

2023 年日本政府年次報告
「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）」
（2017 年 6 月 1 日～2023 年 5 月 31 日）

1. 質問（a）について

前回までの報告中、

「雇用対策法（1966 年法律第 132 号）」

雇用対策法施行令（1966 年政令第 262 号）

雇用対策法施行規則（1966 年労働省令第 23 号）

を

「労働施策の総合的な推進並びに労働者の雇用の安定及び職業生活の充実等に関する法律（1966 年法律第 132 号）」

労働施策の総合的な推進並びに労働者の雇用の安定及び職業生活の充実等に関する法律施行令（1966 年政令第 262 号）

労働施策の総合的な推進並びに労働者の雇用の安定及び職業生活の充実等に関する法律施行規則（1966 年労働省令第 23 号）

に改める。

〔第 1 条〕

前回までの報告中、

「また、精神保健及び精神障害者福祉に関する法律においては、「精神障害者」を統合失調症、精神作用物質による急性中毒又はその依存症、知的障害、精神病質その他の精神疾患を有する者と定義している（同法第 5 条）。」

を

「また、精神保健及び精神障害者福祉に関する法律においては、精神障害者を「精神障害者」とは、統合失調症、精神作用物質による急性中毒又はその依存症、知的障害その他の精神疾患を有する者をいう。」と定義している（同法第 5 条）。」

に改める。

〔第 2 条〕

前回までの報告中、

「障害者の雇用の促進及びその職業の安定を図るに当たり、今後とも社会全体の理解と協力を得るよう意識の啓発に努め、全ての国民が、障害の有無によって分け隔てられることなく、相互に人格と個性を尊重し合いながら共生する社会の実現という理念を一層浸透させるとともに、この理念に沿って、障害者が可能な限り一般雇用に就くことができるようにすることが基本となる。この点を踏まえ、新たに法定雇用率の算定基礎の対象となる精神障害者に重点を置きつつ、障害の種類及び程度に応じたきめ細かな対策を総合的に講じ

る（障害者雇用対策基本方針第４）こととしている。」

を

「障害者の雇用の促進及びその職業の安定を図るに当たっては、今後とも社会全体の理解と協力を得るよう啓発に努め、全ての国民が、障害の有無によって分け隔てられることなく、相互に人格と個性を尊重し合いながら共生する社会の理念を一層浸透させるとともに、この理念に沿って、障害者が可能な限り一般雇用に就くことができるようにすることが基本となる。この点を踏まえ、公的機関・民間企業に対して雇用率達成に向けた指導を行うことや、更なる積極的な障害者雇用を図るための取組を推進することに加え、障害者の雇用の質の向上のための取組を進める。また、精神障害者をはじめとして、個別性の高い支援が必要な者に重点を置きつつ、障害の種類及び程度に応じたきめ細かな対策を総合的に講ずる（障害者雇用対策基本方針第４）こととしている。」

に改める。

また、前回までの報告中、

「障害者基本計画（第３次２０１３年～２０１７年）においては、雇用・就業の確保に関して、公共職業安定所の障害者就職件数を平成２０１３年度から２０１７年度までの累計で３７万件に、５０人以上の規模の企業で雇用される障害者数を２０１７年時点で４６．６万人に、職場適応援助者（ジョブコーチ）の養成数を２０１７年度までに９，０００人に、職場適応援助者（ジョブコーチ）の支援終了後の職場定着率を２０１７年度までに８０％以上にすることを目指すこととしている。加えて、２０１４年までに就労移行支援及び就労継続支援Ａ型の利用者数を、それぞれ６９．５万人日分、５６．４万人日分とすること等を目指すこととしている。」

を

「障害者基本計画（第５次２０２３年度～２０２７年度）においては、２０２７年度に雇用率達成企業の割合を５６．０％とすること、２０２３年度から２０２７年度までの累計で公共職業安定所を通じた障害者就職件数を６２．２万件とすること等を目指すこととしている。」

に改める。また、その下に、

「加えて、第６期障害福祉計画（２０２１年度～２０２３年度）で、就労定着支援事業による支援の利用時点から１年後の職場定着率を８０％の事業所を全体の７０％とすること等を目指すこととしている。

さらに、２０２２年１２月、障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律等の一部を改正する法律が成立し、障害者本人が就労先・働き方についてより良い選択ができるよう、就労アセスメントの手法を活用して、本人の希望、就労能力や適性等に合った選択を支援する新たなサービス（就労選択支援）を創設した。（法の公布後３年以内の政令で定める日に施行される。）その他、週所定労働時間１０時間以上２０時間未満の重度障害者や精神障害者の実雇用率算定や、雇入れや雇用継続を図るために必要な一連の雇用管理に関する相談援助の支援、加齢に伴い職場への適応が困難となった障害者への雇

用継続の支援に関する助成金を新設した。（２０２４年４月施行）」
を追加する。

〔第３条〕

前回までの報告に追加又は変更すべき事項はない。

〔第４条〕

前回までの報告中、

「障害者雇用促進法において、適正な雇用管理についての事業主の責務について規定している（同法第５条）ことに基づき、障害者雇用対策基本方針において、事業主に対し、採用及び配置、教育訓練の実施、処遇、安全・健康の確保等に際し、適正な雇用管理を行うことにより、障害者がその適性と能力に応じて、健常者とともに、生きがいを持って働けるような職場作りを進めるとともに、その職業生活が質的に向上されるよう努めることを規定する（同方針第３）。」

を

「障害者雇用促進法において、適正な雇用管理についての事業主の責務について規定している（同法第５条）ことに基づき、障害者雇用対策基本方針において、事業主に対し、採用及び配置、教育訓練の実施、処遇、安全・健康の確保等に際し、適正な雇用管理及び職業能力の開発・向上に関する措置を行うことにより、障害者がその希望や障害特性に応じ、その能力や適性を十分発揮でき、障害のない人とともに生きがいを持って働けるような職場作りを進めることを通じて、雇用の質の向上が図られるよう努めることを規定する（同方針第３）。」

に改める。

〔第５条〕

前回までの報告に追加又は変更すべき事項はない。

〔第７条〕

前回までの報告中、

「さらに、就労移行支援事業において、就労を希望する障害者に対して、生産活動等の機会の提供を通じて、就労に必要な知識及び能力の向上のために必要な訓練等を行い（障害者総合支援法第５条第１３項）、就労継続支援事業において、通常の事業所に雇用されることが困難な障害者に対して、就労・生産活動等の機会の提供を通じて、その知識及び能力の向上のために必要な訓練等を行っている（同条第１４項）。」

を

「さらに、就労移行支援事業において、就労を希望する障害者に対して、生産活動等の機会の提供を通じて、就労に必要な知識及び能力の向上のために必要な訓練等を行い（障害

者総合支援法第5条第13項）、就労継続支援事業において、通常の事業所に雇用されることが困難な障害者に対して、就労・生産活動等の機会の提供を通じて、その知識及び能力の向上のために必要な訓練等を行い（同条第14項）、就労定着支援事業において、就労移行支援事業所等の利用を経て、通常の事業所に新たに雇用された障害者に対して、障害者を雇用した事業所、障害福祉サービス事業者、医療機関等との連絡調整、障害者が雇用されることに伴い生じる日常生活又は社会生活を営む上での各般の問題に関する相談、指導及び助言その他の必要な支援を行っている（同条第15項）。」に改める。

〔第8条〕

前回までの報告に追加又は変更すべき事項はない。

〔第9条〕

前回までの報告に追加又は変更すべき事項はない。

2. 質問（b）について

【2018年条約勧告適用専門家委員会のオブザベーションについて】

（1）不遵守に対して課された制裁の件数と金額を含め、雇用率要件の対象となる全ての企業において障害者の法定雇用率を達成するために講じている措置の性質と効果に関する情報

法定雇用率を達成していない事業主に対しては、障害者の雇用の促進等に関する法律（昭和35年法律第123号。以下「障害者雇用促進法」という。）に基づき、雇入れ計画の作成命令や当該計画の適正実施の勧告等のきめ細かな指導を行うとともに、それでも改善が見られない場合には企業名を公表することとしている（企業名公表は2018年度～2021年度において計7件）。また、法定雇用率を達成していない企業のうち常用労働者が100人を超える企業については、障害者の雇用に伴う経済的負担を調整するため、不足1人当たり原則月5万円の障害者雇用納付金を徴収しており、2021年度分の納付金徴収の対象事業主は27,553事業主であった。

法定雇用率の達成に向けた措置としては、日常業務として公共職業安定所において企業に対し雇用率達成指導を実施しているほか、公共職業安定所と関係機関が連携し、就職準備段階から採用後の職場定着まで一貫した支援を実施する「チーム支援」を推進している。

加えて、2024年度から、障害者雇用の経験・ノウハウが不足する事業主への障害者雇用に関する相談援助のための助成金の創設、障害者の雇入れ時の支援の拡充により、障害者の雇入れを積極的に支援するとともに、雇入れ時等の介助者、ジョブコーチ、専門職等による職場への定着支援の拡充、障害者及びその支援者の能力開発

や、中高年齢者の障害者の雇用継続のための助成金の創設により、障害者の職業人生全体を通じた支援の強化を行い、雇用を確保するだけでなく、質の高い雇用のための事業主の取組を支援することとしている。

(2) 2016年の障害者差別解消法の施行を含む、開かれた労働市場における障害者の雇用機会を高めるという観点から実施された措置の効果に関する情報

2022年6月現在の民間企業における雇用障害者数は613,958.0人で、前年より16,172.0人増加（前年比2.7%増）し、19年連続で過去最高となった。また、実雇用率は2.25%（前年は2.20%）と、11年連続で過去最高となるなど、障害者雇用は着実に進展している。

なお、委員会のオブザベーションには「政府に対し、2016年の障害者差別解消法の施行を含む（中略）情報の提出を継続するように要請する」とあるが、障害者差別解消法第13条では、行政機関等及び事業者が事業主としての立場で労働者に対して行う障害を理由とする差別を解消するための措置については、障害者雇用促進法の定めるところによると規定しており、同法に基づく各種措置を実施しているところ。

(3) 可能な限り性別、年齢、障害の種類別に分けて集計した最新の統計並びに条約が対象とする事項に関する報告、研究及び調査の抜粋

【可能な限り性別、年齢、障害の種類別に分けて集計した最新の統計】

2022年6月現在の民間企業における雇用障害者のうち、身体障害者は357,767.5人（前年比0.4%減）、知的障害者は146,426.0人（同4.1%増）、精神障害者は109,764.5人（同11.9%増）だった。また、身体障害者の部位別雇用状況は、実人数で、視覚障害者が13,697人、聴覚又は平衡機能障害者が32,059人、肢体不自由者が112,241人、内部障害者が81,011人だった。

【条約が対象とする事項に関する報告、研究及び調査の抜粋】

令和4年度に研究を行った厚生労働科学研究費補助金（※）による障害者雇用に関する研究・報告書は次の3件である。

- ・就労系障害福祉サービスの支給決定プロセスにおける職業的なアセスメントを介した多機関連携のあり方に関する研究
(URL: <https://mhlw-grants.niph.go.jp/project/163834>)
- ・就労系障害福祉サービスにおけるテレワークによる就労の推進のための研究
(URL: <https://mhlw-grants.niph.go.jp/project/163885>)
- ・企業等で雇用されている間における就労継続支援等の適正な実施プロセスについての研究

(URL: <https://mhlw-grants.niph.go.jp/project/163995>)

(※) 厚生労働科学研究の振興を促し、国民の保健医療、福祉、生活衛生、労働安全衛生等に関し、行政施策の科学的な推進を確保し、技術水準の向上を図ることを目的とした厚生労働省の補助金。

その他、障害者の就労困難性の判断の在り方に係る調査・研究等については、独立行政法人高齢・障害・求職者雇用支援機構において実施している、事業主が採用後に障害を把握した発達障害者の就労継続事例等に関する調査研究（２０２２年度～２０２３年度）や精神障害者の等級・疾患と就業状況との関連に関する調査研究（２０２２年度～２０２４年度）等がある。

(４) 職業リハビリテーション政策及び障害者雇用に関する政策策定、実施及び評価において、社会的パートナー並びに障害者団体の代表者の見解及び懸念が組織的に考慮された事例

障害者雇用分野における重要事項の調査審議については、公益、労働者、使用者及び障害者の代表者により構成される労働政策審議会障害者雇用分科会において行っており、２０人の委員のうち、障害者の代表は４人である。上記(２)の障害者雇用の状況についても労働政策審議会障害者雇用分科会に対して報告を行っている。

また同分科会においては、公共職業安定所における障害者の就職件数など、障害者雇用施策に関する目標を設定し、その運用及び実績の評価を行っているところである。

この他、国の行政機関が政令や省令等を定めようとする際に、行政運営の公正さの確保と透明性の向上を図り、国民の権利利益の保護に役立てることを目的として、事前に広く障害者の方々を含めた一般から意見を募り、その意見を考慮するパブリックコメントを行っているところである。

具体的には、２０２２年の障害者雇用促進法の改正に当たっては、労働政策審議会障害者雇用分科会で進められてきた障害者雇用施策全般についての議論を意見書として取りまとめ、当該意見書を踏まえ改正法案を作成した。また、法改正を踏まえ、「障害者雇用対策基本指針」や「障害者活躍推進計画作成指針」を改正するに当たっても、労働政策審議会障害者雇用分科会に案を示して議論を行い、委員の意見を案に反映している。

加えて、同基本方針及び同作成指針についても、上記パブリックコメントを行ったところである。

(５) 雇用関係の確立や開かれた労働市場への参加が困難な重度障害者の就労及び所得創出の機会を増やすために講じられた又は計画された措置に関する詳細な最新情報

就労移行支援事業では、通常の事業所に雇用されることが可能と見込まれる者に対

して、生産活動、職場体験等の活動の機会の提供その他の就労に必要な訓練、求職活動に関する支援、その適性に応じた職場の開拓、定着のために必要な相談等の支援を行っており、利用者は2022年11月現在で全国で約3.6万人である。

就労継続支援B型事業所では、通常の事業所に雇用されることが困難であり、雇用契約に基づく就労が困難である者に対して、就労の機会の提供及び生産活動の提供その他の就労に必要な知識及び能力の向上のために必要な訓練や支援を行っている。利用者は2022年11月現在で全国で約3.2万人である。

(6) 就労継続支援事業に基づくB型事業からA型事業への移行者数及び一般就労への移行者数、並びに障害者の福祉から開かれた労働市場での雇用への移行を支援するために公共職業安定所が実施している措置の効果に関する最新情報

【就労継続支援事業に基づくB型事業からA型事業への移行者数】

就労継続支援事業に基づくB型事業からA型事業への移行者数は2021年で2,027人である。

【一般就労への移行者数】

2021年の就労移行支援事業等からの一般就労への移行者は、約2.1万人となっており、15年間で約9倍に増加している。

【障害者の福祉から開かれた労働市場での雇用への移行を支援するために公共職業安定所が実施している措置の効果に関する最新情報】

就職を希望する障害のある人に対しては、公共職業安定所が中心となって、障害者就業・生活支援センター（障害者の身近な地域において、雇用、保健福祉、教育等の関係機関の連携拠点として、就業面及び生活面における一体的な相談支援を実施）、地域障害者職業センター（障害者一人ひとりのニーズに応じた、職業評価、職業指導、職業準備訓練、職場適応援助等の専門的な職業リハビリテーションや、事業主に対する雇用管理に関する専門的な助言等を実施）、就労移行支援事業所、特別支援学校、医療機関等の関係機関からなる「障害者就労支援チーム」を作り、就職準備段階から職場定着まで一貫した支援を行う「チーム支援」を実施しており、2021年度においては「チーム支援」における就職支援対象者数は36,024人、就職者数は19,661人（就職率54.6%）であった。また、就労移行支援事業所は、2022年11月現在で2,991カ所、就労定着支援事業所は、2022年11月現在で1,534カ所設置されている。2011年度からは、障害者雇用の専門的知識を有し、労働局に配置されている就職支援コーディネーターを活用し、地方自治体、医療機関なども含めた地域の関係機関との連携体制の更なる強化を行い、継続的な支援を実施することで、福祉・教育・医療から一般雇用への移行を促進している。

(7) 作業施設における障害者の処遇が条約の原則、特に機会と処遇の平等の原則（第4

条)に合致することを確保するために講じられる措置の特性と効果に関する情報

機会の均等については、就労継続支援B型事業においても、個々の利用者の希望や能力に応じて求職活動や職場定着に関する支援を行っているところであり、2021年において就労継続支援B型事業所から一般就労へ移行した方は3,853人であった。

就労継続支援B型事業所で働く方々の待遇の均等については、工賃向上計画に基づく施策を講じるなどにより、就労継続支援B型事業所を利用する障害者に支払われる工賃の増加をはかっているところである。

(8) B型事業に参加している障害者の賃金に関するものを含め、労働条件の平等を確保するために講じられた又は計画された措置に関する情報

就労の機会の提供及び生産活動の機会の提供のために、一般就労が困難である者には、就労継続支援B型事業所等での工賃水準を向上させることが重要であり、そのための取組として、各都道府県において工賃倍増5カ年計画(2007年度～2011年度)が実施され、都道府県レベルでの計画策定・関係機関等の関係者との連携体制の確立に重点を置き、工賃向上への取り組みが推進されてきたが、個々の事業所レベルでは、必ずしも全ての事業所で計画の策定がなされておらず、十分な工賃向上となり得ていなかった。

そこで、2012年度から2014年度にわたり、各都道府県において「工賃向上計画」を策定し、工賃の向上に関する目標を設定すること等により、取組を計画的に進めてきた。更に工賃向上に当たっては、計画に基づいた継続的な取組が重要であることから、2015年度以降も各都道府県において「工賃向上計画」を策定し、工賃向上の取組を実施している(2012年度以降は3年毎に「工賃向上計画」を策定している)。官民一体となった取組を推進し、具体的には、各事業所において、民間企業などの技術、ノウハウ等を活用した取組(経営コンサルタントや企業OBの受け入れによる経営改善、企業経営感覚の醸成等)、複数の事業所が共同して受注、品質管理等を行う取組の推進、工賃引き上げに積極的な事業所における好事例の紹介、事業所の経営意識の向上及び事業所職員の人材育成に資する研修・説明会の開催、商品やサービスのPRを行うとともに、販売会・商談会の実施、障害者就労施設などに受注などを斡旋又は仲介する等の業務を行う共同受注窓口による情報提供体制の整備、農業等に関する専門家の派遣や農福連携マルシェの開催等の支援を行っている。

この結果、就労継続支援B型事業所の2021年度の工賃は、2006年度から35%増加している。

また、2013年4月より施行された「国等による障害者就労施設等からの物品等の調達に関する法律」により、国、独立行政法人及び地方公共団体等は、障害者就労施設等から物品やサービスを優先的に調達する努力義務が課されており、2021年度の調達実績は、約211億円であった。

(9) 就労継続支援B型事業参加者へのサービス料に係る支払免除の積極的な措置の継続と、障害者に就労継続支援B型事業に関与するよう促し、最終的に労働市場に参加できるようにするために講じている措置の効果に関する情報

2010年に障害者自立支援法を改正し、障害福祉サービスの利用者負担に関しては応能負担であることを法律上明確にしている。

具体的には、障害福祉サービスの自己負担は、所得に応じて4区分の負担上限月額が設定され、1ヶ月に利用したサービス量にかかわらず、それ以上の負担は生じない。

その結果、就労継続支援B型の利用者数は2010年から2022年で約2万8千人増加している。また、2022年11月現在で、就労継続支援B型を含む障害福祉サービス利用者の92.7%が無料でサービスを利用している。

(10) ダブルカウント方式に対して実施した又は予定している修正を含め、雇用率制度の下で雇用されている障害者及び重度障害者に関する情報

2022年6月現在の雇用障害者数は、民間企業において613,958.0人、国及び地方公共団体等の機関において54,647.5人である。

民間企業の障害者雇用者数は19年連続で過去最高を更新する等、着実に進展しており、実雇用率は2.25%と過去最高となっている。

また、民間企業で雇用される重度障害者（障害者雇用促進法第2条第3号により規定される重度身体障害者及び第5号により規定される重度知的障害者をいう。）数は、125,433人であり、前回報告した109,765人（2016年6月時点）と比べて増加していることから、重度障害者のダブルカウント（1人を2人に相当するものとする）は、重度障害者の雇用機会の確保及び拡大のため、今後とも必要かつ有効であると考えられる。

(11) 障害者雇用促進法に関して実施した評価に関する情報を含め、職場における合理的配慮の提供に関する措置の実施及び結果に関する情報

2013年の障害者雇用促進法の改正により、雇用の分野における障害者に対する差別の禁止及び障害者が職場で働くに当たっての支障を改善するための措置を規定し、2015年3月には「障害者に対する差別の禁止に関する規定に定める事項に関し、事業主が適切に対処するための指針」及び「雇用の分野における障害者と障害者でない者との均等な機会若しくは待遇の確保又は障害者である労働者の有する能力の有効な発揮の支障となっている事情を改善するために事業主が講ずべき措置に関する指針」の策定等を行った。

また、都道府県労働局や公共職業安定所においても、合理的配慮の提供について周知や相談対応等を行うとともに、法違反が認められた場合等は、事業主に対する

助言・指導・勧告等を行っており、２０２１年度の公共職業安定所への相談件数は２４４件となっている。

３．質問（ｃ）について

前回までの報告に追加又は変更すべき事項はない。

４．質問（ｄ）について

本報告の写しを送付した代表的労使団体は以下のとおり。

（使用者団体）一般社団法人 日本経済団体連合会

（労働者団体）日本労働組合総連合会

５．質問（ｅ）について

【全国福祉保育労働組合（福祉保育労）からの意見書について】

２０１７年８月２７日付全国福祉保育労働組合（福祉保育労）の見解を添付する（別添２）。なお、当該見解に対する日本政府の見解は以下のとおり。

１．専門家委員会の審議結果に対する見解

（１）前回報告書以降の問題点

１．第１、２、３条

２．【２０１８年条約勧告適用専門家委員会のオブザベーションについて】の（１）及び（２）に記載のとおり。

２．第５条

障害者雇用分野における重要事項の調査審議については、公益、労働者、使用者及び障害者の代表者により構成される労働政策審議会障害者雇用分科会において行っている。また、障害者福祉分野における重要事項の調査審議については、障害当事者、事業者、学識経験者及び地方公共団体の代表者により構成される社会保障審議会障害者部会において行っている。

（２）三人委員会の勧告に対するフォローアップ

１．第１条第３項、第３条

（ｃ）就労継続支援Ｂ型事業において（経済）活動を行う障害者に対する低い賃金について

障害者が地域で自立した生活を送るための基盤として、就労支援は重要であり、一般就労を希望する方にはできる限り一般就労していただけるように、一般就労が困難である方には就労継続支援Ｂ型事業所等での工賃の水準が向上するように支援していくことが重要である。

このため、２００７年度から「工賃倍増５か年計画」として、各地方自治体や

産業界等の協力を得ながら官民一体となり取り組み、これまでの取組の実績を踏まえた見直しを行った上で、２０１２年度から２０１４年度にわたり、各都道府県において「工賃向上計画」を策定し、工賃の向上に関する目標を設定すること等により、取組を計画的に進めてきた。更に工賃向上に当たっては、計画に基づいた継続的な取組が重要であることから、２０１５年度以降も各都道府県において「工賃向上計画」を策定し、工賃向上に資する取組を計画的に進めている。

（２０１２年度以降は３年毎に「工賃向上計画」を策定している。）

さらに、官民一体となった取組を推進しており、具体的には、各事業所において、民間企業などの技術、ノウハウ等を活用した取組（経営コンサルタントや企業ＯＢの受け入れによる経営改善、企業経営感覚の醸成等）、複数の事業所が共同して受注、品質管理等を行う取組の推進、工賃引き上げに積極的な事業所における好事例の紹介、事業所の経営意識の向上及び事業所職員の人材育成に資する研修・説明会の開催、商品やサービスのＰＲを行うとともに、販売会・商談会の実施、障害者就労施設などに受注などを斡旋又は仲介する等の業務を行う共同受注窓口による情報提供体制の整備、農業等に関する専門家の派遣や農福連携マルシェの開催等の支援を行っている。

この結果、就労継続支援Ｂ型事業所の２０２１年度の工賃は、２００６年度から３５％増加している。

また、２０１３年４月より施行された「国等による障害者就労施設等からの物品等の調達に関する法律」により、国、独立行政法人及び地方公共団体等は、障害者就労施設等から物品やサービスを優先的に調達する努力義務が課されており、２０２１年度の調達実績は、約２１１億円であった。

（ｄ）就労継続支援Ａ型事業及びＢ型事業利用者に対するサービス料

就労継続支援については、単に障害者の就労の機会を提供するのみならず、生産活動その他の活動の機会の提供を通じた、その知識及び能力の向上を目的として行われるものであり、その訓練に要する費用については、他の障害福祉サービスと同様、一部利用者に負担いただくこととしている。

その上で、障害者の就労継続支援Ａ型及びＢ型を含む障害福祉サービスの利用に関しては、２０１０年４月から、低所得（市町村民税非課税）の障害者の利用者負担を無料とし、実質的に応能負担とした。

さらに、２０１２年４月からは、当該障害福祉サービスの利用者負担に関しては、利用者の家計の負担能力その他の事情を斟酌すると規定することで、応能負担であることを法律上明確にしたところである。

その結果、２０２２年１１月現在で就労継続支援Ａ型及びＢ型を含む障害福祉サービス利用者の９２．７％が無料でサービスを利用している。

２．第３、４、７条

重度障害者を雇用するためには、施設、設備等の物的な負担や、現場指導等の配慮が必要である。このため、事業主の経済的負担を調整している雇用率制度において、重度障害者をダブルカウントしている。これは、就労の困難度の高い重度障害者の雇用促進に寄与してきた。

公共職業安定所長や都道府県労働局長は、障害者への差別の禁止や合理的配慮の提供に関して、助言、指導、勧告を行っている。実際に、公共職業安定所の助言等により、対応の改善が図られている。その他、事業主と労働者との間で話し合いが円滑に進まず、紛争に発展した場合には、都道府県労働局長が当事者へ助言等している。

(3) 前回のオブザベーション・指摘に記載されたが、前回のILO報告書には記載されていない問題点

2017年から2018年にかけて、就労継続支援A型事業所を経営する法人において、A型事業による収益を社会福祉事業とは言えない別の事業に充てた結果、A型事業に悪影響を与えて廃業した事例などがあり、障害者を解雇するケースが相次いだ事例を踏まえ、就労継続支援A型の指定基準を見直し、生産活動の収益から利用者である障害者の賃金を支払わなければならないこととし、これを満たさない場合、事業者に対して経営改善計画の提出を義務づけた。また、都道府県等に対し、A型事業所の新規指定において、事業計画の実現の可能性や、販路、他社と比較した優位な点などを確認すること、経営判断に知見を有する関係部局と連携すること等を示し、A型事業所の適正化を図ってきたところ。

さらに、就労継続支援A型事業に対する経営改善や販路開拓等の支援を行っている。

その結果、生産活動による収入から雇用している利用者の賃金を支払うという基準を満たしていないA型事業所は、2017年当時の7割から2022年では6割へ改善しつつある。

2. 今後の審議に向けた見解

(1) 障害者の権利に関する条約と国内施策の乖離

障害者雇用促進法において、雇用率制度は、原則、障害者手帳を所持する者を対象としている。これは、法的公平性と安定性の観点から、対象とする障害者を明確かつ容易に判定できるようにするためである。しかしながら、障害者雇用促進法は、手帳所持者に限らず、法の対象となる障害者のために、事業主に、差別禁止や合理的配慮の提供を義務付けている。

(2) ディーセント・ワークの観点

②就労継続支援A型事業提供者の実情

1. (3)と同様。

③就労継続支援B型事業利用者の実情

就労継続支援B型事業の利用者は、当該事業場と雇用契約を締結せずに生産活動に従事しながら、生活習慣の確立や作業能力の向上といった福祉的な支援を受けるものであり、事業場への出欠、作業時間、作業量等の自由があり、指揮監督を受け

ることなく就労するものとされていることから、基本的には、「労働者」に該当しないものである。

しかし、労働者性の判断は、障害者であるか否かにかかわらず、使用従属性があるか否かを、労務提供の形態や報酬の労務対償性及びこれらに関連する諸要素を総合的に勘案して行っている。

障害者の労働者性判断について言及した「障害者自立支援法に基づく就労継続支援により作業を行う障害者に対する労働基準法の適用等について」（２００６年１０月２日基発第１００２００４号）及び「授産施設、小規模作業所等において作業に従事する障害者に対する労働基準法第９条の適用について」（２００７年５月１７日基発第０５１７００２号）は、障害者に対する労働基準関係法令の適用を、一般労働者に比し限定的に行う趣旨のものではなく、一般的な労働者性の判断要素を就労継続支援事業等に当てはめた場合に、使用従属関係が認められ得る具体的な作業実態を示したものである。したがって、一般の労働者と同様に、障害者がＢ型事業場で就労している場合であっても、その作業実態が使用従属関係下にあると認められる場合には、公平に労働基準関係法令の適用を受けることになる。

よって、「障害者自立支援法に基づく就労継続支援により作業を行う障害者に対する労働基準法の適用等について」（２００６年１０月２日基発第１００２００４号）は、就労継続支援Ｂ型事業場で就労している障害者に対する労働基準関係法令の適用を妨げるものではないと認識している。

Ｂ型プログラムにおける賃金については、１．（２）の（ｃ）と同様。

最低賃金の減額特例は、最低賃金法第７条に掲げる者について、最低賃金をそのまま適用すると、かえって雇用の機会が失われるおそれがあることから、都道府県労働局長の個別の許可を条件として、労働能力や、従事する業務の内容を考慮して定める率（減額率）を最低賃金に乗じて適用することを認める制度である。

同条の「精神又は身体の障害により著しく労働能力の低い者」については、単に障害があることのみを理由に減額の特例許可がされるものではなく、その障害が原因で、業務の遂行に直接支障を与えることが明白であって、かつ、その支障の程度が著しい場合にのみ許可しているところである。

従って、許可に当たっては、個別に実地調査を行い、対象となる労働者の労働能力等の実態を十分に把握したうえで、慎重に判断を行うこととしており、制度の趣旨に反して労働者が不当な低賃金で雇用されることのないよう運用している。

（３）数量と雇用率の問題

重度障害者を雇用するためには、施設、設備等の物的な負担や、現場指導等の配慮が必要である。このため、事業主の経済的負担を調整している雇用率制度において、重度障害者をダブルカウントしている。これは、就労の困難度の高い重度障害者の雇用促進に寄与してきた。

Received

Received

(別添2)

04 SEP 2018

by fax
& mail

27 AUG 2018

NORMES

NORMES

(Hard
copy)

Observations and remarks concerning the Report of the ILO Committee of Experts on the
Application of Conventions and Recommendations

Shoichi Tsuchita
President

The National Union of Welfare and Childcare Workers
27 August 2018

With regard to the Report published in 2018 on the ILO Convention 159, we would like to show our deep appreciation to the Committee of Experts for its sincere response to our remarks, and at the same time, state below our observations and remarks concerning the Report to be entrusted to the coming deliberation by the Committee of Experts.

1. Observations on the results of the deliberation by the Committee of Experts

(1) Issues since the last Report

[1. Articles 1, 2 and 3 of the Convention. Employment promotion for persons with disabilities.]

The National Union of Welfare and Childcare Workers (hereinafter referred to as “the NUWCW”) has raised in our remarks as the issue regarding the employment promotion measures for persons with disabilities, “the problems of quality (of employment)” including wage decline and increase in non-regular employment, in addition to the problems of quantity of employment. We also pointed out the institutional issue that it is more economical to pay the levy than employ one person (with disabilities), and indicated that this is one of the reasons to make companies reluctant to employ persons with disabilities.

The JTUC-RENGO (the Japanese Trade Union Confederation) also indicates that, although the actual employment rate is increasing, 48.8% of the companies have not met the statutory employment quota, and that 58.9 of those companies have not employed any person with disabilities.

We would like to note that the Committee of Experts requests the Japanese Government, in regard to these indications, to “continue to provide information on the nature and impact of measures taken to achieve the statutory employment quota for persons with disabilities including the number and amount of sanctions imposed for non-compliance,” and to “continue to communicate information on the impact of the measures implemented in terms of increasing the employment opportunities for persons with disabilities.” It is necessary to discuss more deeply the problems of the employment system for persons with disabilities. In this respect, we would like to urge the Committee of Experts to have further deliberations on this point.

[2. Article 5. Consultations with the social partners.]

In this section, the NUWCW argued that the composition of the Labour Policy Council's Subcommittee on Employment of Persons with Disabilities should be reviewed and that there was a problem that, in 2016, the Japan Council on Disability or relevant organizations did not

participate in discussions about the Comprehensive Support Act for Persons with Disabilities.

Committee of Experts, on this point, requested the Government that it should “continue to provide examples of the manner in which the views and concerns of the social partners and representatives of organizations of and for persons with disabilities are systematically taken into account.” The Committee of Experts has repeatedly asked the Government to provide examples because the Government has not provided sufficient explanation on this matter. We once again reiterate that in this regard there has not been any progress made domestically, either, since the Representation.

As there was some error in the Report, we add the following to make doubly sure: the deliberations on the Law for Employment Promotion of Persons with Disabilities are conducted at the Labour Policy Council, while those on the Comprehensive Support Act for Persons with Disabilities are done at the Social Security Council of the Minister of Health, Labour, and Welfare. And the present situation is that in this Social Security Council also participation is not guaranteed for persons with disabilities.

(2) Follow-up to the recommendations of the tripartite committee

In this section, the Committee of Experts describes its observations about issues the tripartite committee presented in its report. As in the past, the Committee of Experts, stating claims by both the Government and the NUWCW, requests the Government to provide relevant information. In the light of the 2009 recommendation contents of the tripartite committee, however, we must say that the measures the Government has taken in the past ten years are extremely insufficient.

Firstly, with regard to [Articles 1(3) and 3: national policy aimed at ensuring appropriate vocational rehabilitation for all categories of persons with disabilities]. It is difficult to say that the following items have been improved through complying with the recommendations of the tripartite committee - (a) criteria used to determine whether a person with disabilities is considered to be able to work under an employment relationship, (b) bringing work performed by persons with disabilities in sheltered workshops within the scope of the labour legislation, (c) low pay for persons with disabilities carrying out (economic) activities under the Type-B programmes under the SPCW(the Support Programme for Continuation of Work), and (d) service fees charged to participants in Type-A and Type-B programmes under the SPCW. In that context, we continue to request for the further in-depth verification and deliberation of the contents of Government policies. Each and every issue () should be addressed urgently in the light of the “principle of equal opportunity between disabled workers and workers generally” of the Convention (Article 4).

Next, with regard to [Articles 3, 4 and 7]. On (a) the statutory employment quota system for the employment of persons with disabilities, the Committee of Experts notes the indication in the Government’s report that the number of persons with severe disabilities in employment has increased from 106,362 in 2015 to 109,765 in 2016.

In contrast, the NUWCW has argued that the reconsideration be made on the double-counting

system. We have previously presented the following reasons for this: the actual employment rate () increased not in substance, but only in calculation; although the actual employment rate increased, it is low by international standards, and; counting one person as two persons is in itself the violation of human rights of persons with severe disabilities and it results in the deprivation of job opportunities for persons with mild disabilities.

Moreover, the Committee of Experts requests the Government to “provide relevant information including on any modifications made or envisaged to the double-counting system.” Here is a new expression, “modification envisaged,” and we hope that this will serve as an opportunity for the Committee of Experts to examine the points at issue in the double-counting system including “carrying out modifications.”

Next, with regard to (b) reasonable accommodation. The Government reports that the amended Law for Employment Promotion of Persons with Disabilities (enforced in April, 2016) provides for the obligation to provide reasonable accommodation and preparation of the practical manuals and guidelines, and the law also provides that the obligation to provide reasonable accommodation excludes cases where an “excessive burden” is imposed on the private company. The NUWCW, on the Government report, indicates that the effectiveness of the obligation to provide reasonable accommodation is questionable, and that the conflict resolution mechanism is insufficient, pointing out that these should be reviewed by no later than three years as prescribed in the 2016 amended law.

Furthermore, the JTUC–RENGO raises the necessity of monitoring the system’s operations. (Please note: in the ILO Report, the arguments of the NUWCW and the JTUC–RENGO respectively have been switched places with each other. Correction in this regard is very much appreciated.)

The provision of reasonable accommodation is a principal measure in the ILO Conventions and Recommendations, as well as the CRPD, constituting the basis for promoting the continuation and quality enhancement of employment of persons with disabilities, and for advancing the elimination of discrimination against persons with disabilities at workplaces. The Committee of Experts is expected to place particular importance on this point and continue deliberations.

(3) Issues described in our last observations and remarks but not mentioned in the last ILO Report

In our remarks submitted (to the Committee of Experts) in 2015 and 2016, we made a request that the ILO Convention be reviewed in terms of the following points: ①the roles and function of providers of Type-A and Type-B programmes to be arranged as “employment support services,” ② international surveys on actual employment situations of persons with disabilities to be implemented, and ③discrepancies between the contents of the CRPD and the ILO Convention and Recommendations to be rectified.

These points, however, are not referred to in the last Report. There is no reference, in particular, to Type-A programmes under the Support Programme for Continuation of Work (SPCW), which has become a social problem in Japan because of the rapidly increasing number of dismissed persons with disabilities associated with their bankruptcies. Therefore, we are concerned that the Government policies may not have been thoroughly evaluated. We expect the Committee of Experts

to cover this theme in its future deliberations.

2. Our remarks toward the coming deliberation

Described above are our observations on the ILO Report, and, below, we would like to deliver our remarks toward the coming meeting from the perspective of deepening the deliberation as the Committee of Experts.

(1) Discrepancies between the CRPD and domestic measures are the cause for the employment of persons with disabilities to remain lagged behind.

Firstly, with regard to the employment of persons with disabilities, while regarding the ILO Convention 159 and Recommendations 99 and 168 as standards, it is necessary to consider the provisions of the CRPD as the current international standards as a matter of principle. When Japan's domestic legal system is viewed in that context, the current situation is that the "definition of (persons with) disabilities" is not necessarily consistent with the principle of the CRPD.

We would like to quote here at some length from the specific text of the law. Needless to say, the CRPD gives its definition in Article 1: "Persons with disabilities include those who have long-term physical, mental, intellectual or sensory impairments which in interaction with various barriers may hinder their full and effective participation in society on an equal basis with others."

On the other hand, Article 2 of Japan's Basic Act for Persons with Disabilities (last amended in 2011) provides that: "'Person with a disability" refers to a person with a physical disability, a person with an intellectual disability, a person with a mental disability (including developmental disabilities), and other persons with disabilities affecting the functions of the body or mind, and who are in a state of facing substantial limitations in their continuous daily life or social life because of a disability and social barriers. "Social barriers" refers to items, institutions, practices, ideas, and other things in society that stand as obstacles against persons with disabilities engaging in their daily life or social life." The Act for Eliminating Discrimination against Persons with Disabilities (enforced in 2016) also gives a similar definition.

In contrast, the Law for Employment Promotion of Persons with Disabilities (last amended in 2015) provides in Article 2 that "person with a disability refers to "a person with a physical disability, a person with an intellectual disability, a person with a mental disability (including developmental disabilities), and other persons with disabilities affecting the functions of the body or mind, and who are in a state of facing substantial limitations for a long period of time in their vocational life or have substantial difficulties in maintaining their vocational life," and unlike the Basic Act for Persons with Disabilities, there is no description of social barriers. Also, Article 4 of the Comprehensive Support Act for Persons with Disabilities (last amended in 2016) provides that "'persons with disabilities" means the persons with physical disabilities prescribed in the Act for the Welfare of Persons with Physical Disabilities, the persons aged 18 and over among persons with intellectual disabilities prescribed in the Act for the Welfare of Persons with Intellectual Disabilities, and persons aged 18 and over among persons with mental disorders prescribed in the Act for the Mental Health and Welfare of the Persons with Mental Disorders (including persons with developmental disorders prescribed in the Act on Support for Persons with Developmental Disabilities, and

excluding persons with intellectual disabilities prescribed in the Act for the Welfare of Persons with Intellectual Disabilities) and persons aged 18 and over who have sickness without established treatment or other specific sickness and whose disability level as prescribed by the Cabinet Order is around the degree specified by the Minister of Health, Labour and Welfare.”

When those mentioned above are compared, it shows that in the domestic employment policies, the definition in the Basic Act for Persons with Disabilities and the Act for Eliminating Discrimination against Persons with Disabilities is made based on the “social model” which is the principle of the CRPD; while with the individual laws such as the Law for Employment Promotion of Persons with Disabilities and the Comprehensive Support Act for Persons with Disabilities, the definition is made in accordance with the idea of the traditional “medical model.” For that reason, persons covered in the calculation of the employment rate are in principle limited to the holders of a disability certificate and, with respect to disability support, the classification to distinguish between service users of Type-A programmes and Type-B programmes is judged, based on the “characteristics of disabilities and physical and mental status.”

By reason of these underlying issues, the provision of reasonable accommodation or necessary support has neither been sufficiently available nor reflected in policies. As symbolized by the system of double-counting in calculating the actual employment rate, the Government, instead of providing necessary support to promote employment of persons with severe disabilities, has fallen into the idea of numerically calculating one person as two persons in order to increase the actual employment rate.

(2) To view the issue in terms of decent work

Secondly, we would like to request for the further in-depth deliberation on the “issue of quality of employment,” which is also mentioned in the last Report. Decent Work, as cited from the ILO in Japan’s homepage, means as follows: “the basic principle is that a person has a work to do, to begin with, and it is the work in which rights, social security and social dialogue are secured, freedom and equality are guaranteed, and lifestyle of working people is stabilized; that is, the productive work that enables a person to maintain human dignity.” This is the goal (of Decent Work) that should also be guaranteed to persons with disabilities in the same way.

As we have repeatedly pointed out in the past, however, that although Japan has achieved, under its employment policies for persons with disabilities, a certain increase in the actual employment rate, the quality of employment is not sufficient in itself by any means. In other words, improvement in the “quality of employment” is indispensable to the realization of Decent Work. We describe below some of the issues that are actually taking place in Japan, so as to help further deepen the Committee’s understanding on this issue.

① The actual situation of persons with disabilities in open employment

Ms. Yukiko Yamaguchi is a person with a visual disability and works as a teacher at Okayama College. She was removed from her teaching position by the college on the ground that she “lacks the ability to teach,” and was given a notice to also leave the assigned laboratory. Currently, a trial is

held to argue over the rights and wrongs of the action of the college.

What is questioned in the trial is whether working as a teacher is recognized as the right of Ms. Yamaguchi who has a disability, or how should the barriers due to a disability that arise in conducting classes be regarded. In the first and second trial, the court pointed out that barriers due to a disability were not a measure of “ability as a teacher,” but that, rather, the college lacked in (the provision of) reasonable accommodation. Ms. Yamaguchi won the trial.

What became evident in this trial is that, even though the obligation to provide reasonable accommodation is stipulated in the Law for Employment Promotion of Persons with Disabilities, it is difficult to say that, as demonstrated in this case, reasonable accommodation is indeed provided at the actual workplace. What is more, if the person with a disability does not bring the matter to court by him/herself and fight, it is not possible at all to prove the injustice or defend his/her rights.

This is but one example, but there are not a few cases like this where reasonable accommodation is not provided. While it is necessary to monitor the system’s operations as the JTUC-RENGO points out, the mechanism to check the reality of the workplace, such as in this case, has not been created.

②The actual situation of providers of Type-A programmes

Next, with regard to Type-A programmes under the SPCW. The NUWCW has pointed out that, as more and more for-profit enterprises enter into Type-A programmes, many problems have occurred, including “exceptional measures to reduce the minimum wage” and the increase in the number of counselling cases related to employment. Since the last submission of our remarks, a series of closures and mass dismissals at providers of Type-A programmes has continued nationwide, creating a serious social problem. The number of dismissals was larger than 200 at some providers 〇, resulting in an unprecedented dismissal issue.

The principal factor responsible for this issue is that the Ministry of Health, Labour and Welfare opened the way for for-profit enterprises to enter the market and has expanded the number of the providers of Type-A programmes by introducing the principle of competition. In 2016, providers managed by for-profit enterprises accounted for 57.3%, and, as a result, there has been an increase in the number of providers who, with a view to obtain benefits from the government, are called the “wicked Type-A.” Moreover, easy business plan and business expansion have resulted in bankruptcies and mass dismissals.

The NUWCW pointed out in the 2015 remarks as follows: “There is an increasing tendency among some providers of Type-A programmes under Support Programme for Continuation of Work to deviate from the original purposes and establish a for-profit business with an aim to obtain benefits from the government. Moreover, “exceptional measures to reduce the minimum wage” under the Minimum Wage Act are used beyond necessity, resulting in the fixation of minimum wages of persons with disabilities. At the same time, providers who conscientiously operate business fail to assign required number of staff due to financial difficulties or face difficulty in securing better, stable jobs by their own efforts. Not much progress, therefore, has been observed for users in terms of wage increase or transition to open employment.” This issue has become more serious and surfaced in the worst form. Since April 2017, the Ministry of

Health, Labour and Welfare has requested the providers to improve management, but the reality is that the Ministry has not even conducted sufficient investigation.

Along with this, “exceptional measures to reduce the minimum wage” is another issue. As persons with disabilities are covered under Special Provisions for the Reduction of Minimum Wages in Article 7 of the Minimum Wage Act, the actual situation is that some providers of Type-A programmes abuse this provision as a loophole to be spared of the minimum wage payment.

These issues are not caused simply by attitudes of individual providers, but rather there is an institutional problem in the background. The Type-A programmes under the Comprehensive Support Act for Persons with Disabilities are regarded as a public project whose purpose is not to make profit. Radical re-examination is needed of the policy under which the Government has, so to speak, guided for-profit businesses and promoted their entry into the market, and this is the measure necessary for providers of Type-A programmes to play their primary roles.

③Actual situation of service users of Type-B programmes

We have in the past repeatedly pointed out the issues regarding actual situation and needed improvement of Type-B programmes under the Support Programme for Continuation of Work.

In our 2016 “Observations and remarks,” the status of providers of Type-B programmes in Japan’s employment policy was defined as follows: they are “primarily “workplaces,” and, with it as a basis, have a function of “vocational rehabilitation.”” The employment of persons with disabilities in Japan is characterized by the fact that, among employment support programmes, there is an overwhelmingly large number of service users of Type-B programmes (28,637 service users of Support Programme for Transition to Employment, 46,446 service users of Type-A programmes and 193,508 service users of Type-B programmes: data from the Labour Policy Council’s Subcommittee on Employment of Persons with Disabilities), and Type-B programmes occupy an irreplaceable position for persons with disabilities as a place to work, earn income and make a living. Needless to say, it is important to make the transition from Type-B programmes to Type-A programmes, Support Programme for Transition to Employment, and open employment, but for those persons with disabilities who, in the process of transition, use the service of Type-B programmes to make a living, they need their rights as workers protected, as well as wages that enable them to live an economically independent life.

With regard to service users of Type-B programmes, when a comparison is made between the amount of wages (labour charges) and public assistance, there is a disparity of ¥109,962 (2014). Given such reality, the policy should in the first place put emphasis on the income security for service users of Type-B programmes. To this end, it is necessary to review the policy so that Type-B programmes are given a status of a labour policy measure, labour laws are applied (as its result), and the system of employment with social support, linked to income security, is introduced.

(3)The issue of the quantity and employment rate

Lastly, we would like to mention the issue of the quantity of employment of persons with disabilities and the employment rate. It is true that both the actual employment rate and the number of persons in employment have increased, but at the same time, as the JTUC-RENGO points out, 48.8 per cent companies have not attained the statutory employment rate, and 58.9 per cent of them have not employed even one person with disabilities. This demonstrates that, even the overall actual employment rate has increased, there is an aspect in society that makes employment opportunities for persons with disabilities difficult to expand. That is because there are issues of quality of employment, such as wages, employment status, and reasonable accommodation. As we said before and we repeat it here, to further improve the actual employment rate, the enhancement of the quality (of employment) is the priority issue.

Then there is the issue of double-counting system. We have repeatedly raised this issue in our past remarks. Counting one employed person as two persons or one employed person as 0.5 person not only lacks statistical accuracy but it constitutes a human rights issue. In the case of a person with a mental disability, when he/she works less than 30 hours a week, he/she was counted as 0.5 person until now, but as employment of persons with a mental disability became obligatory as of April 2018, a specific measure has been introduced to count him/her as one person, for a period of five years. The principle of counting one person (who works less than 30 hours a week) as 0.5 person, however, has not changed. There will be no progress in the measures for persons with disabilities if a person with disabilities is not recognized as an individual with his/her own personality and the status is not clearly defined in disability policies. We would like to urge the Committee of Experts to fully discuss this matter as well.

Ministries check disability employment rates as government investigates allegations they were miscalculated for over 40 years

Kyodo

Aug 17, 2018

Received
04 SEP 2018
NORMES

The land and internal affairs ministries admitted Friday they may have padded their employment rates of people with disabilities, following the launch of a government investigation into the matter. Nearly 10 ministries are suspected of having inflated their figures routinely for over 40 years. The revelation is likely to spark criticism of the government given that it has long called on the private sector to hire more people with disabilities.

Ministries and agencies are believed to have misrepresented the rates by including in their head counts personnel with relatively mild disabilities who do not carry disability certificates. Officials at the land and internal affairs ministries have said that people without the disability certificates may have been included in the calculations.

The true hiring rates across the ministries are now expected to be less than 1 percent — far lower than the government target of 2.5 percent for its own hiring, and below half of the publicly announced rates. They are also likely to be significantly lower than the goal set for the private sector.

In order for public institutions to act as a role model for the private sector, their target hiring rate is set higher, at 2.5 percent of total employees, while that of businesses is 2.2 percent. If a company with more than 100 employees fails to reach the target rate of 2.2 percent, a fine of ¥50,000 (\$451) per employee per month is charged and in some cases its name is disclosed. The labor ministry, which oversees the system, is currently considering lowering the size threshold to begin fining companies with more than 50 employees.

The alleged miscounting of disabled personnel at the ministries is said to date back to 1976, when employment of people with disabilities became mandatory. A law promoting the employment of people with disabilities requires the central and local governments and businesses to hire, in principle, people with physical disability or mental disability certificates, as well as those with intellectual disabilities.

The Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism has said it is checking the exact number of personnel with disabilities and will notify the labor ministry as soon as possible. The Ministry of Internal Affairs and Communications is also looking into its past practices, but an official said it may be difficult to confirm all the cases as some people may not have reported their disability status when they were hired.

The labor, environment and industry ministries said that they are also currently checking their

reported data, while the agricultural ministry said its figures may have been inflated by mistake. The National Police Agency said it found no misrepresentation after checking the data it reported on June 1 last year.

The labor ministry requires government agencies to report employment rates of staff with disabilities as of June 1 every year. But there is no system to check whether the figure is true or not. In June the ministry began investigating ministries and agencies over the allegedly routine practice, after receiving several inquiries since April about how to calculate the employment rates of disabled people, according to government sources.

“It is a big problem if the government has carried out the designation of people with disabilities arbitrarily,” said Katsunori Fujii, the chief of the Japan Council on Disability. “If it has covered things up for over 40 years, it means the check-and-balance system was not functioning.”

As of June 1, 2017, about 6,900 people with disabilities were said to be hired by 33 national administrative agencies, or 2.49 percent of their total head count on average, achieving the then target of 2.3 percent.

Meanwhile, about 496,000 people with disabilities were working in private companies — an average of 1.97 percent of their total employees — as of June last year. Both figures were record highs. It is thought that the suspected practice of padding the employment rates for central government may be because of hiring difficulties stemming from factors such as long working hours and unexpected assignments such as preparing for Diet sessions.

Akira Nagatsuma, acting head of the leading opposition Constitutional Democratic Party of Japan and also a former labor minister, called for deliberations at the Diet, saying, “This is a typical example of being easy on one’s fellows while being hard on the private sector. It’s outrageous.”