

【別紙 2】

審査の結果の要旨

氏 名 永野 仁美 (ながの・ひとみ)

本論文は、2005年に成立した障害者自立支援法を契機として、障害者に対する所得保障への関心が高まったことを背景として、これまで法学的な研究が手薄であった障害者に対する所得保障制度について、わが国の現行制度の特徴と問題点を解明し、今後の法制度設計のあり方を探ろうとするものである。この検討課題についての考察を進めるために、本論文は、社会保障制度による所得保障だけではなく、就労機会の付与を通じた所得保障(障害者雇用政策による障害者雇用の促進)と障害に起因して障害者に発生する特別な費用の補償をも分析の柱として据え、障害者雇用に関して雇用義務(雇用率)制度と雇用差別禁止法制との両者を持ち、かつ近年特別な費用の補償制度の充実を図ったフランス法の精密な分析とそれに基づく日本法との比較法的考察を行っている。そして、この比較法的考察のもとで、障害者に対する所得保障制度に関わる上記の3つの柱について、わが国の法制度の問題点と立法論を検討する際の要点を提示している。

本論文は、序章「本論文の問題関心」、第1章「日本」、第2章「フランス」、第3章「総括」からなる。

序章「本論文の問題関心」は以下のように本論文の主題を提示する。福祉サービスの受給にあたって定率負担を導入した2005年の障害者自立支援法の制定と障害者の所得保障のあり方の検討を求め、2010年の閣議決定を受けて、今後活発化すると予想される障害者の所得保障に関する議論に寄与することを目的として、比較法的な観点から障害者に対する所得保障のあり方を検討する。肉体労働から事務労働へという仕事の性質の変化や障害者の作業を容易にする技術革新によって、現代社会における就労を通じた障害者の自立と稼得が重要となっている状況の下では、障害者の所得保障を社会保障制度から所得保障のみを検討するのみでは不十分であって、障害者の就労機会の保障方法、障害者への賃金保障等を含む障害者に関する雇用政策をも検討対象とする必要がある。また、障害に起因して介護費用や補装具の購入費等特別な費用のかかる障害者もおり、こうした特別な費用についても視野に入れる必要がある。そこで、①障害者雇用政策、②社会保障による所得保障、③障害の結果生じる特別な費用の補償という3つの柱を立てて、障害者に対する所得保障のあり方を検討するのが適切である。比較法的観点からの検討を行う対象国としては、障害者の雇用政策として障害者雇用率制度と障害者雇用差別禁止法制とを併存させていること、公的助成で障害者に法定最低賃金を保障するとともに、福祉的就労の場で働く障害者にも保障報酬制度があること、社会保障の所得保障については、拠出性の障害年金に加えて、高い水準の非拠出性給付があること、2005年に、障害による特別な費用を補償する障害補償給付が導入されていることから、本論文での検討に最も有益であると考えられるフランスを選定する。

第1章「日本」では、序章で設定した3つの柱に沿いつつ検討を進める。第1節は障害者雇用政策を扱う。日本の障害者雇用政策は障害者雇用義務(雇用率)制度が中心であり、障害者差別撤廃条約の署名を受けての障害者雇用差別禁止原則導入に向けての検討が開始されたところである。障害者に対する賃金保障制度は、障害者の最低賃金減額特例について減額分を補填する制度の不存在、福祉的就労の場で働く障害者の工賃の低水準といった問題がある。第2節は社会保障制度による所得保障を考察

する。わが国の社会保障制度による所得保障は、障害年金とそれを補う生活保護とで主として構成されている。非拠出性と拠出性の障害年金によって 20 才以上の障害者には所得保障がなされている一方で、補足性の原理のゆえに、就労所得を得ることができない障害者であっても生活保護を受けることができない場合がある。障害の結果生じる特別の費用の補償は第 3 節で検討している。わが国では障害による特別の費用は障害者自立支援法によってカバーされているが、1 割の定率負担がある。ただし、過度の負担になることを防止するため所得による負担の上限が設定されている。以上の検討によれば、わが国では、3 つの柱の相互関係や役割分担が不明瞭である。たとえば、障害年金は医学的な機能障害をベースとする判定基準にもとづく障害認定によって支給されるので、実際には就労できず稼働所得がない場合でも、障害の程度が軽いと認定されると、障害年金を受けることができない。こうしたことのため、所得保障や介護費用の補償のニーズを持ちながら、それが満たされない障害者が存在する。

第 2 章「フランス」では、第 1 章と同様、序章で設定した 3 つの柱について順次考察を行う。障害者雇用政策については(第 1 節)、フランスでは、1990 年以降、障害者雇用義務(雇用率)制度と障害者雇用差別禁止法制とが並立している。障害者施策の大改正を行った 2005 年法は、この並存体制を維持しつつ、雇用差別に関する「適切な措置」概念の導入、雇用義務未達成の使用者に課す納付金額の引き上げ等雇用義務の強化、使用者による「適切な措置」を支援するための納付金を財源とする豊富な助成金事業の実施等の改革を行っている。働く障害者への就労所得保障の制度は、通常の労働市場で働く障害者への最低賃金保障、労働能力の減退した障害者のための公的助成による賃金補填制度、福祉的就労の場で働く障害者へ最低賃金の 55~110%を国の助成によって確保する保障報酬制度がそれぞれ存在する。第 2 節は、社会保障制度による所得保障を考察する。フランスの障害者に対する主たる所得保障制度は、拠出制の障害年金と、無拠出制の成人障害者手当 (AAH) とである。後者は、障害年金の受給要件を満たさない者に支給される。この 2 つの組み合わせにより、重度障害者(障害率 80%以上の者)であって一定額未満の所得しかない者全てに公的所得保障がなされている。障害率 50~80%の者も、1 年以上就職できていない場合には、AAH が支給される。第 3 節では、2005 年改正で新設された、障害の結果生じる特別な費用(介護費用、補装具等の購入費・賃借費、住宅の改装費等)をカバーする障害補償給付 (PCH) を扱う。PCH は生活上の基本的困難を持つ者に支給上限額の範囲内で支給され、一定以下の収入の者には受給時の自己負担はない。収入がそれを超える時の自己負担は 20%となるが、本人や配偶者の就労所得、障害年金、AAH 等が収入には算入されないため、現実には多くの受給者は自己負担なしで PCH を受けている。PCH の財源は、2004 年に創設された「連帯の日」(労働者が無給で勤務に就く)について使用者から徴収する拠出金である。この PCH は、障害の結果生じる特別な費用は、国民連帯によって賄われるべきであるという考え方を反映している。第 4 節は、以上の考察の総括を、障害者雇用政策と社会保障制度による所得保障との関係、および社会保障制度による所得保障と障害に起因する特別な費用の補償との関係という 2 つの視点から行う。前者に関しては、就労可能な障害者に対して、雇用政策の枠内で、就労による所得保障を行う仕組みを用意し、就労困難な障害者に対しては社会保障制度から障害年金又は AAH を支給するという機能分担がある。後者については、主として AAH と PCH との関係が問題となるが、AAH が、生活の基本的部分にかかる所得を保障し、PCH が、障害の結果生じる特別な費用を補償するという、非常に明確な役割分担がなされている。

第 3 章「総括」は、第 1 章および第 2 章での検討にもとづき、日仏の比較を行い、それから得られる日本法への示唆を述べる。フランスとの比較で見た日本法の特徴はつぎの通りである。①障害者雇用

政策については、障害者雇用差別禁止制度の導入が検討されている段階にとどまり、雇用義務(雇用率)制度、様々な違いはあるとはいえ、フランスと比べると事業主の負担への配慮が目立つ設計である。福祉的就労の場面では日仏両国は構造的に類似するが、賃金の保障に関しては日本はフランスほど充実した仕組みとなっていない。②社会保障制度による所得保障については、フランスは障害年金とAAHとの組み合わせですべての障害者に所得保障が提供されているのに対して、日本は無年金障害者が生じる仕組みである。補足性の原理にもとづく生活保護があるといっても、資産があったり、扶養できる家族のいる障害者は生活保護を全部または一部受けることができない状態になりうる。③障害の結果生じる特別な費用の補償に関しては、日本では障害者自立支援法によってカバーする仕組みであるものの、財源問題を背景として、給付受給時に原則として1割の自己負担がある。この点で、そうした費用を国民連帯によって賄うべきものとするフランスと相違がある。④障害者雇用政策と社会保障制度による障害者への所得保障との関係は、明快に整理されているフランスに比べると、日本は障害年金と就労との関係づけが曖昧である。⑤社会保障制度による障害者への所得保障と障害に起因する特別な費用の補償との関係についても、フランスではAAHが所得保障、PCHが特別な費用の補償と明確に整理されているのに対し、日本では、障害年金の重度加算や特別障害者手当と障害者自立支援制度の自己負担分との関係が十分に整理されておらず、不明瞭である。

こうした考察から得られる日本法についての示唆はつぎの通りである。①雇用差別禁止原則と雇用義務(率)制度とは両立しうる。障害者の雇用・就労を促進するためには、雇用義務未達成の事業主に対して課す納付金の引き上げや障害者雇用促進のための助成金の充実の強化、働く障害者への就労による所得の保障(具体的には最低賃金保障)をする仕組みの整備等が課題であることを指摘する。②社会保障制度による所得保障に関しては、障害年金(重度加算を含む)の給付目的の明確化や、障害年金の他には生活保護しかない現在の所得保障制度の在り方の再考が必要である。それを行うことによって、障害年金と非拠出性の所得保障制度との役割分担を明瞭にし、あわせて非拠出性の所得保障制度が障害者の就労インセンティブを向上させるように設計することを要する。③障害の結果生じる特別な費用の補償については、この特別な費用を「誰が」負担すべきかという点について、フランスの法制度を参照しつつ、議論を深めることが重要である。この議論にあたっては、財源を国民が幾ばくかの追加的負担をすることで確保する方法の可能性、障害者のニーズを適切に設定するシステムと組み合わせた支給上限設定の可能性等についても検討する必要がある。最後に「障害者への所得保障」のあり方を、障害者雇用政策、社会保障制度による所得保障、障害の結果生じる特別な費用の補償を総体的に見たときには、各制度間の関係・役割分担を明確化することが大きな課題であり、その主たる解決策は、障害年金を「労働・稼得能力の減退」あるいは「就労所得の喪失」を保障リスクとする、生活の基本的部分を保障するための給付として性格づけ、その再設計を考えることである。

以上が本論文の要旨である。

本論文の長所としては次の点が挙げられる。

まず、障害者の所得保障法制のあり方を、①障害者の雇用等の就労促進による賃金等の稼得による所得の保障(障害者雇用政策)、②社会保障の公的年金制度と非拠出性の金銭給付とによる所得保障(社会保障制度による所得保障)、③障害の結果発生する介護費用、補装具等の購入・貸借費用、住宅改修費用等の特別な費用の補償(障害の結果発生する特別な費用の補償)、という3つの柱を立て、それらの相互関係も含めて、フランスとわが国の法制度との比較法的研究を行ったところを挙げることで

きる。これまで、障害者の所得保障の法制度に関する研究は、社会保障制度による公的年金や障害者を支給対象者とする非拠出性の金銭給付を検討対象とするのが一般的であった。しかし、本論文が指摘するように、雇用その他の形態で就労する障害者が増加している現在、社会保障制度による所得保障にのみ着目するのでは、障害者の生活を支える所得を保障する法制度の全体を把握することはできない。また、障害者が生活していく上で必要な介護費用等の負担は、障害者の生計費の水準に影響を及ぼすから、やはり所得保障制度を考察するにあたっては看過できない要素である。本論文は、障害者に対する所得保障の法制度のこうした現状を適切に把握し、上記3つの柱のそれぞれについて日仏の制度を考察するとともに、その考察を基礎として①と②、②と③の相互関係についても分析を行うことによって、それぞれの制度の役割分担のあり方にも踏み込んだ検討を行っている。本論文は、このように障害者雇用政策と障害に伴う特別の費用の補償をも視野に入れた幅の広い考察を行うことによって、狭義の所得保障制度にのみ着目したのでは看過されるであろう知見を新たに学界に提供したものであり、高く評価できる。

つぎに、これまで研究が手薄で、その全貌が必ずしも明確でなかったフランスの障害者の所得保障法制を、障害者のための雇用政策、社会保障制度による所得保障、障害の結果生じる特別の費用の補償の3つの側面について、資料を渉猟して、それらの展開の経緯も含めて詳細かつ体系的に考察し、その全体像の解明に成功していることを挙げるができる。フランスの社会保障法については、これまで公的医療保険法や公的年金法に関する研究は着々と蓄積されてきているが、障害者の所得保障の法制度については、断片的な研究があるのみであった。本論文は、狭い意味での所得保障(具体的には社会保障制度による所得保障)に限らず、上記のように障害者雇用政策と障害の結果生じる特別の費用の補償にまで考察範囲を広げ、障害者の所得に関わる制度を包括的に考察することにより、フランスの障害者に対する所得保障法制の研究に新しい境地を開いたと評価できる。とくにフランスは、雇用義務(雇用率)制度と障害者差別禁止法制とを両立させるという立法政策を取っている点で注目される国であり、こうした2つの制度の両立がどのようにして成立したかを明らかにした点、障害者差別禁止法制が求めている「適切な措置」の実現にあたっては、雇用割当制度の下での納付金を原資とする各種の助成措置が重要な役割を果たしていること解明した点は、つぎに述べるように、これからの日本の法政策のあり方を考える上でも、有益な研究成果である。加えて、拠出性の障害年金と非拠出性のAAHとが明確に役割分担がされていることを分析した点、障害の結果発生する特別の費用の補償の制度は、国民連帯という考え方に支えられていることを解析した点も、これまでのフランスの障害者に関する制度の研究では明らかにされてこなかったところであり、わが国のフランス社会保障法研究に裨益するところが大きい。

さらに、フランスの障害者の所得保障法制についての緻密な分析をもとに、日本の障害者雇用政策、社会保障制度による所得保障、障害の結果生じる特別な費用の補償の3つの柱のそれぞれについて、その特徴と問題点を考察し、今後の日本の障害者所得保障法制のあり方についての具体的な指摘や示唆を行っている点も本論文の意義として挙げるができる。とくに、障害者雇用政策の領域では、雇用率未達成企業の納付金の水準や助成金のあり方の再検討が求められていること、雇用や福祉的就労という形態で働く障害者の賃金保障について制度のあり方を見直す必要があること、社会保障制度による所得保障については、障害年金制度の趣旨・目的の明確化や非拠出性の所得保障がもたらした生活保護によっていることの再検討の必要性を指摘していること、障害の結果生じる特別な費用の補償については、それを誰が負担すべきかについて検討を深める必要があること等を指摘しており、今後の障害者の所得保障法制のあり方を考える上で有益な示唆を与えていると評価できる。

もともと本論文にもさらに改善すべきと思われる点がないではない。

まず、障害者雇用政策に関して、雇用義務(雇用率)制度と雇用差別禁止法制との関係について、両者の整合性を、たとえばもっぱら雇用差別禁止法制で対応しているアメリカ合衆国との対比を試み、それを通してフランスの制度のメリット・デメリットをより踏み込んで検討していれば、現下の立法政策の議論に一層有益な示唆を提供できたであろうという点が挙げられる。また、障害者に対する保護や給付がより高い水準であることが好ましいというスタンスを取っているとも見られるところがないでもなく、それを支える財政的基盤をどのように確立するかという点についての踏み込みが今ひとつ物足りないというところもある。

以上のように改善すべき点がないわけではないが、これらは本論文の価値を大きく損なうものではなく、むしろ本研究の今後の広がり期待させるものといえる。以上から、本論文は、その筆者が自立した研究者として高度な研究能力を有することを示すものであることはもとより、学界の発展に大きく貢献する特に優秀な論文であり、本論文は博士(法学)の学位を授与するにふさわしいと判定する。