（財政支援、税制優遇、優先調達など多様な選択肢）もまた、普遍主義的な包摂の視点から再整備されることが期待される。

引用文献

- [1] 国立社会保障・人口問題研究所. 令和4（2022）年度 社会保障費用統計の集計結果を公表します. 2024. National Institute of Population and Social Research. [Reiwa 4 (2022) nendo shakai hoshō hiyō tokei no shukei kekka o kohyō shimasu.] 2024. <https://www.ipss.go.jp/ss-cost/fssss-R04/R04-houdou.pdf> (in Japanese) (accessed 2025-09-12)
- [2] 濱口圭一郎. 日本の雇用と労働法. 東京：日本経済新聞出版社；2011. Hamaguchi K. [Nihon no koyo to rodohō.] Tokyo: Nippon Keizai Shimbunsha; 2011. (in Japanese)
- [3] International Labour Organization. Vocational Rehabilitation and Employment (Disabled Persons) Convention, 1983 (No. 159). ILO. 1983. https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C159 (accessed 2025-09-12)
- [4] International Labour Organization. Decent work: Report of the Director-General to the 87th Session of the International Labour Conference. ILO. 1999. [https://webapps.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09605/09605\(1999-87\).pdf](https://webapps.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09605/09605(1999-87).pdf) (accessed 2025-09-12)
- [5] United Nations. Convention on the Rights of Persons with Disabilities. United Nations. 2006. <https://www.un.org/disabilities/documents/convention/convoptprot-e.pdf> (accessed 2025-09-12)
- [6] Committee on the Rights of Persons with Disabilities. General comment No. 8 (2022) on the right of persons with disabilities to work and employment. 2022. United Nations. <https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/crpdcgc8-gener>

- al-comment-no-8-2022-right-persons (accessed 2025-09-12)
- [7] Davister C, Defourny J, Gregoire O. Work integration social enterprises in the European Union: An overview of existing models. EMES Working Papers. 2004;No. 04/04. https://emes.net/content/uploads/publications/PERSE_04_04_Trans-ENG.pdf (accessed 2025-09-12)
- [8] Social Enterprise UK. The Shadow State: A report about outsourcing of public services. SEUK. 2012. <https://www.socialenterprise.org.uk/app/uploads/2022/07/The-Shadow-State-2012.pdf> (accessed 2025-09-12)
- [9] 近藤武夫. インクルーシブな働き方と超短時間雇用モデル. 職業リハビリテーション. 2020;33(2):29-34. Kondo T. [Inclusive employment and ultrashort work time model.] Japanese journal of vocational rehabilitation. 2020;33(2):29-34. (in Japanese)