

オーストラリアの障害保険制度（NDIS） に対する国連障害者権利条約（CRPD） の影響

— 授産施設政策を中心として —

中 川 純

1. はじめに

オーストラリア政府は、障害者権利条約（Convention on the Rights of Persons with Disabilities, 以下 CRPD¹⁾）に一貫して協調的な姿勢を取っている²⁾。そのような政府が、CRPD に対し実際にどのような対応をしてきたか、その内容を国内政策にいかん反映させようとしてきたかについて、CRPD27 条³⁾の労働問題を中心に検討することとしたい⁴⁾。

これをおこなう際、CRPD のインパクトの大きさの違いから、2つの時期に分けて取り扱うことが適当であると考えている。ひとつは、CRPD の批准から第1次

1) CRPD に関連する文章として、本条約に加えて、障害者権利委員会（Committee on the Rights of Persons with Disabilities, 以下「権利委員会」）が採択する総括所見（Concluding Observations）と一般意見（General Comments）がある。しかし、CRPD には、それらの内容を締約国に強制的に履行させる方法がないことから、実質的に法的拘束力がないといわれることがある。なお、本稿では、国連障害者権利条約について基本的に CRPD という用語を用いるが、オーストラリア国内法や報告書などで“(The United Nations) Convention on the Rights of Persons with Disabilities”などの用語を原文として引用する場合には、「(国連) 障害者権利条約」という訳語を併用する。また、英語表記の略語については、巻末の略語表を参照のこと。

2) たとえば、連邦・州政府が合意した障害者政策の10年構想である「2021-2031年オーストラリア障害戦略（Australia's Disability Strategy 2021-2031）」においても、そのビジョンと目的が CRPD に依拠していることに言及している。*Australia's Disability Strategy 2021-2031*, at 5, <https://www.disabilitygateway.gov.au/sites/default/files/documents/2021-11/1786-australias-disability.pdf>. この文章は、後述する National Disability Strategy (NDS) 2010-2020 の後継方針である。

総括所見が採択されるまでを中心とする期間（2008年から2013年）である。そして、もうひとつは、総括所見が採択されて以降の期間（特に、第2・3次総括所見が採択された2019年以降）である。批准から第1次総括所見が採択されるまでの期間は、異文化適応でいうところの、いわゆるハネムーン期にあたり、オーストラリア政府は、その抽象的な内容とあいまって、CRPDを好意的に解していたといえる。しかし、第2・3次総括所見等によって具体的な政策変更を迫られると、国内政策の方向性との間で軋轢が顕在化し、カルチャーショックの状態に陥ることとなる。オーストラリア政府は、現在それに適応しようとしている状況にある⁵⁾。

本稿では、前者の期間を主に扱う。オーストラリアでは2007年から障害者支援サービス制度の大改革がおこなわれ、それが2013年に障害保険制度(National Disability Insurance Scheme, 以下NDIS)として結実する。NDIS

3) CRPD27条の概説的な説明として、C. Payaneandee, *Rights to Work and Employment (Chapter 10)*, International Disability Law: A Practical Approach to the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities (Routledge: London, 2019) at 160-. 邦文の解説として、中川純「労働と雇用」長瀬・川島・石川編『障害者権利条約の初回対日審査：総括所見の分析』（法律文化社、2024年）193頁以下、がある。

4) CRPDおよび総括所見がタイの障害者政策に与える影響を評価するものとして、中川純「タイにおける障害者権利条約の総括所見と政府の対応：労働と社会保障を中心として」労働法律旬報2049号（2024年）26-頁、がある。

5) 総括所見に対するオーストラリアの反応の現状を簡潔に示すものとして、中川純「障害者権利条約に基づく勧告と国内政策への反映：日・泰・豪の比較」週刊社会保障3255号（2024年）44頁、48-49頁を参照のこと。また、オーストラリア政府は、CRPDの総括所見が示す論点を多く含む王立委員会(Disability Royal Commission, 以下DRC)の勧告(2023年9月)に対し、2024年7月に対応方針を示している。勧告に対する政府の対応は「承認(accepted)」、「基本方針について承認(accepted in principle)」、「検討(subject to further considering)」で示されている。DRCによる222件の勧告のうち、政府が対応方針を示したものは172件となっている。「承認」および「基本方針について承認」が130件、「検討」が36件、「それ以外」が6件となっている。CRPD27条に関連するものとしては、「サブミニマム賃金(最低賃金の適用)(Recommendation 7.31)」、「分離雇用(授産施設)の廃止(Recommendation 7.32)」について、政府は「検討」の姿勢を示している。Australian Government, *Australian Government Response to the Disability Royal Commission*, July 2024, https://www.dss.gov.au/sites/default/files/documents/08_2024/australiangovernmnetresponsetodrc_july2024.pdf, at 144-148.

の成立に対し、2008年に批准したCRPDが影響を与えたといわれている。実際、障害保険制度法 (National Disability Insurance Scheme Act 2013, 以下NDIS法) は、「その他の法と合わせて、障害者権利条約の下でのオーストラリアの義務を実行すること (2条1項 (a)号)」を目的のひとつとして掲げている。そこで、NDISの創設やその実施にあたって、CRPDがどのような影響を与えたかを評価したい。影響を与えたと評価できるのは、CRPDと、旧制度からNDISに移行する際に変更された部分との間に蓋然性の高い因果関係があるとみなされる場合とする⁶⁾。CRPDとNDIS導入に伴う政策変更との因果関係を、関連する諸制度などとの相関から抽出しようとするものである。

第2章では、NDIS以前に、障害者に対して支援サービスを提供する上で重要な役割を果たしてきた障害サービス法 (Disability Services Act 1986, 以下DSA) とそれを実施する上での連邦・州政府間障害協定について概観する。第3章では、DSA体制を大幅に変更するNDISの礎となった2010年からの「10か年国家障害戦略 (National Disability Strategy 2010-2020, 以下NDS)」や「生産性委員会報告書 (Productivity Commission Report, 以下PC報告書)」⁷⁾について述べる。上記を踏まえて、第4章では、NDIS創設を推進したNDSやPC報告書において“CRPD”や“the Convention”という用語がどのようなかたちで用いられているかについて考察する。第5章では、NDSやPC報告書に直接的にはあらわれない、または関連性が文面からは明確ではないCRPDの影響を探るために、授産施設 (ADEs) における自己決定に基づく支援、およびNDISへ

6) Krommendingk は、国連条約が与える国内法への影響を「効果 (effectiveness)」という観点で評価している。この「効果」は、総括所見により締約国が立法をおこなったかという事実に限定することなく、総括所見によって引き起こされる社会の動きやNPOのロビーイングをも含めて、法律や規則の創設、修正に貢献した副次的な影響を考慮するものである。J. Krommendingk, *The Domestic Effectiveness of International Human Rights Monitoring in Established Democracies: The Case of the UN Human Rights Treaty Bodies*, 10 Rev. of Int'l Organization 489 (2015) at 591-492, 504-506. この基準は、副次的な影響に着目している点について評価できるが、立法化などに関連しないものも評価する点で立法化に対する貢献度を測定するには適していないと考える。

7) オーストラリアでは、政府から独立した機関による政策評価報告書が、政策変更に大きな影響を与えるという伝統がある。

の移行に伴う保護雇用政策 (supported employment)⁸⁾の修正および維持が、CRPD の政策方針と合致するものかを検証する。

2. DSA と連邦・州間障害協定

(a) DSA による障害支援サービス

オーストラリアでは障害者支援サービスについて、かつて連邦政府と州政府がそれぞれ責任を分け合っていた。1986 年以前の状況を見ると、州政府は、①教育サービス (知的障害を有する児童に対する特別支援学校や早期介入サービス)、②医療 (知的、精神障害者に対する住宅、在宅ケア、職業訓練施設を含む)、③地域・家族福祉 (障害児に対する住居、養子プログラム)、④住宅 (障害を有する賃借人に対する公的な賃貸住居の修正)、⑤移動 (公共交通機関に対する特別料金など) に関連して支援をおこなっていた⁹⁾。以下に述べる連邦政府が提供するプログラムを除いて、障害者支援サービスについては、州政府が負うところが

8) オーストラリアにおける保護雇用 (supported employment) という用語は、重度障害または知的障害を有し、一般就労が困難な個人の就労のことをいう。いわゆる授産施設での就労 (employment) のことである。一方、他の国、たとえばアメリカ合衆国などで保護雇用 (supported employment)」いう場合には、広義としては非障害者とともに労働する、統合された職場での一般就労 (授産施設での就労は除かれる)、または狭義としては職場実習支援サービスをいう。Rehabilitation Services Administration (RSA) *Frequently-Asked Questions About Supported Employment*, <https://rsa.ed.gov/sites/default/files/subregulatory/rsa-faq-supported-employment-05-10-2017.pdf> (2017), を参照こと。したがって、同じ用語であってもその意味は大きく異なることには留意が必要である。オーストラリアの保護雇用の説明として、C. Cheng, et. al., *What Constitutes Effective Support in Obtaining and Maintaining Employment for Individuals with Intellectual Disability?: A Scoping Review.*, 43 (3) *J. of Intellectual & Developmental Disability* 317, (2018), <https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.3109/13668250.2017.1327040?needAccess=true> at p. 318, A. Joyce et. al., *Organisational and Policy Barriers to Transitioning from Supported into Open Employment for People with an Intellectual Disability*, *J. of Intellectual & Developmental Disability* 1 (2024), <https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.3109/13668250.2024.2352510?needAccess=true>, at p. 2.

9) *New Direction: Report of Handicapped Program Review*, (Australian Government Publishing Service: Canberra, 1985), <https://apo.org.au/sites/default/files/resource-files/1985-05/apo-nid54671.pdf>, at p. 10.

大きかった。また、州ごとで制度が異なり、州間における格差が大きかった。

一方、連邦政府は、障害者支援に関して3つの政策を担っていた。①所得保障 (廃疾年金 (Invalid Pension)、リハビリテーション手当、移動手当など障害者に対する直接的なキャッシュペイメントを通じての所得保障)、②連邦リハビリテーションサービス局 (Commonwealth Rehabilitation Services, 以下 CRS) を通じて提供される障害者雇用支援、③障害者支援法 (Handicapped Persons Assistant Act 1974, 以下 HPAA) の下で障害者支援機関に対する助成を通じて提供される障害者支援、である¹⁰⁾。③について、連邦政府の助成を受けるためには、そのサービス提供者は寄付による収入がなければならなかったこと、また助成される支援が「承認されたサービスタイプ (approved service type)」でなければならなかったこと、などの制限があった。

HPAA の下での課題を克服するために、連邦政府は、その問題点を整理し、その解決策を模索することとした。それは、1985年に「新しい方向性 (New Direction)」報告書¹¹⁾としてまとめられた。報告書の指摘を受けて、HPAA は、1986年に DSA に修正された。DSA は、6つの重要な目的を掲げている。その目的とは、①住居支援、②レスパイトケア、③保護雇用 (supported employment)、④一般労働市場雇用・職業訓練・就労支援 (Competitive Employment, Training and Placement, CETP)、⑤情報提供サービス、⑥個別支援計画である¹²⁾。DSA は、「サービス供給のチャリティ・福祉モデルへの傾斜を廃し、代わってコミュニティにおいて障害者が自立生活を送れるように支援するための支援サービスを幅広く提供する¹³⁾」こと目指すものであった。そのために、DSA は、第1に、HPAA と比較して、承認されたサービスタイプをより広く認めようとすることで、障害者支援サービスに対する連邦政府の責任を広げたこと、第2に一部制度について連邦政府と州政府が財源を分け合うしくみ (joint funding) を導入した。このような助成のしくみは、各州が連邦政府の助成金を受け

10) *Ibid.*

11) *Ibid.*

12) DSA によって障害者雇用のプログラムは、保護雇用と一般就労移行支援の2つに分岐したといわれる。

13) Raelene West, Supplemental Submission for *Funding and Operation of the Commonwealth State/Territory Disability Agreement* (Oct. 30th, 2006,) at p. 7.

取るために制度の見直しまたは平準化を部分的に求めるものとなった。連邦政府によって助成される障害支援サービスを障害サービスプログラム (Disability Services Program, DSP¹⁴⁾) というが、これらには、DSA に基づくものに加えて、家族・コミュニティケア (Home and Community Care, HACC) や CRS のサービスが含まれている¹⁵⁾。

(b) 連邦・州間障害協定による障害支援サービスの発展

DSA が施行された後、申請処理の遅れや連邦政府と州政府の間で責任の分担に関する問題が生じており、また州の制度が「承認されたサービスタイプ」に移行する割合も高くない状況であった。この原因は、連邦政府と州政府が似たようなサービスを提供しており、連邦政府と州政府の間の権限、責任が明確でなかったことにあると考えられていた。そこで、連邦政府と州政府の権限、責任、役割を整理する必要に駆られ、連邦政府の首相、州・準州知事が、問題解決に向けて話し合いがなされることとなった¹⁶⁾。以降、DSA に基づく障害支援サービスの適正化のために定期的に協定が締結されている。

首相・知事会議は、1991年に第1次連邦・州間障害協定 (Commonwealth State Disability Agreement, CSDA, 以下、「協定」) を締結した。第1次協定は、上記混乱を解決するために、以下のような内容を決定した。

第1に、連邦政府と州政府の権限を明確にしたことである。第1次協定の下で、連邦政府は、雇用サービスとそれに関連する社会保障制度を請け負うこととなった。州と準州政府は、住宅、コミュニティ支援、コミュニティアクセス、レスパイトケア、その他を運営、管理することとなった¹⁷⁾。連邦政府は、雇用に関連する部分については全額を、そして州政府が管轄する障害支援サービスについてはその支出の20%を州政府に助成することとした¹⁸⁾。この変更によって、従

14) この DSP は、後述する障害支援年金 (Disability Support Pension, DSP) とは異なる。

15) The Senate Standing Committee on Community Affairs, *Funding and Operation of the Commonwealth State/Territory Disability Agreement* (2007) at paragraph (hereinafter, para.) 2. 8, p. 4.

16) *Ibid.* at para. 2. 9, p. 5.

17) *Ibid.* at para. 2. 13, p. 6.

前州・準州政府が実施していた障害者雇用関連サービスが連邦政府に移管され、デイサービスなどのいくつかの連邦政府のサービスは、州と準州に移管されることとなり、支援内容の重複が一部解消されることとなった¹⁹⁾。

第2に、州政府が運営する障害支援サービスを、連邦法である DSA の施行規則に合わせて変更することにしたことである。これにより、州政府が障害支援サービスを連邦政府の規格に合わせることとなり²⁰⁾、助成の対象となりやすくなった。また州政府が管理するサービスについてその効果を向上させ、利用者の意思を反映しやすくした²¹⁾。

第3に、第1次協定の発効に伴って、連邦政府が協定に基づき州政府にゆだねていたサービスに対しかつておこなっていた助成は、特定目的支出として州政府に支払われることとなった。州政府が、その金銭を障害支援サービスのみを使用することが確保されることとなった²²⁾。

第1次協定の導入によって、連邦が支出する助成は1995年の時点で、1989-1990年に比べて25%増加した。第1次協定の支出のうち71%が住宅関連費用であった²³⁾。

1997年の第2次協定の特徴としては、二政府間協定 (bilateral agreement) の仕組みを導入したことが挙げられる。これは、連邦政府が、個別の州・準州との間で特定サービスの責任を州に移管し、助成するために話し合うというものであった。実質的には、連邦政府が、州政府の政策に対して助成するか否かを定めるものであった。たとえば、二政府間の話し合いにより、障害者をケアする親などの高齢ケアラーに対するレスパイトケアへのアクセスを高めることとし、それに対し共同助成を実施するプログラムが実施されることとなった²⁴⁾。

また、第2次協定の影響として、連邦政府の助成金が増額されたことがある。1997-1998年の助成金が18.2億豪ドルであったのに対し、2001-2002年には

18) *Ibid.* at para. 3. 2, p. 23.

19) *Ibid.* at para. 2. 13, p. 6.

20) *Ibid.* at para. 2. 12, p. 6.

21) *Ibid.*

22) *Ibid.* at para. 2. 15, p. 6.

23) *Ibid.* at para. 2. 21, p. 8.

24) *Ibid.* at paras. 2. 30, p. 11, 3. 8, 3. 9, p. 24.

27 億豪ドルとなっている²⁵⁾。

2002年に第3次協定 (Commonwealth States Territory Disability Agreement, CSTDA) が締結されている。その特徴は、第1に、前文を規定したことにある。これまで協定の目的やビジョンが明確でなかったが、目的規定を置くことにより、障害者のために連邦・州政府がおこなうべきことを明確にすること、また解決すべき課題の優先順位をつけること、をできるようにした²⁶⁾。第2に、二政府間協定の仕組みを引継いでおり、二政府間協定を通じて、オーストラリア全体の政策の充実化を図っている。たとえば、連邦政府は、障害者をケアする保護者のレスパイトケアについて、70歳以上の高齢ケアラーに最大4週間のレスパイトケアを、また、65歳から69歳までの高齢ケアラーで、病院に通院する必要がある場合には2週間のレスパイトケアを提供する仕組みを二政府間協定で実施できるようにした。2006年には、すべての州が二政府間協定を通じて、同様の制度を実施している²⁷⁾。

これ以降、2008年に第4次障害協定 (National Disability Agreement, 以下NDA 2008)²⁸⁾、2012年に第5次障害協定 (NDA 2012) が締結されている。

(c) 連邦・州間障害協定の課題

DSAを実施するために3次の協定を通じて障害支援サービスの充実を図ってきたが、これに対していくつかの重大な課題が指摘されている。

第1に、連邦政府と州政府の責任の所在がいまだ不明確であったことである²⁹⁾。協定は、連邦政府と州政府が実施する制度の間で線引きをおこない、その管理、運営責任を明確にしてきた。しかし、州政府が特定の制度に対して管理、運営責

25) *Ibid.* at para. 2. 31, p. 11.

26) *Ibid.* at para. 2. 40, p. 40.

27) 2004-2005年には、このレスパイトケアに応ずる州政府に対し4年間で7.25億豪ドルを支出することとしている。*Ibid.* at para. 2. 44, p. 15.

28) National Disability Agreement 2008, <https://federalfinancialrelations.gov.au/sites/federalfinancialrelations.gov.au/files/2021-05/national-disability-agreement.pdf>. NDA17条 (f) は、連邦政府の責務として、連邦法が、国家の重要事項、修正方針およびCRPDとの整合性を確保することを求めている。

29) *Supra* note 15 at para. 3.10, p. 26.

任を有していたとしても、連邦政府からの助成が十分でない場合に州政府にはその実施が容易ではないという状況が発生していた³⁰⁾。財源が少ないことについて州政府は常に連邦政府を批判する姿勢を取っていた。

第2に、州政府が、連邦政府が意図するようなかたちで制度規格の統一化を図っていないことである。たとえば、州政府が、連邦政府が助成するものに類似するサービスを、異なった報酬、異なった責任の下で実施している状態が継続していた³¹⁾。

第3に、重複障害を有する個人のニーズに対応できない状況が生じていたことである³²⁾。その状況とは、連邦政府の制度の不備のために重複障害特有のニーズに対応できていないこと、そしてもう一つの障害の存在が、他の機関へサービス提供を押し付ける、またはサービス拒否をおこなう原因となっていたことである³³⁾。

第4に、連邦政府のコーディネーションが十分になされていないことである³⁴⁾。協定の下で障害支援サービスについて改善しようとしても、部分的なものにとどまり（fragmentation）、また制度の枠を超えることができず（program silos）、十分な成果を得られなかったことである³⁵⁾。協定の当事者をみても、協定にかかわる連邦政府の省庁は、家族、コミュニティサービス省（the Department of Families and Community Services, FaCS）³⁶⁾だけであり、厚生省（The Department of Health and Ageing）や労働省（the Department of Employment and Workplace Relations）は参加しておらず³⁷⁾、全面的なコーディネートを行う上で制約があった。

30) *Ibid.* at para. 3. 11, p. 26.

31) *Ibid.* at para. 3. 31, p. 32-33.

32) *Ibid.* at para. 3. 28, 29, p. 31-32.

33) *Ibid.* at para. 3. 29, p. 31-32.

34) *Ibid.* at para. 3. 37, p. 34.

35) *Ibid.*

36) FaCS は、後に Department of Family, Community and Indigenous Affairs, FaCSIA (2006年), Department of Family, Housing, Community and Indigenous Affairs, FaHCSIA (2007年), Department of Social Services, DSS (2013年-) へと名称を変更している。

37) *Supra* note 15 at para. 3. 39, p. 34.

第5に、州ごとで制度が異なるため、州間を移動すると従来受けていた支援が受けられなくなかったこと（ポータビリティ問題）である³⁸⁾。別の州に移住する場合、障害者が移住した州で障害支援サービスを受けられるまで待機しなければならないことがあり³⁹⁾、また異なる州では、仮に同様のサービスがある州であったとしても、以前と同じサービスを受けられる保障もなかった⁴⁰⁾。そこで、2000年に連邦・州政府の大臣級レベルの会議で、ポータビリティを促進する勧告がなされたが、状況に改善はほとんどみられなかった⁴¹⁾。

第6に、サービスを必要している障害者がニーズを満たす支援を受けられていないことである。2004-2005年には、65歳以下の人口の約4%にあたる70万人（697,124人）が協定に基づく支援の潜在的な利用者であると考えられたが、実際に利用者した人数は約20万人（200,493人）であった⁴²⁾。また、1998年に調査では、支援の内容に満足していない利用者が40%、支援をまったく利用していない個人が3%いたとされている⁴³⁾。ニーズを有する個人がサービスを受けられない、または不十分なサービスしか受けられない状況を改善するために、連邦政府は、2年間に1.5億豪ドルの助成を州・準州政府に提供した⁴⁴⁾が、状況が変わったかは定かではない⁴⁵⁾。

3. NDS・NDIS体制の成立

(a) DSA・障害協定体制からNDS・NDIS体制へ

DSAを協定の下で実施する政策は、2007年2月8日に発表された「コミュ

38) *Ibid.* at para. 3. 19, p. 29.

39) *Ibid.*

40) *Ibid.* at para. 3. 21, p. 29.

41) *Ibid.* at para. 3. 24, p. 30.

42) *Ibid.* at para. 4. 8, p. 65.

43) *Ibid.* at para. 4. 9, p. 65.

44) *Ibid.* at para. 4. 2, p. 63.

45) *Ibid.* at para. 4. 12, p. 66. 政府系の研究機関である Australian Institute of Health and Welfare は、ポータビリティ助成金に一定の成果があるとしている。しかし、PC報告書は、評価基準が明確ではないため、正確なデータが得られていないとしている (para. 4. 13, 6 p. 6)。

ニティ問題に関する2007年上院常設委員会」報告書⁴⁶⁾（上院報告書）で、上記のような批判にさらされることになった。そして、上院報告書は、第1に「障害者の生活の全般にかかわるニーズやケア提供者の問題に対処するように設計された高度な戦略的な政策綱領として機能する」ものとしてNDSを提出すること、第2に障害者が自ら必要と考えるサービスを選択できるようにする障害支援サービスを実現する助成方式を変更すること、などを勧告した。一方、2007年の総選挙において野党であった労働党がNDSの実現に向けて州・準州政府と話し合いを持っていた⁴⁷⁾。

総選挙で勝利した労働党Rudd政権は、2008年4月にオーストラリア2020サミット（Australia 2020 Summit）を開催し、さまざまな社会問題について検討した。障害問題は、そのひとつであった。Bonyhady and Sykesは、サミットに対する報告書において「困ったことがあったときに対応するという現在の福祉的なシステムから、より精緻で、連邦政府が全額助成する国家レベルの障害保険制度（National Disability Insurance Scheme, NDIS）へ移行する⁴⁸⁾」時がきたと述べている。これを受けてサミット報告書は、NDISの創設を勧告した。Rudd政権は、その考えそのものには賛同したとまではいえないが、「NDS構想の実現と合わせて障害者の長期ケアコストに合致する保険モデルの構築」を検討するとした⁴⁹⁾。

連邦政府、州・準州政府は、オーストラリア政府評議会（Council of Australian Governments, 以下COAG）の後援を受けて、NDSの提出に向けて尽力することに同意した。NDSは、すべての管轄において障害者政策の発展を適正に導くことを目的としていた。具体的には、オーストラリアの障害者が平等な市民としてその潜在的能力を活かすことができるよう、よりインクルーシブな社会を

46) *Ibid.*

47) L. Buckmaster & S. Clark (Social Policy Section, Parliament of Australia), *The National Disability Insurance Scheme: A Chronology*, (Parliament of Australia: Canberra, 2018) https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/library/prspub/6083264/upload_binary/6083264.pdf at p. 2-3.

48) B. Bonyhady and H. Sykes, *Submission to Australia 2020 Summit, Disability Reform: from Crisis Welfare to a Planned Insurance Model*, (2008), at p. 2.

49) *Supra* note 47 at p. 4.

構築することを目的として、連邦、州、準州のすべての政府がはじめて単一の、国家的なアプローチを採ることを目指すものであった。NDSは、10年間の障害者政策綱領としてNDS2010-2020という名称で、2011年2月にOCAGによって承認されている。NDS構想の要であったNDISの創設に向けて、2つの報告書が重要な役割を果たした。1つは、連邦政府が設立した「障害投資集団 (Disability Investment Group, DIG)」による報告書⁵⁰⁾(以下、DIG報告書)(2009年9月)である。もう1つは、「生産性委員会 (Productivity Commission)⁵¹⁾」による報告書⁵²⁾(PC報告書)(2011年7月)である。これらは、事実上NDISの創設に向けて、その可能性を確認し、制度移行に向かわせるものであった。

DIG報告書は、高齢化に伴って障害支援サービスの内容も変更が必然であり、現在の福祉モデルに代えて、3つの柱を中心に据えるべきであると勧告した。3つの柱とは、①重度障害者に対し、個別のニーズに合致し、全般的な支援が生涯にわたって提供される支援が必要であるという観点から、新たな制度としてNDISを導入すること、②稼働能力が十分でない重度障害者に対する所得保障を設けること、③個人の寄与を可能にする仕組みを導入すること⁵³⁾、である。

PC報告書は、DSAをNDISに置き換えることを勧告した。その内容を簡潔に述べれば、アセスメントに基づく個人のニーズに合致した支援を受けるようにすること、ニーズに対して適正な助成をおこなうこと、個人のニーズに合致した選択(サービスプロバイダの選択を含む)を保障すること、充実したサービスを受けるための地域のコーディネーターや障害支援団体を支援すること、などであつ

50) Disability Investment Group, *The Way Forward: A New Disability Policy Framework for Australia*, <https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/search/display/display.w3p;query=Id%3A%22library%2Fcatalog%2F00156272%22>

51) Productivity Commission は、社会問題や環境問題などの政策に対し、オーストラリア政府の諮問を受けて、勧告などをおこなう機関である。報告書の作成にあたっては、勧告内容について政府の意向を考慮しないという独立性、報告書やそのプロセスなどを公開するという透明性、特定の集団の利益に寄与してはならないとする視野の広範性を担保しなければならない。政府は、報告書による勧告に対応する義務はないものの、政策に大きな影響を与えている。

52) Productivity Commission, *Disability Care and Support*, Productivity Commission Inquiry Report Vol. 1 & 2, No. 54 (2011).

53) *Supra* note 47 at p. 5.

た⁵⁴⁾。

PC 報告書を受けた労働党の Gillard 首相は、その 10 日後に NDIS の創設に向けて動き出すことを明言した。そして、2013 年 4 月に NDIS 法が成立し、2020 年からの全面的な制度実施に向けて、2013 年 7 月から制度試行を一部地域でおこない、2016 年から一部で実施がはじまった⁵⁵⁾。

(b) NDIS の概要

NDIS は、連邦政府が、障害支援サービスに関連する費用を負担する制度である。NDIS に基づく障害支援サービスを利用できるのは、65 歳以下の「症状が固定し、重度の」（機能）障害を有する個人である。NDIS は、このような障害に関連して生ずる「合理的かつ必要な（reasonable and necessary）」支援ニーズ⁵⁶⁾を個別にアセスメントし、障害者個人、またはプロバイダがサービスなどを提供する個人または後見人に必要な費用を支給するプログラムである（self-directed funding⁵⁷⁾）。NDIS は、保険（insurance）という名前が付されているものの、サービスを受ける障害者は拠出を要せず⁵⁸⁾、またミーンズテストを経る必要もない。「合理的かつ必要な」支援ニーズがあれば支援サービスが支給されるものであり、社会手当制度のひとつとして位置づけることができよう。

NDIS は、個別のニーズアセスメントに基づき、個人ごとに支援内容とそれに伴う支援予算を決定する仕組みを採用している。NDIS 法は、その業務を管轄するための象徴である連邦障害保険省（National Disability Insurance Agency,

54) *Ibid.* at p. 5-7.

55) *Ibid.* at p. 7.

56) NDIA, *Reasonable and Necessary Supports*, <https://ourguidelines.ndis.gov.au/how-ndis-supports-work-menu/reasonable-and-necessary-supports>.

57) 障害支援サービスの費用は、障害者個人の銀行口座に振り込まれる。方法としては、プロバイダからの必要書類に基づき NDIA にオンラインで請求をし、NDIA が指定口座に振り込むというものである（2 労働日以内）。もうひとつは、支援サービスを受けた障害者が費用を立て替え、領収書を用いて NDIA に費用を請求する方法である。NDIA, *Paying for Your Support*, <https://www.ndis.gov.au/participants/using-your-plan/self-management/paying-your-supports>（最終閲覧日：2024 年 10 月 15 日）。

58) 「保険（insurance）」という名称は、州が運営する無拠出型の労災・損害保険をモデルとしていることに由来している。*Supra* note 47 at 3.

以下 NDIA) を設立した。NDIA と契約するプランナーおよび地域コーディネーター (Planners and Local Area Coordinators, 以下 LACs) が、そのニーズアセスメントに基づき、障害者とともに NDIS 支援計画 (NDIA plan) を作成する。そして、NDIA の支援計画スタッフがそれを確認する方法がとられている。障害者のニーズは、その個人が欲しているもの (want) ではなく、客観的な意味での合理的なニーズである。障害の程度や状態よりも、その個人の生活状況やそれに基づく意向を包括的にとらえてニーズをアセスメントすることとなっている⁵⁹⁾。NDIS 支援計画の支援サービスの内容とそれに伴う支援予算を前提に、障害者は、授産施設などのサービスプロバイダを選択し、ADE とサービス内容そして提供されるサービスの価格を NDIA が設定する上限の範囲内で決定する。プロバイダは支援サービスを提供するにあたって、サービスごとに設定されている場合、その価格を超えて契約することはできない (設定価格を下回る金額での契約は可能である)。

NDIS の実施に伴い、障害支援サービスの一部は、家庭・地域・住宅サービスおよび原住民問題省 (Department of Family, Community, Housing Services and Indigenous Affairs, FaCHSIA (2013 年から、社会サービス省 (Department of Social Services, 以下 DSS)) から、NDIA へ移管されている。

NDIS は、DSA とそれに基づく協定方式による障害支援サービスの方法を大きく変えたものといえる。第 1 に、特定サービスについて連邦政府が州政府に助成する方式から、連邦政府による障害者個人に対する支援へと変化したこと、第 2 に、連邦政府による単一の規格による障害支援サービスとなったこと、第 3 に、障害者個人の包括的な生活支援ニーズに基づきサービスが決定されることになったこと、第 4 に、障害者の「選択とコントロール (Choice and Control)」という基本原則に基づき、障害者本人が自己決定に基づき生活のあり方や支援内容、支援の提供者を決められるようになったこと、などである。これらは、DSA 体制が抱えていた、連邦と州政府のサービスの二重構造問題、連邦政府による助成が不十分であることに起因する州政府のサービス財源不足問題、州間移動の際のポータビリティ問題などを解消するために修正されたものと考えること

59) *Supra* note 52, vol. 1 at p. 307.

ができる。

4. NDS・NDIS に対する CRPD の影響

NDIS 法は、「その他の法と合わせて、障害者権利条約の下でのオーストラリアの義務を実行すること（2条1項（a）号）」を目的のひとつとして掲げている。この条項から、NDIS と CRPD との密接な関係を推認できるかもしれない。しかし、それだけで、CRPD が NDIS に強い影響を与えたということとはできない。そこで、NDIS の礎となった NDS や PC 報告書の記述からその影響をみていくこととしたい。

(a) オーストラリアにおける CRPD の批准

オーストラリア連邦政府は、2006年12月13日に採択された CRPD を、2007年3月30日に署名、2008年7月18日に批准している。CRPD は、締約国に対し、「この条約において認められる権利の実現のため、全ての適当な立法措置、行政措置その他の措置をとること（4条1項a号）」、「公の当局及び機関がこの条約に従って行動することを確保すること（同d号）」を義務づけている。締約国政府は、批准後、その実施状況について、権利委員会の審査を受けなければならない。そのプロセスは、①締約国政府による初次報告、②報告に対して権利委員会が問題意識を質問形式で伝える、事前質問事項（Lists of Issues, LOI）の採択、③締約国政府により事前質問事項への回答、④建設的対話（Constructive Dialogue）、⑤総括所見の公表、となっている。これに対して、障害者団体などは「市民社会からの情報提供」として、①または②の前までに第1次パラレルレポート（障害者団体の視点からみた政策の問題点の指摘など）を提出すること、②までに権利委員会委員に対しブリーフィング（国内政策の問題点の指摘および質疑応答）をおこなうこと、③の後で、第2次パラレルレポートを提出すること、④の前にブリーフィング（2次）をおこなうこと、ができる。

第1次報告、そして2・3次報告に対するパラレルレポートは、Civil Society Parallel Report Group、Disability Rights Now、Human Rights Watch、WWDA-Women With Disabilities Australia、Australian Human Rights Commis-

sion など多くの障害者団体、人権機関が提出している。オーストラリア連邦政府は、初次報告を2010年12月3日に障害者権利委員会に提出している。それらに対し、権利委員会は、2013年10月7(15)日に第1次総括所見を、そして2019年10月15日に第2・3次総括所見を採択している⁶⁰⁾。

(b) NDS・NDIS体制とCRPD

CRPDが採択され、連邦政府がそれに署名、批准した時期は、DSAと連邦・州間における障害協定による政策の従来のある方が見直され、NDS、NDIS構想が立てられた時期と重なる。また、上述のように、NDIS法は、CRPDの下での義務を実行することを目的のひとつとしている。このようなことから、NDSやNDISとCRPDとの関連性が指摘されることがある。

たとえば、CRPDとNDS⁶¹⁾の関係について連邦議会の社会政策セクション(Social Policy Section, Parliament of Australia)の職員は、以下のように評している。

「本戦略は、連邦政府が2008年に批准した国連障害者権利条約(国連条約)に對するオーストラリアの遵守を支援するために意図されたものである⁶²⁾」。

また、CRPDとNDISの関係について、以下のようなコメントがある。

「2013年のNDIS法の最初の目的は、障害者権利条約の下でのオーストラリアの義務を果たすことであった。CRPDの締約国は、障害者の権利として『他者と平等な選択権を有しつつ、コミュニティで生活する』こと、『障害者によるこの権利

60) 実際の採択の日付と総括所見に記載されている日付との間の若干の相違があることがある。たとえば、日本に対する初次報告に対する総括所見は、2022年9月9日に採択されているが、総括所見に記載されている日付は、2022年10月7日である。本稿での採択の日付は、実際に採択された日付に基づいており、カッコ内は、総括所見に記載されている日付である。

61) NDSを示す用語として“the Strategy”を用いている場合には原文引用の場合には「本戦略」と訳すこととする。

62) *Supra* note 47 at p. 4.

の完全な享受及び完全なインクルージョンとコミュニティへの参加を促すために効果的かつ適切な手段を採ること』を請け負うことを認識している。NDIS の創設という事象は、オーストラリアの障害支援サービスがこのタスクを満たしていないという証拠に基づくものである⁶³⁾」。

これらのフレーズは、オーストラリア政府が、NDS や NDIS を通じて、CRPD の内容にかなった制度を実施することを期待するものである。このような関連性の指摘に対して、NDS や NDIS に対して CRPD がどの程度影響を与えたのかを確認していきたい。それをあきらかにするために、NDS や PC 報告書において CRPD という用語がどのように用いられているかについて、みていくこととする。

(c) NDS における CRPD に関する言及

NDIS 構想を重要な柱とする NDS は、CRPD との関係を以下のように述べている。

「オーストラリアは、2008 年に国連障害者権利条約（CRPD）を批准した。本戦略は、障害者の人権を保護し、向上させ、充足する上で重要な役割を担っている。本戦略は、本条約に基づく原理が、障害者個人、彼らの家族そしてケアラーに影響を与える政策や制度に組み入れられることを確保するものとなる⁶⁴⁾」。

続けて、CRPD の意義について以下のように述べる。

「CRPD は、人権規定であると同時に、障害者の社会的不利益を矯正することを目的とする発展要請規定でもある点でユニークである。領域横断的、障害種別横断

63) S. Olney and H. Dickinson, *Australia's New National Disability Insurance Scheme: Implications for Policy and Practice*, Policy Design and Practice (2019), Vol. 2, No. 3, 275–290, <https://doi.org/10.1080/25741292.2019.1586083> at 277.

64) *National Disability Strategy 2010–2020*, https://www.dss.gov.au/sites/default/files/documents/05_2012/national_disability_strategy_2010_2020.pdf at 9.

的、かつその実施を向上させ、モニタリングする枠組みの発展を求める政策規定である⁶⁵⁾」。

上記を踏まえて、「本戦略は、CRPD3条に規定される原則を採用している⁶⁶⁾」とし、その原理を「6つの実現すべき目標」に落とし込んでいる。6つの実現すべき目標とは、①インクルーシブ・アクセシブルコミュニティ、②権利保障・正義・立法、③経済的安定、④個人・コミュニティ支援、⑤学習とスキル、⑥健康とウェルビーイング⁶⁷⁾、である。

NDSは、6つの実現すべき目標を前提に、目標ごとに現行政策と今後の課題について述べている。しかし、その中で、“the Convention,” “CRPD”という用語が用いられているのは、「②権利保障・正義・立法」の一部だけである。具体的には、2010年時点での取組として、

「オーストラリアは、国連障害者権利条約の下で、障害者がすべての人権および基本的権利を、障害に基づくある種の差別なしに、享受することを確保し、向上させ、認識する義務を課されている⁶⁸⁾」

「連邦政府、州・準州政府は、その立法、政策、制度が、本条約における義務に合致する程度を評価してきた。連邦政府レベルでみると、この評価は、ほとんどの州や準州に共通する数多くの政策や制度に対しておこなわれてきた。その対象には、政府の障害者アクションプラン、障害者評価評議会、障害者支援、障害サービス基準、コミュニティまたは障害者法センター、障害者支援組織に対する助成、ウェブサイトのアクセスガイドラインの遵守が含まれる⁶⁹⁾」。

などの言及がなされている。後者の記述は、連邦政府が、幅広い範囲で障害政策とCRPDの整合性を確認したことを示すものといえる。しかし、これを示す文

65) *Ibid.* at p. 16.

66) *Ibid.* at p. 22.

67) *Ibid.* at p. 27.

68) *Ibid.* at p. 40.

69) *Ibid.*

章を確認することができないことから、文章などに CRPD という用語を挿入することなどを除いて、どのような評価がおこなわれたかは不明である。仮におこなわれていたとしても、以下で述べるように、連邦政府が、その当時 CRPD が求める政策内容を十分に承知していなかったといえることから、その状況で適正な確認がなされたかは微妙であるといわざるをえない。

CRPD の条項に基づく言及は、②の領域で、13 条 2 項（司法手続きの機会の利用）と 16 条（搾取、暴力及び虐待からの自由）に関するものだけである⁷⁰。しかも、CRPD の条文（13 条 2 項および 16 条 1 項）がそのまま掲載されているだけで、国内政策に反映させるために必要な政策の方向性に関する示唆があるわけではない。その他、条項に基づく特別な内容についての記載はない。

NDS における CRPD に関する言及は、総論としては、CRPD の内容に従うようなかたちで NDIS 構想を実現し、そのような制度を実施すべきであるという方向性を示すものと考えることができる。しかし、NDS は、CRPD の内容を厳密に反映したものは必ずしもいえない。第 1 に、6 つの目標への落とし込みについて、CRPD3 条に挙げられている内容とも合致しているとはいえないこと、またその他の条項の重要性にしたがったかたちでの規範の整理ではなく、作成者が任意に強調すべき点を選び出したものであることである。重要性が高いとされる CRPD27 条の労働権に関して述べられている部分はわずかであることからそういえよう。第 2 に、各論部分、いかえると個別の政策に対する示唆に関しては、CRPD13 条 2 項と 16 条を除いて、その影響を具体的にみることはできないことである。

(d) PC 報告書における CRPD に関する言及

PC 報告書は、1 巻と 2 巻を合わせて 1049 頁あるが、その中で“the Convention,” “CRPD” という用語を用いている部分はわずかである。CRPD に関して最も詳しく述べられているのは、1 章「イントロダクション」の 3 節「障害についての考え方」の 1 項「国連障害者権利条約」においてである。この部分では、まず CRPD について、オーストラリアが CRPD を批准していること、差別禁止

70) *Ibid.* at p. 38.

を含む人権規定を含んでいること、締約国はその内容を立法や行政規則を通じて国内法に反映させる必要があることなどについて述べつつ、平等権の実現という目標が、資源の確保（世界人権宣言2条）と長い目でみた確実な進歩という2つの要素によって実現されること、を述べている⁷¹⁾。

その後、PC報告書は、その作成過程で障害者団体や利害関係者から提出された意見を取り上げている。たとえば、「もし本報告書が、国連障害者権利条約をNDSに反映させることを確保するものであるならば、NDSは、サービスに対する権利が批准されることを確保しなければならない⁷²⁾」こと、「この国連条約は、政府が、ニーズを認識し、より効果的な社会支援システムを構築する上で積極的な姿勢をとることを駆り立てるものである⁷³⁾」ことなどである。ただし、PC報告書は、上記意見に対して支持、不支持の立場をあきらかにしているわけではない。また、CRPDが、どの政策部分に対し、どのような示唆を与えるものかについて明言しているわけでもない。

一方、個別の内容に関して、CRPDを引用している例がいくつかみられる⁷⁴⁾。4章2節「障害者のコミュニティへの参加とインクルージョンの重要性」の部分では、「コミュニティにおいて障害者の参加やインクルージョンを向上させることは、すべてのオーストラリア政府に対する重要な政策目標である」としている。そして、この政策目標は、CRPD3条(c)号が規定する「社会における完全かつ効果的な参加とインクルージョン」においてあきらか(evident)であるとしている⁷⁵⁾。しかし、この政策目標を示すものとして、CRPDだけでなく、NDA 2008およびNDSや連邦・州政府のソーシャルインクルージョン政策など従来の国内政策を同時に挙げている。

8章3節「自己決定に基づく資金提供(self-directed funding)の理由」の部分において、生き方について自ら決定するという自己決定の原則が、これまで排除されてきた障害者やその家族にも、共有されつつあるとしている。この原則を

71) *Ibid.* at Box 3.1, p. 100.

72) Jackson Ryan Partners, sub. 30, at p. 11.

73) Catholic Social Services Victoria sub. 453, p. 6 at p. 99.

74) 報告書に対する障害者団体意見を取り上げた部分(たとえば、Box 3.1)は除く。

75) *Supra* note 52, vol. 1 at p. 203.

規定する法制度の例のひとつとして、CRPD3条(a)号⁷⁶⁾を挙げている（この点について5章で検討する）。しかし、これを例示するものとして、CRPDだけではなく、2006年ビクトリア州障害法（Victorian Disability Act 2006）を挙げている。

PC報告書におけるCRPDに関する記述は、NDISが採用しようとする個別の制度が基づく原理・原則が条約の趣旨にそうものであることを緩やかに示すものであるといえる。しかし、上記の表現をみる限り、CRPDが、上記のような原理・原則に基づく制度の導入に主導的な役割を果たしたとまではいえない。他の法律などと並んで、その規範の価値を示すためにCRPDを用いているにすぎないといえよう。

5. NDISに移行する保護雇用政策に対するCRPDの影響

報告書などでCRPDなどの用語を用いていない場合、または文脈的には関連性が薄いと考えられる場合であっても、CRPDがNDISの個別の政策に影響を与えている可能性がある。そこで、本章では、連邦政府の障害者雇用政策のうちNDISに移行した部分、具体的には授産施設（Australian Disability Enterprises, 以下ADEs）を中心とする保護雇用政策のうち、NDISへの移行に伴い変更があった部分について、CRPDが求める政策との間に関連性が認められるかを検討する。

(a) オーストラリアの障害者雇用政策の概要とADEsのNDISへの編入

上記を検討する前提として、NDISの試行が始まっている時期（2015年時点）において、連邦政府が実施、助成している雇用支援政策について確認しておきたい。第1に保護雇用、第2に障害雇用サービス（Disability Employment Services, 以下DES）、第3にジョブサービスオーストラリア（Job Service Australia, 以下JSA）⁷⁷⁾、第4にパーソナルヘルパー・メンタープログラム（Personal

76) *Ibid.* at p. 355.

77) 2015年7月よりJob Activeに名称が変更されている。現在はWorkforce Australiaとなっている。

Helpers and Mentors, 以下 PHaMs)、第 5 に使用者に対する支援、などである。

第 1 に、オーストラリアでは保護雇用は、ADEs がその担い手となっている。ADEs は、当時 NPO によって運営されており、様々な業務（箱詰め作業、造園作業、清掃作業など）をおこなっている。職業能力査定 (Job Classification Assessment, 以下 JCA) に基づき、週に少なくとも 8 時間就労可能な、重度障害者そして知的障害者に対して就労および訓練の機会を提供している。ADEs で就労する障害者には、ビジネスサービス賃金査定基準 (Business Services Wage Assessment Tools, 以下 BSWAT) などの授産施設向けの賃金決定ツール (職業別賃金査定基準) が適用され、極めて低額の賃金が支払われていた⁷⁸⁾。2015 年の時点で、オーストラリア全体で 191 の ADEs が存在し、299 か所でサービスを提供しており、約 2 万人の障害者が在籍していた。2010 年に調査によれば、71% がパートタイム (週 35 時間以下) での雇用となっている (平均就労時間は週当たり 25 時間)。2014 年には授産施設で就労していた 159 人が一般就労へ移行している⁷⁹⁾。

第 2 に、DES は、一般就労がただちに困難な障害者に対し、一般労働市場において雇用の機会を獲得、維持することを支援するサービスを提供している。DES には、雇用支援サービス (Employment Support Services, 以下 ESS) と障害マネジメントサービス (Disability Management Services, 以下 DMS) がある。ESS は、症状が固定した障害などが相対的に重度であり、職場において長期の継続的な支援を必要とする求職者に対し、サービスをおこなうものである。DMS は、短期的な障害、病気または症状固定の障害などが相対的に軽度であり、職場において通常または長期的な支援まで必要としない求職者に対し、サービス

78) 現在、BSWAT は廃止されており、障害者の生産性に応じた能力査定型基準である SWS (後述) が適用されている。ただし、ADEs によっては BSWAT 廃止後も生産性に関係のない要素を加味した賃金査定基準が用いられている場合がある。ADEs とその差別的な賃金査定基準に関しては、中川純「オーストラリアの授産施設における障害者の賃金査定基準：『適格性』の議論を中心に」(1-3) 労働法律旬報 1865 号 47 頁、1866 号 23 頁、1867 号 38 頁 (2016 年) を参照のこと。ちなみに、ビジネスサービス (Business Services) は、ADEs と呼ばれる以前の授産施設の呼称である、

79) Department of Social Services (hereinafter, DSS), *National Disability Employment Framework: Issue Paper* (2015), at p. 12.

を提供するものである⁸⁰⁾。支援サービスの内容は、職務遂行能力向上、職業経験、求職支援、スキルディベロップメント、教育、訓練などについて、個人の状態、能力に個別のプログラムを組み、提供される。2015年の時点で、オーストラリア全土で140のDESプロバイダが存在し、2200か所を超える場所でサービスを提供している。2015年3月31日の時点で、17万人を超える障害者が参加している。2010年から2015年までで25万人を超える障害者が一般就労の機会を得ている⁸¹⁾。

第3に、JSAは、求職者一般に対し職業紹介、就職支援、職業訓練などを提供しているが、障害者に対しても就労移行支援をおこなっている。JSAプロバイダは、さまざまな規模の営利事業およびNPOであり、障害を有する個人を含む求職者に、個人の状況に合った支援を提供している。2013-2014年には、オーストラリア全土で81のJSAプロバイダが存在し、1700か所を超える場所で支援を提供している。2015年2月の時点で、JSAに登録する求職者の数は、828,852人であったが、そのうち障害者の数は221,759人であった。JSAが従来の制度に取って代わった2009年以降、支援の結果、就職した数は2100万以上であるが、そのうち障害者は407,917人であった⁸²⁾。

第4に、PHaMsとは、16歳以上で、重度の精神疾患に罹患している個人に対し、1対1の支援により、孤立を防止し、コミュニティとの関係性を向上させる支援のことである。これには、PHaMs雇用サービスがあり、DESなどと連携しつつ、雇用、訓練、教育の機会を見い出し、維持する上での障壁となる職業に関連しない問題、個人的な問題を解消し、就労支援を受けられるようにするものである。2013-2014年に合計18,539人に支援を行っているが、PHaMs雇用サービスの利用者の数は、1,737人となっている⁸³⁾。

第5に、障害者雇用について使用者を支援するサービスには、多くがDESに付随するが、以下のようなものがある。第1に、雇用支援ファンド（Employment Assistance Fund）である。これは、障害者の雇用を可能にするために必

80) *Ibid.* at p. 10.

81) *Ibid.*

82) *Ibid.* at p. 11.

83) *Ibid.* at p. 15.

要な、職場における機器の設置、修繕、手話通訳者に対する支出について使用者に助成するものである。第2に、ジョブアクセス (Job Access) である。これは、使用者および就職している、または求職中の障害者に対する、ウェブおよびトールフリーの情報・助言サービスのことである。第3に、能力査定型賃金制度 (Supported Wage System, 以下 SWS) である。これは、障害を有する労働者の生産性を査定し、その生産性割合を、当該労働者に適用されるアワード賃金などに乗じて、その個人の賃金を決定するものである⁸⁴⁾。第4に、賃金補填制度 (Wage Subsidy Scheme) である。これは、一般就労する障害者を雇用する使用者に対し、アワード賃金のレベルまで助成をおこなうものである⁸⁵⁾。

これに加えて、障害者に対する所得保障制度として、障害支援年金 (Disability Support Pension, 以下 DSP) がある。DSP は、保険料の拠出を求めない、ミーンズテストに基づく公的扶助による所得保障制度である。就労所得が一定以上になると、1 豪ドルの所得につき 50 セント分が障害年金から減額されることとなっている⁸⁶⁾。DSP による所得の保障を実現しつつ、雇用・就労に対するインセンティブを与える制度設計がなされている。ただし、PC 報告書他でもあきらかなように、就労所得によって年金支給額を減額する制度が、就労抑制的に機能すると批判されることがある⁸⁷⁾。

NDIS は、障害者に対し包括的かつ専門的な支援 (specialist disability supports, 以下「専門的な障害支援サービス」) をおこなうことを目的とするものの、その他の領域で提供されているサービス (mainstream services) については、同様のサービスを提供しないこととしている⁸⁸⁾。したがって、NDIS は、DES, DSP および JSA などのサービスを取り込むことや同様のサービスを提供するこ

84) SWS に基づく賃金は、障害のない被用者が一定の時間におこなうことができる作業量と当該障害者の作業量を比較して、当該障害者の生産性能率の割合を算出し (Speed Studies)、適用を受けるアワード賃金または労働協約の賃金を乗じて算定するという方式である。SWS の賃金計算方法に関しては、中川純「オーストラリアにおける障害者に対する賃金政策と所得保障制度の展開：障害年金 (DSP) と能力査定型賃金制度 (BSWAT) の成立」中京法学 49 巻 1・2 号 (2014 年) 1 頁、45 頁以下を参照のこと。

85) *Supra* note 79 at p. 13.

86) 中川、前掲註 84、40 頁以下。

87) *Supra* note 52 at 6., p. 270.

88) *Ibid.* at P. 199.

となく、それらの支援と並行して存在している。NDIS へ移管される雇用に関する障害者サービスは、ADEs による保護雇用サービス⁸⁹⁾、PHaMs 雇用サービスである。これに加えて、学校から職場への移行を実現するために若年障害者を支援するために障害保険卒業生雇用支援プログラム（NDIS-School Leavers Employment Support, NDIS-SLES）が新設された。これは、学習やコミュニケーションに問題のある生徒に対し、卒業する年から最大2年間について、プロバイダがその個人独自の雇用機会の方向性をさぐり、専門的なネットワークを通じて使用者に関与し、雇用機会につなげるものである。New South Wales 州の就労移行支援（Transition to Work, TtW）制度に倣ったものである⁹⁰⁾。

(b) NDIS への移行に伴う障害者保護雇用政策の変更と CRPD の影響

NDIS へ移行する ADEs の制度に対し CRPD がどの程度影響を与えているかを検討することとする。ADEs は、DSA から NDIS へ移行するに際して、ADEs の内容は若干の変更がなされている。この変更部分に、CRPD の内容が反映されているとすれば影響があり、他の要因が強く働いているとすれば影響は小さいといえよう。

(i) NDIS への移行に伴う ADEs 政策の変更

まず、NDIS への移行に伴い保護雇用政策が変更された部分をまとめておきたい。

第1に、支援にかかる費用が、従来の支払先である ADE⁹¹⁾ではなく、障害者個人に支払われることになったことである⁹²⁾。第2に、NDIS 支援計画⁹³⁾を、プランナーや LACs が作成することになったこと、第3に、NDIS 支援計画に基づき、利用者とサービスプロバイダ（ADE）が、サービス内容やその報酬価格などについてサービス契約（Service Agreement）⁹⁴⁾を締結し、それに基づきサー

89) NDIS への移行に伴い、ADEs は、一般就労移行支援は他の支援にゆだねられるため、障害者の一般就労移行支援を直接おこなわないこととなった。NDIS は、キャパシティビルディングに特化し、DES に移行するまでの期間について支援する役割に限定されることとなった（後述）。

90) *Supra* note 52 at p. 240.

ビスが提供されること⁹⁵⁾⁹⁶⁾、増加するニーズに対応するため、第4に、ADEごとで利用上限人数が定められていたが、それを撤廃したこと、第5に、サービス提供者を、ADEsのみから、私企業、NPO、公的部門、自営業者、社会事業などに広げ、多様な機関に市場を開放したこと⁹⁷⁾、同時に他のサービスプロバイダからも支援を受けられるようになったこと、第6に、利用者に意向に基づき

91) NDIS 以前においては、ADEs は、障害就労支援制度 (Disability Employment Assistance, 以下 DEA 制度) の下で運営されていた。DEA 制度は、ADEs に対する報酬について、2004年に個別事案助成 CBF (Case-base Funding) 方式とし、ADEs で就労する障害者の個別のニーズに応じて提供されるサービスに対し、必要な助成を雇い主である ADEs に支払っていた。その業務に関連する支援ニーズを記録するために ADEs 用のオンライン査定システムによって提供されていた (DSS, *Discussion Paper: Ensuring a Strong Future for Supported Employment, 2017* (hereinafter, DP 2017), p. 11)。

DEA 制度の下での ADEs に対する報酬は 2017 年 (移行期) の時点で、①インテーク手当、②就労支援計画 (Employment Assistance Plan, EAP) に基づく就労支援手当 (Employment Assistance Fee)、③障害保持基準 (Disability Maintenance Instrument, 以下 DMI) に基づく就労保持手当 (Employment Maintenance Fee)、にサービスに対するアクセシビリティに基づく遠隔地加算、からなる。①は、新たに ADEs で就労する際に、一度だけ支給される手当である。②は、個別の利用者ごとに査定されるニーズ (EAP) に基づく支払われるものである。これには、Pre-DMI 報酬も含まれる (DSS, *Operational Guidelines: Disability Employment Assistance* (hereinafter, OG), 2019, s. 13.)。支給額は、EAP によって異なり、1 か月 634 豪ドルから最大 7608 豪ドルである。③は、ADEs 利用者の業務に関連するニーズを査定する基準である (OG s. 23.1)。DMI を用いた査定に基づき DMI レベル 1~4 と判断され、それぞれ支給額が異なる。レベル 1 は、もっとも低い支援ニーズの状態を指し、1 か月あたり 375 豪ドル (2017-2018 年) が支給される。レベル 4 は、もっとも高い支援ニーズを有している状態である、1264 豪ドルが支給される。支給額は、ADEs で就労する労働時間とは関係がなく、たとえば DMI レベル 4 と査定される場合、週当たり 8 時間就労する個人と 25 時間就労する個人で、就労保持手当の金額に差はない (DP 2017 at 14)。ADEs に支給された支給額は、利用者間で過不足を調整することが可能であった (OG, s. 14.8)。

92) *Supra* note.

93) 「NDIS 支援計画」には、さまざまな記載事項があるが、主なものとしては、実現すべき雇用や就労したい内容、NDIS 支援予算の利用方法、NDIS 支援予算の総額、項目ごとの NDIS 支援予算の金額などがある。ただし、LACs やプランナーには、NDIS 支援計画を承認する権限はなく、NDIA 支援スタッフがそれをおこなう。

94) 「サービス利用契約」には、提供される具体的なサービス内容、サービス内容の価格、当事者の責任、などが規定される。

支援サービスの内容を変更しやすくしたこと⁹⁵⁾、などである。

(ii) 自己決定に基づく支援に対する CRPD の影響

NDIS による「自己決定に基づく支援」に対する CRPD の影響について検討する。

この点について、PC 報告書は、上述のように、「自己決定」の原則が共有されている法制度の例のひとつとして、CRPD3 条 (a) 号の「個人の自律（自ら選択する自由を含む。）の尊重（Respect for…individual autonomy including

95) サービス利用契約において特定サービスの 1 時間単位の報酬上限が合意されている場合には、サービスプロバイダはそれを上回る報酬を請求することはできない。報酬上限について合意がない場合には、利用者とプロバイダが合理的な報酬を決定できる。NDIA, *National Disability Insurance Scheme: pricing Agreements and Price Limits 2023-2024*, at p. 15.

96) NDIS の下でのグループ支援報酬については報酬算定方式が決められている。従来の職員数：利用者人数の対比によるものではなく、グループでサービスを受けた場合には 1 時間当たりの支給額となった (NDIA, *Support in Employment Provider Handbook, 2021* (hereinafter, *Handbook* at p. 6)。費用の算定方式が、個人ごとのサービス利用時間（グループでスーパービジョンを受ける場合には、時間数を人数で除することで、個人単位のサービス利用時間を計算する）方式になった。グループ支援の際の支援額の個人割：報酬の支給額が、人数によって異なるかたちとなった (Group-based support) (*Handbook* 2021, p. 6)。ある ADE が合計で 53 名の利用者の就労を認めていることを前提に、毎週月曜日に 8 名の利用者が 6 時間就労しているとする場合、6 時間×60 分=360 分/8 名として計算し、利用者 1 名あたり 45 分の支援と計算するものである。これは、利用者が実際に受けた支援に対し報酬を支払うことにしないといたため、また 15 名のグループと 7 名のグループで支援を受けた場合に同じ利用者が同じ報酬を支払うという矛盾を避けること、などを理由としている (*Handbook*, p. 6)。ただし、NDIS は、利用者に対し実際に配置した職員数や就労時間やそれに対応した支援の頻度などに基づいて、プロバイダがその分の費用を請求できるようにしている。

97) NDIS の下では多様な機関（私企業、NPO、公的部門、ファミリービジネス、自営業者、社会事業、など）がサービスプロバイダとして、その市場に参入できるようにしている。

98) NDIS の就労支援 (Support in Employment) は、現在コアバジェットに位置づけられ、就労支援の性質を反映し、相当な柔軟さを維持すること、たとえば、計画の見直しを求めることなく利用者に就労時間を増やすことを認めることを可能にするものである (*Supports in Employment Provider Handbook, 2021* at p. 4)。就労の場で提供される身体介護や個人的なケアは、NDIS のコアサポートバジェット（日常生活支援）(Core Support budget-daily Activities) から支給される。

the freedom to make one's own choices)」を挙げている⁹⁹⁾¹⁰⁰⁾。NDIS との因果関係については言及していないが、なんらかの関係があるとすれば、自己決定を強調する NDIS の姿勢は、CRPD の自己決定を尊重する原則と合致するともいえるかもしれない。

しかし、支援サービスの決定への障害者の関与、自己決定に基づく費用の支出、障害者による支援サービス提供者の選択という NDIS のしくみは、CRPD を動機付けとして設定されたとまでいうことは困難である。第 1 に、NDIS の自己決定の原則を示す「選択とコントロール¹⁰¹⁾」という用語が、CRPD のものというよりも「利用者主体型サービス選択方式 (Consumer-Directed Services or Cares)、以下 CDS (または CDC と呼ばれることもある)¹⁰²⁾」に関してしばしば用いられる用語であることである。CDS は、障害者や高齢者の長期療養サービスに関して、利用者に選択とコントロールを委ねるものであり、1990 年代以降、高齢者や若年障害者に対する支援サービス提供方式における世界的なトレンドとなっていた。CRPD 採択以前からそのような理念を踏まえた制度を採用している国が少なくなかった¹⁰³⁾。オーストラリアでも 2006 年ビクトリア州障害法が「選択」と「コントロール」という用語を用いて¹⁰⁴⁾、自己決定の権利を規定している。

99) *Supra* note 52 at p. 355. 「個人の自己決定」や「自律」という用語は、人権実務では一般的に認識されているものの、国際人権条約などでは用いられていないという。J. E. Lord, *Supports to Persons with Disabilities in the Context of International and Regional Disability Law and Policy*, A. Power, et al., *Active Citizenship and Disability: Implementing the Personalisation of Support* (Cambridge University Press, 2014), at p. 31.

100) CRPD27 条 1 項は、「障害者が自由に選択し、又は承諾する労働によって生計を立てる機会を有する権利 (the right to the opportunity to gain a living by work freely chosen)」と規定している。この「自由な選択」というフレーズも、自己決定を重視したものと見えるかもしれない。

101) *Supra* note 91 (DP 2017), at p. 6.

102) D. L. Kodner, *Consumer-directed Services: Lessons and Implications for Integrated Systems of Care*, Vol. 3 *International J. of Integrated Care* (2003) 1, at p. 2, <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1483950/pdf/ijic2003-200312.pdf>

103) *Ibid.* at 3-5.

104) 2006 年ビクトリア州障害法は、「障害者が自らの生命に関しコントロール (control) する (5 条 (2) 項 (d) 号)」権利、障害サービスが、「障害者個人のニーズに対し柔軟かつ迅速に対応すべき (5 条 (3) 項 (b) 号)」こと、「障害者の選択 (choice)

この系譜を NDIS が引き継いだと考えることも可能である。実際、PC 報告書は「自己決定に基づく資金提供は現在、国際的な障害制度に共通の特徴であり、政府がそれを実施する場合重要性を増している¹⁰⁵⁾」としている。これは、自己決定原則の採用において CRPD が主導的な役割を果たしたわけではないことを示しているとも読めよう。なお、CRPD は、「選択 (choice)」という用語を、抽象的または限定的な意味でしか用いておらず¹⁰⁶⁾、また「コントロール (to control)」という用語を「自己の会計を管理 (to control) し (12 条 5 項)」というかたちでしか用いていない。

第 2 に、CRPD の自己決定を締約国に求める規範が抽象的であり、NDIS の政策選択に影響を与えているとまで評価することが難しいことである。CDS には、大きく分けて 3 種類があるとされている。1 つ目は、専門家によるモニタリングモデルである。利用者が、自らの選択で支援提供者を雇用するものの、ケアマネージャーなどの専門家から、承認された支援計画にしたがって、ガイダンスを受けることを条件とするものである。2 つ目は、専門家による支援モデルである。支援の内容や時間など重要な内容を専門家が決定するものの、支援サービス提供者の雇用や管理を利用者がおこなうものである。3 つ目は、現金支給モデルである。利用者が、自らの裁量の下で、支給される現金で自ら必要であるとするサービスや用具を購入するというものである¹⁰⁷⁾。NDIS は、上記からすると、2 つ目または 3 つ目のモデルに近いものと位置づけられよう¹⁰⁸⁾が、CRPD が示す「自ら選択する自由 (3 条)」や職場の「自由な選択 (27 条)」という規範が、抽象的であるがゆえに、上記の緩やかなモデルのうちでもどの政策を指示している

と自立を最大化すべき (5 条 (3) 項 (c) 号)」ことを規定している。また、支援計画は「障害者によって指示された (directed) ものであるべき (51 条 (2) 項 (b) 号)」と規定している。

105) *Supra* note 52 at p. 361.

106) CRPD は、「選択 (choice)」という用語を 7 か所で用いている。個人の自立と自律や尊厳に関して「選択」の自由を保障すること (前文 (n) 号、3 条 (a) 号) に加えて、地域生活における他の個人との平等な「選択」の機会 (19 条)、障害者が、「選択」する方法による移動 (20 条 (a) 号)、「選択」するコミュニケーションの手段の利用 (21 条 1 項、同 (b) 号)、「選択」する選挙補助人による援助 (29 条 (a) 号 (iii)) を保障することを締約国に求めている。

107) *Supra* note 102 at p. 3.

のか、いいかえると上記モデルのどれを採用することを指定しているかが明確ではない。したがって、NDIS が、CRPD の自己決定原則をモデルとして、具体的なプログラムを策定したとはいいがたいといえよう。

第3に、NDISの「選択（とコントロール）」は、CRPD以前から存在する「選択と競争」を重視する方針を下敷きとしている可能性が高いことである。2005年の競争政策に関するPC報告書は、政府からの資金提供を受け提供される人的サービス（障害支援サービスを含む）の領域において、競争または市場メカニズムの導入がサービスプロバイダにパフォーマンスの改善をもたらし、サービスの適正化と質の向上に向わせるインセンティブになる¹⁰⁹⁾としている。そして、サービス利用者（消費者）の選択が、金銭に相応した価値のサービスを提供し、変化するニーズに対応することについてプロバイダの規律を大きく高めるとしている¹¹⁰⁾。ここでの選択は、プロバイダの選択に加えて、人的サービス提供場所、種類やサービスの組み合わせなどが含まれる。そして、利用者の選択をサービスの向上に反映させるには、政府が管理機能を適正に果たすことが重要となると述べている¹¹¹⁾。このような競争政策の方針は、2015年の「競争政策報告書（Competition Policy Review（以下、Harper Review）」）に引き継がれている。Harper Reviewは、オーストラリアの連邦・州・準州政府が、人的サービスの領域において「選択と競争」原則を採用すべきとしつつ、具体的な原則として、①利用者の選択をサービス提供の中心に据えること、②政府は、（資金提供を含む）政策、規則、サービス提供の利益から離れて、管理責任機能（stewardship）を果たすこと、③政府は、結果に着目したかたちで、細心の注意を払って人的サービスの提供にあたること、④地域やボランティアサービスを排除しない

108) PC報告書は、その作成過程において「自己決定に基づく資金提供」の説明として、他の専門家が仲介して選択する方法（「専門家による支援モデル」に類似）と障害者個人が直接用途を選択する方法（「現金支給モデル」に類似）の2つがあったが、この用語は両方を含むものという解釈をしている。Supra note 52 at foot note 6, p. 354-355.

109) Productivity Commission, *Review of National Competition Policy Reforms*, Productivity Commission Inquiry Report No. 33 (2005) at p. 312.

110) *Ibid.* at p. 317.

111) *Ibid.*

ように配慮しつつ、多様なプロバイダが市場参入できるように促すこと、⑤人的サービスにおける質とアクセスに関する最低基準を確保する一方で、サービス条項の進化を促進すること、を採用するよう勧告している¹¹²⁾。連邦政府は、この勧告に対し「NDIS…を含む人的サービスにおけるさまざまなセクターでこのような修正がすでに行われている¹¹³⁾」と返答している。PC 報告書と Harper Review との間に一定の連続性があること、そして Harper Review の方針がすでに NDIS に反映されていること、NDIS が「選択」や「市場参加の機会の増加」を重視することは、オーストラリアの一連の競争政策との間に関連性があることを示すものといえるだろう。

上記の議論からすると、CRPD は、自己決定に関する政策方針の抽象性が高いため、NDIS に具体的な影響を与えたとはまでは評価できないといえよう。むしろ、かねてより存在していた CDS などのサービス提供理論そしてそれに基づく方法や競争政策の方針を前提に、オーストラリア政府が当時の状況に合った政策を選択したものとみたほうが自然であろう。

(iii) ADEs の存続と雇用支援機能の分化に対する CRPD の影響

ADEs を NDIS に移管するという政策変更が、採択当時の CRPD27 条の含意に合致する、または類似するかを検討する。合致するものであれば、NDIS は、CRPD の影響を受けたものと考えることができる。

その前提として、CRPD の雇用政策の含意を確認するために、その一般就労＝雇用の内容についてみていきたい。CRPD の「雇用 (employment)」は、27 条 1 項によれば「障害者に対して開放され、障害者を包容し、及び障害者にとって利用しやすい労働市場及び労働環境において (“in a labour market and work environment which is open, inclusive and accessible to persons with disabilities”)¹¹⁴⁾」「生計を立てる (“to gain a living”）」手段のことである¹¹⁵⁾。

112) Department of Treasury, *Competition Policy Review: Final Report* (2015), https://treasury.gov.au/sites/default/files/2019-03/Competition-policy-review-report_online.pdf, at p. 254.

113) Competition Policy Review (on web summary), 2015, <https://www.australian-competitionlaw.info/reports/harper/government>.

「一般労働市場 (in a labour market…which is open)」で「生計を立てる」ということは、障害の有無を問わず、働くことが可能な職場で、生活が維持できるだけの報酬を得ることを意味する。そして、27条1項の各号は、職業指導、職業紹介サービス (d号)、障害者の職業リハビリテーション、職場定着 (job retention) 及び職場復帰 (return-to-work) プログラム (k号) など、雇用、つまり一般労働市場で生計を立てることを目指す支援を規定していると考えられる。

ここで、CRPD27条の「雇用」が、授産施設での就労を含むものか否かが問題となりうる。CRPD27条は「授産施設 (sheltered workshop)」という用語を用いていないが、「一般労働市場で生計を立てる」手段という前提からすると、一般的に最低賃金を保障しない授産施設での就労を「雇用」として理解していないと考えられる。実際、CRPD アドホック委員会¹¹⁶⁾は、2005年の時点において、今後の議論が必要としつつも、「授産施設」のような「就労の場は、コミュニティからの分離や労働条件の問題から望ましいものではない (undesirable)」と述べている¹¹⁷⁾。

114) 外務省は、「障害者に対して開放され、障害者を包容し、及び障害者にとって利用しやすい労働市場及び労働環境において」と翻訳している。外務省の翻訳は、「一般労働市場 (open labour market)」という意味を有することを十分に反映しないものになっている。

115) S. Ferraina, *Analysis of the Legal Meaning of Article 27 of the UN CRPD: Key Challenges for Adopted Work Settings*, (2012) EASPD – European Association of Service Providers for Persons with Disabilities, <https://core.ac.uk/download/pdf/19957665.pdf>, at p. 5 (Chapter 3: *The Negotiations Procedure of Article 27 of the UNCRPD Regarding Sheltered Workshops*).

116) 2001年12月19日に国連総会決議 (56/168) は、CRPDを起案するためにアドホック委員会を設置し、政府関係者、障害者団体、人権団体などの利害関係者を招待し、本委員会のために意見を求めることとなっていた。

117) CRPD アドホック委員会において、オーストラリアからは、National Association of Community Legal Centres と Persons with Disability Australia (PWDA) が授産施設に関して意見を表明している。National Association of Community Legal Centres は、授産施設のような代替的な雇用は、一般就労の場で提供されなければならないと主張し、それでも移行期に限定され、恒常的なものであってはならないとしている (First Phase: Discussion on the Draft Article on the Right to Work – 3rd Session 24 May – 4 June 2004)。PWDA は、CRPD が、授産施設のような恒常的に障害者を収容する分離された雇用の場に関する権利を創設するものであってはならないとしている (Second phase: 3rd – 4th – 5th – 6th Session of the Ad Hoc Committee August 2004 –

上記を踏まえて、第1に、NDISへの移行に伴うADEs政策の変更部分、「間接的な雇用支援への限定」が、CRPDが示す一般就労支援を促進する方針に合致するものかを検討する。NDISへの移行に伴いDSSが管轄していた障害支援サービスは、直接的な雇用支援を担うDES（DSSが管轄）と間接的な雇用支援（非雇用型支援）を担うNDIS（NDIAが管轄）の機能に分化することとなった。NDISへの移行以降、DESプロバイダによる支援は、キャリア・アドバイス、履歴書の書き方、応募方法、スキルトレーニング（面接スキル、仕事の探し方、応募の仕方など）に加えて、適切な教育や訓練の実施、賃金補填制度へのアクセス促進、職場環境の修正の実施などとなった¹¹⁸⁾。一方、NDISは、使用者、DESまたは他の分野によって負担すべきスキル向上のためのプログラムに対して助成せず¹¹⁹⁾、DESの支援につなげるまでの職業訓練およびキャパシティビルディングをおこなうこととなった¹²⁰⁾。従来ADEsは直接・間接的な支援の両方を担っていたのに対し、NDISの下では、就労移行に関して間接的な役割にとどまり、CRPDが示す一般就労移行を促進するような積極的な役割から後退することとなった。また、DESとADEsの機能分化は、PC報告書によれば、メインストリームサービスとNDISが適用「専門的な障害支援サービス」を分類する観点からDESとNDISの役割を分けたもの¹²¹⁾である。これは、国内政策の整合性を考慮して、採用されたものといえよう。いずれにせよCRPD27条とは関連性がないとみるべきである¹²²⁾。

第2に、ADEsをNDISの下で存続することがCRPD27条の政策方針と合致または類似するかについて検討する。PC報告書は、「保護雇用へのアクセスは、（NDISのサービス支給を正当化するフレーズである—引用者註）『合理的かつ必要』なものであることから制度化されている」としており、ADEsの存続を提言

August 2005)。Supra note 115 at p. 21-22.

118) A. Devine et al., *Exploring the Interface of National Disability Insurance Scheme and Disability Employment Services: The Influence of Outcomes for Australians with Disabilities*, (2020), https://disability.unimelb.edu.au/_data/assets/pdf_file/0004/3490267/NDIS-DES-Research-Report-3-September-2020.pdf p. 6.

119) *Ibid.* at p. 7.

120) *Ibid.* at p. 9.

121) *Supra* note 50 at p. 239-241.

している。その根拠として、一部の障害者にとって雇用につながる就労をおこなう場となっていること、障害者をデイサービスで過ごさせることに比べて ADEs での就労のほうが、助成する費用が半分で済むこと、ADEs での就労によって障害者の所得が増えると同時に、DSP の支給額が減ることを挙げている¹²³⁾。これは、国内政策内部での整合性を考慮し、ADEs を維持すべきという政策判断をしたものであるといえよう。また、賛否をめぐる激しい議論を踏まえて、CRPD アドホック委員会は、授産施設に対しネガティブな印象を示していることから、NDIS 内で ADEs を積極的に維持、存続させることはその方針とは合致しないといえる。オーストラリア政府は、CRPD アドホック委員会に参加しており、授産施設に関する議論を認識していたとすれば、むしろ意図的に CRPD の方針に反する政策を決定したともいえよう。

6. おわりに

2013 年に成立した NDIS には CRPD が大きな影響を与えているという表現が用いられることがある。しかし、上記で議論してきたように、障害者雇用政策についてみる限り、条文や報告書に CRPD という用語を用いるような表面上の影響は別にして、実質的に影響を与えたという形跡はほとんどみられない。その理

122) NDIS への編入後 ADEs の能力開発予算が増額されたことにみられるように、機能分化された結果 NDIS が一般就労移行を促進することにつながったとすれば、またはその基盤をつくったとすれば、CRPD27 条の含意にそったものということができないわけではない。しかし、ADEs が一般就労希望者を DES につなげるというワンステップを踏まなければならないことは、むしろ ADEs で就労する障害者の一般就労移行を妨げることにもなりえたことから、含意にそったものと評価することは難しい面がある。実際、NDIS 移行期には、受給要件の違いから、DES プログラムを NDIS 利用者が受けられない状況 (Mission Australia, *New Disability Employment Services Model: Consultation Paper* (2021) at p. 4)、または逆の状況が発生している。たとえば、双方のスタッフには、どちらか一方しか利用できないと考えていたり、また 2 つのプログラムを補完的に利用することに対する共通認識が醸成されておらず、トラブルが生じていた (*Supra* note 118 at p. 8)。なお、2020 年 7 月 1 日から NDIS は、ADEs で就労する障害者を含めて、職場での実習や職業試行に対してより柔軟なかたちで支援をおこなうこととしている。

123) *Ibid.*

由は、第1に、NDISへの移行は、DSA体制の問題点の改善のためであり、NDISの内容はそれを反映したものであったことである。第2に、NDISを推し進めるNDS2010-2020やPC報告書が用いている文言をその文脈でみる限り、NDIS構想はCRPDから具体的な示唆を得ているとはいえないことである。第3に、NDISの特徴である自己決定のしくみの導入について、CRPDの規範が抽象的であるがゆえに、直接的に影響を与えたとははいえないことである。第4に、ADEsのNDISへの移管に伴うDESとNDISの機能分化は、メインストリームサービスとNDISの「専門的な障害福祉サービス」を分けるという国内の障害者政策の整合性の観点からなされたものであることである。第5にADEsの積極的な存続は、費用が半分で済むこと、DSPの支給額が減ることなどの国内政策の整合性の観点からのものであり、さらに権利委員会の意図に反するものであることである。

NDIS構想が練られていた時期は、CRPDを批准した時期と重なる。オーストラリアは、批准したときにはCRPDに対して大きな期待を寄せ、そしてそれを反映させた障害者政策を実現しようという志を抱いていたかもしれない。その一方で、総括所見や一般意見などのよりどころがなかった当時、CRPDの内容を便宜的に解釈することができた。この微妙な歓迎ムードが、NDSやNDISを正当化するために、その内容と関係なくCRPDを都合よく援用する事態を招いたといえよう。

本研究は、JSPS 科研費 JP21K01184 基盤研究 (c) 「障害者権利条約に基づく勧告を反映した障害者雇用政策の再構築」(2021~2023 年度) による研究成果の一部である。

[略語表]

ADE (s), Australian Disability Enterprise (s), 授産施設

BSWAT, Business Services Wage Assessment Tools, ビジネスサービス賃金査定基準

CBF, Case-base Funding, 個別事案助成方式

CDS, Consumer-directed Services, 利用者主体型サービス選択方式

CETP, Competitive Employment, Training and Placement, 一般労働市場雇用・職業訓練・就労支援

COAG, Council of Australian Governments, オーストラリア政府評議会

CRPD, Convention on the Rights of Persons with Disabilities, 国連障害者権利条約

CRS, Commonwealth Rehabilitation Services, 連邦リハビリテーションサービス局

CSDA, Commonwealth State Disability Agreement, (第1次・第2次) 連邦・州間障害協定

CSTDA, Commonwealth States Territory Disability Agreement, (第3次) 連邦・州・準州間障害協定

DEA, Disability Employment Assistance, 障害就労支援制度

DES, Disability Employment Services, 障害雇用サービス

DIG, Disability Investment Group, 障害投資集団

DMI, Disability Maintenance Instrument, 障害保持基準

DMS, Disability Management Services, 障害マネジメントサービス

DRC, Disability Royal Commission (Royal Commission into Violence, Abuse Neglect and Exploitation of People with Disability), 障害王立委員会

DSA, Disability Services Act 1986, 障害サービス法

DSP, Disability Services Program, 障害サービスプログラム

DSP, Disability Support Pension, 障害支援年金

DSS, Department of Social Services, 社会サービス省

EAP, Employment Assistance Plan, 雇用支援計画

ESS, Employment Support Services, 雇用支援サービス

FaCHSIA, Department of Family, Community, Housing Services and Indigenous Affairs, 家庭・地域・住宅サービスおよび原住民問題省

FaCS, the Department of Families and Community Services, 家族・コミュニティサービス省

FaCSIA, Department of Family, Housing, Community and Indigenous Affairs, 家庭・住宅・地域・原住民省

HACC, Home and Community Care, 家族・コミュニティケア

HPAA, Handicapped Persons Assistant Act 1974, 障害者支援法

JCA, Job Classification Assessment, 職業能力査定

JSA, Job Service Australia, ジョブサービスオーストラリア（障害者雇用情報提供サービス課）

LAC (s), Local Area Coordinator (s), 地域コーディネーター

NDA, National Disability Agreement, (第4次・5次) 全国障害協定

NDIA, National Disability Insurance Agency, 連邦障害保険省

NDIS, National Disability Insurance Scheme, 障害保険制度

NDIS-SLES, NDIS-School Leavers Employment Support, 障害保険卒業生雇用支援プログラム

PC, Productivity Commission, 生産性委員会

PHaMs, Personal Helpers and Mentors, パーソナルヘルパー・メンタープログラム

SWS, Supported Wage System, 能力査定型賃金制度

TtW, Transition to Work, 就労移行支援（ニューサウスウェールズ州）