

## 第8章

障害者差別禁止法の経済効果<sup>(\*)</sup>坂本徳仁<sup>(†)</sup>

## 1. はじめに

歴史的な政権交代を受けて、2009年12月、障害者権利条約の締結のために必要な国内法の整備を目的とした「障がい者制度改革推進本部」が内閣に設置された。これに伴い、障害者施策の推進に関する事項についての議論を行なうために、当事者・有識者から構成される「障がい者制度改革推進会議」が開催され、現在<sup>(1)</sup>に至るまで合計5回の会議が為されてきた。これまでの審議の中では、障害者総合福祉法（仮称、障害者自立支援法に代わる法）や障害者雇用保障法（仮称、障害者雇用促進法に代わる法）、障害者差別禁止法（仮称）といった新たな法の制定に関する議論が行なわれ、他の先進諸国の制度を参考にしながら、日本の障害者関連諸制度の見直しがはかられてきた。

しかしながら、障害者関連諸制度の検討作業は諸外国の経験を詳細に分析した上で為されたものでは必ずしもなく、とりわけ経済学的分析によって得られてきた多くの知見が生かされないままに議論が進められてしまっている現状にある<sup>(2)</sup>。本報告では、諸外国の制度が障害者の雇用や賃金に与えた影響について為されてきた計量分析の諸結果を紹介し、それらの知見を生かした形で日本の関連諸制度をどのように整備することが好ましいのか概観することを目的とする。

さて、本稿の構成は以下のとおりである。続く2節ではアメリカの障害者差

別禁止法に該当する「障害をもつアメリカ人法」、いわゆる ADA が障害者の雇用や賃金に与えた影響について分析した実証研究を紹介する。3 節ではアメリカの経験をもとにした計量分析から日本版障害者差別禁止法への政策的含意と聴覚障害者に関連した今後の課題について考察する。最後に、4 節では本稿で得られた結論と留意点について概観する。

## 2. 障害者差別禁止法の経済効果——アメリカの経験

最初に結論を述べれば、「ADA は障害者・健常者間の賃金格差と障害者雇用に関して少なくともプラスの影響を与えなかった」ということが数々の計量分析によって報告されている<sup>(3)</sup> (DeLeire 2000; Schumacher and Baldwin 2000; Acemoglu and Angrist 2001; Beegle and Stock 2003; Kruse and Schur 2003; Jolls and Prescott 2004)。ADA の経済効果を巡る初期の分析では「障害者雇用や障害者・健常者間の賃金格差の悪化は ADA 制定によって説明される可能性がある」という結果<sup>(4)</sup> が得られてきたが、後継研究では ADA 自体による雇用悪化の影響は無視できる程度の水準にあると考えられている (ただし、賃金格差については依然として ADA 制定による悪化の可能性がある)。このような事態が生じていることには幾つかの理由が考えられるが、以下では、ADA 制定後に起こった障害者の雇用悪化と賃金格差増大の主要因について簡単に考察することにしよう<sup>(5)</sup>。

1990 年に ADA が制定されて以降、アメリカにおける障害者雇用は悪化の一途をたどることになる。この雇用悪化の要因には、① 90 年代初頭の景気後退、② ADA 制定による障害者雇用費用の増大に伴う障害労働者への需要低下、という二つのものが関係していると考えられている<sup>(6)</sup>。とくに、2 番目の要因については、様々な要因をコントロールした諸研究において、障害者労働への需要低下は合理的配慮<sup>(7)</sup>に伴う費用負担によって引き起こされたという結果が得られている (Cf. Jolls and Prescott 2004)。

次に、障害者・健常者間の賃金格差については ADA 制定による改善効果は少なくとも期待できないと考えられている。障害者・健常者間の賃金格差をめ

ぐっては労働経済学の分野で多くの実証分析がこれまでに蓄積されてきたが、教育や就業年数、資格の有無などによっても説明できない賃金格差の中に、障害者差別に伴うものがどのくらい含まれているのかが最大の焦点となってきた<sup>(8)</sup>。障害者差別による賃金格差の存在が大きく推定された初期の研究（Johnson and Lambrinos 1985）では賃金格差の30～40%もの水準が差別によるものだと報告されたが、その後のより信頼できる研究成果では差別による賃金格差の影響は全体の高々5～8%にすぎないと報告されている（DeLeire 2001）<sup>(9)</sup>。また、Gunderson and Hyatt（1996）の興味深い分析では、障害者の賃金の低さの背景に障害者雇用に係る追加的費用が障害労働者の賃金の一部転嫁されている可能性のあることが指摘されている。ADAによる合理的配慮の義務化が障害者雇用に係る費用を上昇させたことは明らかであるが、そのことが障害労働者への需要低下を招いたのみならず、費用負担の転嫁という形態を通じて障害労働者の賃金水準の伸びを抑制した可能性もある<sup>(10)</sup>。

### 3. 日本への政策的含意と今後の課題——聴覚障害問題を中心に

前節で紹介した計量研究でみたとおり、諸外国の障害者差別禁止法をほとんどそのまま日本に移植するのであれば、わが国の障害者の雇用や賃金水準についても少なくとも良い効果は得られないことが予想される。

それでは、日本において障害者の雇用と賃金水準にプラスの影響を与えるためにはどのような制度的変更が必要なのか、とりわけ聴覚障害者の問題に焦点を当てて考察することにしよう。

第一に、合理的配慮の費用負担を企業に求めることになれば、障害労働者の賃金に負担が転嫁されてしまう可能性がある。また、現行の納付金制度のプールだけでは到底全体に必要な資金を賄うことができないため、賃金格差に悪影響が出る可能性は否めない。この問題を回避するためには、合理的配慮に伴う費用を社会全体で賄うことが必要となろう<sup>(11)</sup>。

第二に、合理的配慮の土台となる諸制度を充実させなければ、障害労働者の円滑な就労は得られないだろう。聴覚障害者の場合であれば、聴者とのコミュ

ニケーションをスムーズに行なうために手話通訳・要約筆記事業を充実させることが急務である。現状では、手話通訳も要約筆記も養成・相談・派遣において大きな地域間格差がみられ、十分な情報保障の体制が整っているとは言えない。このような状況の下で合理的配慮を義務付けたとしても、聴覚障害者の情報保障は十分に果たせず、実際に働く場において不完全な形態でのやりとりしかできないだろう<sup>(12)</sup>。

最後に、障害者雇用を促進するためには労働環境への配慮や配慮の土台となる諸施策の完備のみならず、教育体制や職業訓練・就労移行支援プログラムの充実も必要となろう。周知のように、聴覚障害教育には根深い対立と多くの困難が今なお存在している。しかしながら、教育の成果（学力、心理的発達、対人関係）を巡る精緻な研究が不足した現状で、手話か口話か争うことは建設的かつ生産的な議論にはつながらないだろう。よりよいデータを構築・収集し、代替的・補完的な計量研究を何度も行なっていくことで聴覚障害教育の更なる充実がはじめて可能となる<sup>(13)</sup>。

#### 4. 結語

今まで論じてきたことをまとめれば以下ようになる。

第一に、アメリカにおいて障害者差別禁止法の制定は少なくとも障害者の雇用や賃金にプラスの効果をもたらさなかった。場合によっては悪影響さえあったかもしれない。その原因としては、①合理的配慮の義務化に伴う雇用費用の増大（障害労働者需要の減少）、②合理的配慮に係る費用負担の転嫁、という可能性が考えられる。

第二に、日本での障害者差別禁止法がよりよい形で機能するためには、単に諸外国の制度を移植するだけでなく、①合理的配慮の費用負担を社会全体でカバーすること、②合理的配慮の土台となる諸制度の充実（聴覚障害の場合であれば手話通訳・要約筆記事業の充実）、③障害者雇用を促進するための教育体制・職業訓練・就労移行支援の充実（聴覚障害の場合には科学的検証に基づいた聴覚障害教育体制の充実）といった措置が必要だと考えられる。

さて、本稿で概観したいくつかの事項については留意すべき点がある。最後に、それらの点について触れた上で、本稿を閉じることにしよう。

第一に、財源の問題は常に悩ましいものだと感じる人は少なくないだろう。異常なスピードで膨らんだ国および地方自治体の巨額の借金を抱えこんだまま、超高齢化社会を迎えなければならない私たちにとって、必要とされる福祉の予算に割けるだけの十分なお金があるのか、その財源を捻出するのは困難を極めると思われるかもしれない。しかし、日本の租税負担が歳出規模に対して低すぎることは研究者の世界では常識であり、社会保障の充実した国を望むのであれば「高負担高福祉」を単純に目指せばよい。「低負担高福祉」は不可能であるが、「負担」をきちんとする覚悟があれば「高福祉」は不可能な話ではない<sup>(14)</sup>。また、日本における障害者関連予算の規模は他の先進諸国に比べて三分の一以下の水準にある<sup>(15)</sup>。諸外国並みの水準に福祉予算を引き上げるのであれば、現状よりも財源の困難はもっと軽減されることになるだろう。

第二に、障害者差別禁止法を制定する全ての国にとって合理的配慮の「範囲」と「水準」についての合意は困難を極める問題である。これから差別禁止法を制定する日本においても様々な観点から議論がなされていかなければならないだろう<sup>(16)</sup>。

第三に、日本は障害者に関する“充実した統計資料”が皆無に等しい状況にある<sup>(17)</sup>。経済や教育の関わる諸現象は費用や倫理の観点から実験が不可能であるために、代替的・補完的な計量研究を充実することによってのみ正確な判断が可能となる。障害に関する質の高い統計資料が存在しない現状では、日本における障害者施策をデータに基づいて堅実に議論することは全く不可能な話なのである。一刻も早く統計資料を充実し、研究者が生産的かつ建設的な議論の場を提供できるように環境整備を促す必要があるだろう。

最後に、障害者のみならず一般に「人間の福祉をどのように捉え、それをどのようにして平等に人々に保障するのか」という問題は難問である。私たちは「全ての人には平等に扱われるべきだ」という考えにはしばしば同意できるのだが、「どのようにすれば全ての人を平等に扱ったことになるのか」という問題について同意できることは滅多にない。この「平等な取り扱い」に関する最善

の解釈を巡って、全ての人に平等に保障されるべき「人間の福祉」と、それをどのような体制・政策でもって実現するのか様々な立場が存在する<sup>(18)</sup>。本稿でその問題を議論する余裕はないが、全ての政策の目標を考える上で、この種のメタ議論は最終的には避けて通ることのできない問題なのである。

[謝辞]

森悠子氏（一橋大学大学院経済学研究科博士課程）から受けている日頃の助力と温かい励ましに心から感謝したい。また、本研究は日本学術振興会科学研究費補助金「ろう教育の有効性：聴覚障害者の基礎学力向上と真の社会参加を目指して」（研究代表者：坂本徳仁、課題番号：20830119）の研究成果の一部であり、日本学術振興会からの研究費の助成を受けている。記して謝意を表したい。

[注]

- (\*) 本稿は2010年3月22日に行なわれた公開シンポジウム「聴覚障害者の情報保障を考える」の報告原稿「障害者関連諸制度が障害者労働に及ぼす影響についての考察」を若干加筆・修正したものである。
- (†) 一橋大学大学院経済学研究科特任講師、立命館大学衣笠総合研究機構客員研究員。
- (1) 本稿が発表された2010年3月22日時点のことである。
- (2) 経済学を専門としない委員たちの中で、長瀬修委員は次の点に触れている。

障害者の就業率が下がり続けた、1990年の米国障害者法（ADA）の経験に学び、不可欠な差別禁止（合理的配慮の義務付け）に加えて、積極的差別是正措置としての雇用率の引き続いての活用を提案する。（第3回障がい者制度改革推進会議議事次第「資料2 雇用に関する意見」57頁より引用。）

長瀬氏がADA制定以降の障害者雇用の悪化に言及することは興味深いことではあるが、しかしながら、彼の提案は経済学的な知見に基づいているものではないことに留意されたい。

- (3) イギリス障害者差別禁止法が障害者労働にもたらした効果についてもADAと同様の結果が報告されている。しかし、障害者・健常

者間の賃金格差については縮小したとする結果も報告されている。詳細は Jones (2006) を見よ。

- (4) 雇用悪化については、DeLeire (2000) , Acemoglu and Angrist (2001) , Kruse and Schur (2003) を見よ。賃金格差や賃金水準への影響については、DeLeire (2000) , Schumacher and Baldwin (2000) , Acemoglu and Angrist (2001) , Beegle and Stock (2003) , Kruse and Schur (2003) , Jolls and Prescott (2004) を見よ。
- (5) よく知られているように、改正前の ADA を巡っての訴訟について、最大の争点となったのは ADA の適用対象となる障害者の定義の問題である。しかしながら、本稿の議論に ADA の適用対象の問題が大きく関係することはないため、割愛することとする。
- (6) この他、障害者給付の充実が障害者の労働意欲を阻害しているという結果も報告されている。この点については藤井 (2011) による良質な展望論文を参照せよ。
- (7) 本稿では「reasonable accommodation」という英語について、先行研究で定訳になっている「合理的配慮」という訳語を用いているが、この言葉が訳語として相応しいものであるか否かについては検討の余地があるように思われる。
- (8) 詳細は Jones (2008) を見よ。
- (9) Madden (2004) や Jones, et al. (2006) もイギリスにおいて障害者差別が賃金格差に与える影響はほとんどないという結果を報告している。
- (10) ADA の制定が障害者労働に悪影響ばかりをもたらしたわけでは必ずしもない。たとえば、障害者の健康状態の悪さが賃金所得にもたらす負の影響については ADA 制定後に改善されたという研究報告もある (DeLeire 2000)。ただし、この改善は、①合理的配慮義務化に伴う障害労働者の生産性向上もしくは、②技術進歩に伴う労働生産性の向上のどちらかの要因によるものか判別できないことに留意せよ。
- (11) 社会全体で合理的配慮に係る費用を負担するのであれば、国民の理解は必要不可欠であろう。単純に納付金を引き上げることによって全体の費用をカバーするというやり方も考えられないわけではないが、この方式では企業の収益率を引き下げることにつながり労働需要全体に負の影響が出る可能性もある。
- (12) 手話通訳事業に関する現状と今後の課題については、坂本・佐藤・

渡邊（2009）を見よ。

- (13) 教育体制の充実には、科学的根拠に基づいた教育法の開発のみならず、高等教育における情報保障の問題も含まれよう。
- (14) ただし、財源をどのように調達すべきかの議論を巡っては、単純に「お金持ちが負担すればよいから、法人税や所得税を上げればよい」という話にはならない。これらの税はそもそも景気循環に対して脆弱であるし、経済学の数々の実証分析が示しているように、法人税率の引き上げは資本逃避を促すことになる。所得税についても、労働の弾力性値と脱税・節税による歪みの費用がどの程度の水準になるのか慎重に分析した上で、検討しなければならない。
- (15) 松井（2010）を見よ。諸外国の障害者福祉予算の対 GDP 比平均が 2.3%であるのに対し、日本は 0.7%と三分の一以下の水準にある。
- (16) この点について、執筆者は文部科学省科学研究費補助金若手（B）「聴覚障害教育および障害者雇用政策に関する理論・実証分析」（平成 22-25 年度）の研究代表者として、障害者雇用に関する計量分析を行なう予定である。
- (17) 障害者を扱った主な公的資料は 5 年ごとに行なわれている「身体障害児・者実態調査」と「障害者雇用実態調査」に限られる。
- (18) Kymlicka（2002）を見よ。また、平等の最善の解釈を巡って影響力の大きい議論として Rawls（1971）、Dworkin（2000）、Sen（1985; 1992; 1997; 1999; 2009）を見よ。もっとも有望視されている Sen 教授の潜在能力アプローチの近年の発展は、Basu and Kanbur（2008a; 2008b）にまとめられている。

#### [参考文献]

- Acemoglu, D. and Angrist, J. D. (2001) "Consequence of Employment Protection? The Case of the Americans with Disabilities Act," *Journal of Political Economy*, Vol. 119, pp. 915-950.
- Basu, K. and Kanbur, R. (2008a) *Arguments for a Better World: Essays in Honor of Amartya Sen, Volume 1: Ethics, Welfare, and Measurement*, Oxford: Oxford University Press.
- Basu, K. and Kanbur, R. (2008b) *Arguments for a Better World: Essays in Honor of Amartya Sen, Volume 2: Society, Institutions, and Development*, Oxford: Oxford University Press.

- Beegle, K. and Stock, A. (2003) "The Labour Market Effects of Disability Discrimination Laws," *Journal of Human Resources*, Vol. 38, pp. 806-859.
- DeLeire, T. (2000) "The Wage and Employment Effects of the Americans with Disabilities Act," *Journal of Human Resources*, Vol. 35, pp. 693-715.
- DeLeire, T. (2001) "Changes in Wage Discrimination against People with Disabilities: 1948-93," *Journal of Human Resources*, Vol. 36, pp. 144-158.
- Dworkin, R. (2000) *Sovereign Virtue: The Theory and Practice of Equality*, Cambridge, MA: Harvard University Press. (小林公, 大江洋, 高橋秀治, 高橋文彦訳『平等とは何か』, 木鐸社, 2002年).
- Gunderson, M. and Hyatt, D. (1996) "Do Injured Workers Pay for Reasonable Accommodation?," *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 50, pp. 92-104.
- Johnson, W. G. and Lambrinos, J. (1985) "Wage Discrimination Against Handicapped Men and Women," *Journal of Human Resources*, Vol. 20, pp. 264-277.
- Jolls, C. and Prescott, J. J. (2004) "Disaggregating Employment Protection: The Case of Disability Discrimination," *NBER Working Paper 10740*.
- Jones, M. K. (2006) "Is There Employment Discrimination Against the Disabled?," *Economics Letters*, Vol. 92, pp. 32-37.
- Jones, M. K. (2008) "Disability and the Labour Market: A Review of the Empirical Evidence," *Journal of Economic Studies*, Vol. 35, pp. 405-424.
- Jones, M. K., Latreille, P. L. and Sloane, P. J. (2006) "Disability, Gender, and the British Labour Market," *Oxford Economic Papers*, Vol. 58, pp. 407-449.
- Kruse, D. and Schur, L. (2003) "Employment of People with Disabilities Following the ADA," *Industrial Relations*, Vol. 42, pp. 31-64.
- Kymlicka, W. (2002) *Contemporary Political Philosophy: An Introduction, 2<sup>nd</sup> Ed.*, Oxford: Oxford University Press. (千葉眞, 岡崎晴輝訳『新版 現代政治理論』, 日本経済新聞社, 2005年).
- Madden, D. (2004) "Labour Market Discrimination on the Basis of

- Health: An Application to UK Data,” *Applied Economics*, Vol. 36, pp. 421-442.
- Rawls, J. (1971) *A Theory of Justice*, Cambridge, MA.: Harvard University Press. (矢島鈞次監訳『正義論』, 紀伊国屋書店, 1979年).
- Schumacher, E. J. and Baldwin, M. L. (2000) “The Americans with Disabilities Act and the Labor Market Experience of Workers with Disabilities: Evidence from the SIPP,” *Working Paper 0013*, East Carolina University, Department of Economics.
- Sen, A. K. (1985) *Commodities and Capabilities*, Amsterdam; New York: North-Holland. (鈴木興太郎訳『福祉の経済学: 財と潜在能力』, 岩波書店, 1989年).
- Sen, A. K. (1992) *Inequality Reexamined*, Oxford: Clarendon Press. (池本幸生, 野上裕生, 佐藤仁訳『不平等の再検討: 潜在能力と自由』, 岩波書店, 1999年).
- Sen, A. K. (1997) *On Economic Inequality: Expanded Edition with a Substantial Annex by James E. Foster and Amartya Sen*, Oxford: Clarendon Press. (鈴木興太郎, 須賀晃一訳『不平等の経済学: ジェームズ・フォスター, アマルティア・センによる補論「四半世紀後の『不平等の経済学』」を含む拡大版』, 東洋経済新報社, 2000年).
- Sen, A. K. (1999) *Development as Freedom*, New York: Alfred A. Knopf. (石塚雅彦訳『自由と経済開発』, 日本経済新聞社, 2000年).
- Sen, A. K. (2009) *The Idea of Justice*, Cambridge, MA.: Harvard University Press.
- 坂本徳仁, 佐藤浩子, 渡邊あい子 (2009) 「聴覚障害者の情報保障と手話通訳制度に関する考察: 3つの自治体の実態調査から」, 障害学会第6回大会報告論文, 立命館大学.
- 藤井麻由 (2011) 「アメリカにおける障がい者政策: 実証分析のサーベイ」, 本書第5章所収論文.
- 松井彰彦 (2010) 「『ふつう』の人の国の福祉制度とスティグマ」, 公開講座「〈障害〉の視点から考える政策的課題——障害学と経済学のコラボレーションに向けて」報告論文, 東京大学.