

# 米国アビリティワン・プログラムによる 障害者優先調達の仕事みと現状

岸 道雄

## Current Situation regarding Preferences in Public Procurement in the U.S.A.: Focusing on the AbilityOne Program in the U.S. Federal Government

Michio KISHI

### Abstract

The objectives of this article is to do research on the AbilityOne program in the United States as an advanced example of a preference public procurement system regarding the employment of people with disabilities, to make clear the current situation and issues in the program, and to try to draw implications for Japan.

## 1. はじめに

日本における障害者雇用制度は、1960年の障害者の雇用の促進等に関する法律（以下、障害者雇用促進法）に基づいている。一般事業主等に一定の人数の障害者の雇用を割り当てるものである。障害者雇用の基本となるこの制度に加えて、障害者就労施設等が供給する物品等に対する需要の増進を図ること、そのことにより障害者就労施設等で就労する障害者、在宅就業障害者の自立の促進に資することを目的に、2013年4月に障害者優先調達推進法が施行され、中央省庁等の国の組織、地方公共団体等は、毎年、障害者就労施設等からの優先調達方針の策定と公表および、その実績の公表が求められている。

公共工事、物品や業務を民間に発注し、公共部門が購入する公共調達の規模は、2017年OECD全36加盟国全体で、対名目GDP比11.77%、このうち、日本は16.13%となっている<sup>1</sup>。

同年の日本の名目 GDP を基に計算すると、国と地方を合わせた日本の公共調達規模は約 87.93 兆円と試算される。こうした公共調達規模の財・サービス市場への影響力の大きさを踏まえ、公共調達と社会政策をリンクさせる取り組みは、欧米において第二次世界大戦前から行われている。米国においては、1938 年に「視覚障害者により作られた製品および他の目的のための委員会を設置する法」が議会で成立し、これにより、視覚障害者によって作られたモップやほうきを購入することを連邦政府機関に義務付けることになった<sup>2</sup>。その後、1971 年の法改正を経て、重度障害者も対象に含め、連邦政府機関が、視覚・重度障害者が作る製品とサービスを優先的に購入するプログラムは、現在、アビリティワン・プログラム (AbilityOne program) という名称となり、視覚障害者あるいは重度障害者が雇用されている非営利機関により提供される製品とサービスも多様化され、現在に至っている<sup>3</sup>。2017 年度 (2016 年 10 月～2017 年 9 月) におけるアビリティワン・プログラムからの連邦政府の調達額は、約 33 億ドル、日本円換算で約 3,672 億円となっている<sup>4</sup>。予算規模、調達構造やその他の諸要因の違いを考慮する必要があるが、日本と単純比較すると、日本の国等の組織 (中央省庁と独立行政法人等) による 2016 年度の優先調達額は、約 18 億 5761 万円となっており、財政年度の対象月が異なるものの、2016 年度のアビリティワン・プログラムによる調達額は約 33 億ドル (約 3,691 億円)<sup>5</sup> と、米国連邦政府による優先調達額は日本の中央政府による優先調達額の約 199 倍もの規模があることになる。また、アビリティワン・プログラムにより、2017 年度において約 45,000 人もの視覚障害者あるいは重度障害者が雇用されている<sup>6</sup>。

本稿は、日本において 2013 年 4 月に施行された「国等による障害者就労施設等からの物品等の調達の推進等に関する法律」、いわゆる「障害者優先調達推進法」に基づく障害者就労施設等からの国や地方自治体による今後の優先調達のあり方を検討するための参考として、障害者優先調達の仕組みを 70 年以上も前から導入している米国アビリティワン・プログラムの概要と現状および課題について明らかにすることを目的とするものである。アビリティワン・プログラムは、非常に複雑であり、全容の詳細を把握することは容易ではなく、また学術研究も極めて少ない。こうしたことを踏まえつつ、アビリティワン・プログラムのウェブサイト、公表されている報告書等に基づき、概要、仕組み、成果、課題について提示し、考察を行った上で、日本への示唆を得ることを試みる。

本稿の構成は次の通りである。まず、1938 年に米国議会で成立した「視覚障害者により作られた製品および他の目的のための委員会を設置する法」、1971 年に改正され、重度障害者へ適用拡大された「ジャビット・ワグナー・オデイ法」の内容および、現在のアビリティワン・プログラムへの変遷とプログラムの仕組みを確認する。次に、アビリティワン・プログラムによる視覚障害者あるいは重度障害者の雇用、賃金の時系列的推移、すなわち、アビリティワン・プログラムの成果を把握する。そして、外部組織によるアビリティワン・プログラムへの批判、問題点の指摘について取り上げ、最後に考察を行い、日本への示唆を得る。

## 2. アビリティワン・プログラムの歴史的経緯と変遷

### 2.1. 1938年視覚障害者により作られた製品および他の目的のための委員会を設置する法

McCrudden（2007）において示されているように、1938年に米国議会において「視覚障害者により作られた製品および他の目的のための委員会を設置する法（Act to create a Committee on Purchases of Blind-made Products, and for other purposes）」が成立した<sup>7</sup>。これは、米国のニューディール政策時代において公共調達を障害者雇用のために用いた法律であり、この法律が成立する以前に既に英国において、公契約を発注する際に障害者となった退役軍人の一定人数を雇用した企業に政府が優先発注するスキームが構築されており、米国は、こうしたスキームを研究した上で、当時、増加しつつあった非営利の「保護作業所（sheltered workshops）」を利用する仕組みを取り入れたとのことである<sup>8</sup>。この法律は、大きく、①視覚障害者により作られた製品を購入する委員会を設立することおよび委員会の構成メンバー、②視覚障害者により作られた製品の連邦政府機関向けの販売価格の決定と市場状況に応じた価格の改定、③連邦政府機関による購入の義務、④例外の4つについて記述されている<sup>9</sup>。この法律の主な支援者だった2人の議員、ロバート・ワグナー（Robert F. Wagner）上院議員とキャロリン・オデイ（Caroline O'Day）下院議員の名前から、ワグナー・オデイ法（Wagner-O'Day act）と呼ばれた<sup>10</sup>。その後、ジャヴィッツ上院議員の尽力により、ワグナー・オデイ法は、重度障害者（other severely handicapped）を対象に含め、製品に加えてサービスも連邦政府に優先調達を求める内容とし、1971年にジャヴィッツ・ワグナー・オデイ法（Javits-Wagner-O'Day（JWOD）Act）に改定された<sup>11</sup>。

その後、ジャヴィッツ・ワグナー・オデイ法に基づく優先調達プログラムは、2006年にアビリティワン・プログラムへ名称変更され、ジャヴィッツ・ワグナー・オデイ法に基づく購入委員会も、2011年から「U.S. AbilityOne Commission」<sup>12</sup>として活動を開始し始め、現在に至っている<sup>13</sup>。

### 2.2. 現在のアビリティワン・プログラム

#### 2.2.1. アビリティワン・プログラムの組織構造

2019年現在のアビリティワン・プログラムの組織構造は次のようになっている（図1）<sup>14</sup>。最高責任者はアメリカ合衆国大統領で、その下に独立した連邦政府機関として、アビリティワン委員会（U.S. AbilityOne Commission）が置かれている。

アビリティワン委員会は大統領指名の15名によって構成されており、11人はアビリティワン・プログラムの調達リストにある製品とサービスを購入する各連邦政府機関を代表する者、4名は民間市民で、このうち2名は視覚障害者あるいは重度障害者の雇用問題について精通している人、他の2名は、アビリティワン委員会の認証を受けた非営利組織に雇用されている人々を代表している人である<sup>15</sup>。アビリティワン委員会では32名のフルタイムのスタッフが働いている<sup>16</sup>。

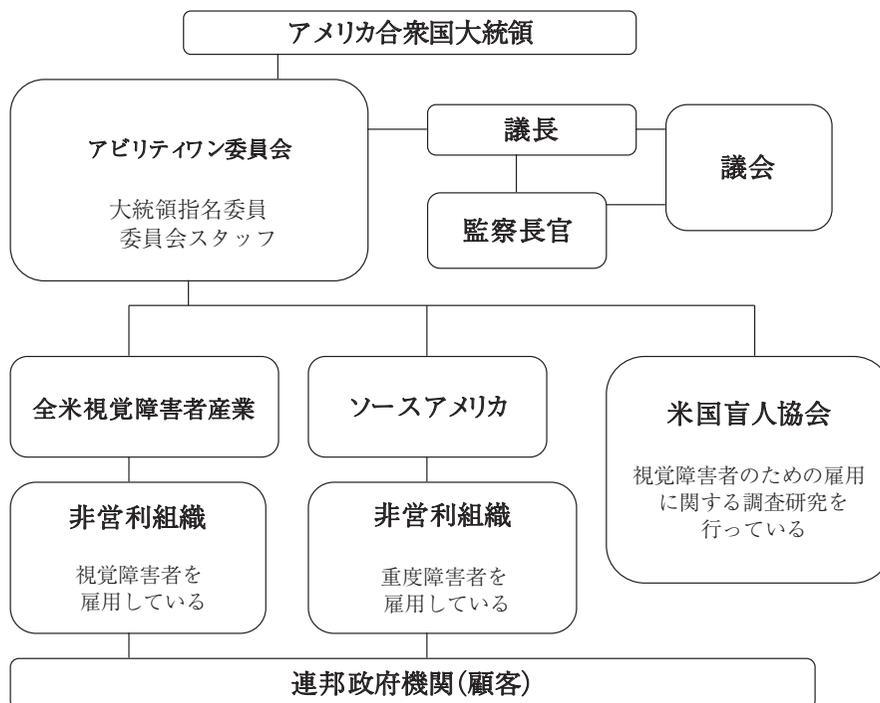


図1 アビリティワン・プログラムの組織構成

(出所) U.S. AbilityOne Commission “Fiscal Year 2018 Performance and Accountability Report” Figure 1  
に基づき筆者作成

連邦議会との間をつなぐ役割として、議長が15名の委員の中から選出され、そしてアビリティワン委員会の運営を監査し、改善点を提言する組織として、2016年度から監察局（Office of Inspector General）と監察長官（Inspector General）が置かれている<sup>17</sup>。

アビリティワン・プログラムの柱となるのは、視覚障害者あるいは重度障害者による製品・サービスの供給・購入体制である。アビリティワン委員会は、これまで全米視覚障害者産業（National Industries for the Blind）とソースアメリカ（SourceAmerica）<sup>18</sup>の2つの中央非営利組織（Central Nonprofit Agencies (CNAs)）をアビリティワン認証組織として指定している。この2つの中央非営利組織は、その他の非営利組織がアビリティワン・プログラムに参加する手助けをし、連邦政府機関からの発注をこうした他の非営利組織に配分する役割を担っている。アビリティワン・プログラムを通じて製品、サービスを提供する非営利組織は、2017年度において全米で約550存在する<sup>19</sup>。また、2018年7月に第3のアビリティワン認証中央非営利組織として、米国盲人協会（American Foundation for the Blind）が指定された。ただし、米国盲人協会は、現時点では他の2つの中央非営利組織とは異なり、連邦政府機関からの発注の配分等には関わっておらず、視覚障害者への知識ベースの仕事・雇用について調査研究を行っている。これについて、アビリティワン委員会は、「近年、技術の発展が世界経済を変容させ、肉体労働とは異なる、専門性、教育あるいは経験に関わる知識ベースの仕事（knowledge work）

のための新しい機会が開かれている」とし、「米国盲人協会はアビリティワンの仕事に新たな方向を示してくれることを信じている」としている<sup>20</sup>。

### 2.2.2. アビリティワン・プログラムの使命、ビジョン、責任

アビリティワン・プログラムの使命（mission）は、「連邦政府へ製品の製造とサービスの提供において、視覚障害者あるいは重度障害者に仕事の機会を提供すること」であり、目指すこと（vision）は「すべての視覚障害者あるいは重度障害者が彼らの最大限の雇用潜在力を達成することができるようにすること」としている<sup>21</sup>。

アビリティワン委員会の法的機能として、次の7つがあげられている<sup>22</sup>。

- ・ 41 U.S.C. 8501-8506 とアビリティワン・プログラムの効果的な実施と監督を確実なものとするためのルール、規制、政策を設定すること<sup>23</sup>
- ・ 視覚障害者あるいは重度障害者への雇用機会を増大させること
- ・ 視覚障害者あるいは重度障害者を雇用している非営利組織によって提供されることに相応しい製品とサービスを決定すること、および様々な刊行物や他の方法を通じて連邦政府職員にそうしたアイテムについての情報を提供すること
- ・ 製品とサービスの市場価格を決めること、および市場状況に応じて価格を改定すること
- ・ プログラムに参加している非営利組織が 41 U.S.C. 8501-8506 とアビリティワン委員会の規制と手続きに沿った行動をとっているか監視すること
- ・ アビリティワン・プログラムに参加している非営利組織からの調達を拡大するために連邦政府機関を手助けすること
- ・ アビリティワン・プログラムへ非営利組織の参加を促進する中央非営利組織（CNAs）を指定し、ガイダンスを提供すること
- ・ 41 U.S.C. 8501-8506 の効率的かつ効果的な管理を確実なものとするために、使命遂行について継続した研究と評価を実行すること

また、アビリティワン・プログラムの責任の範囲について、アビリティワン・プログラムは多くの利害関係者に高い価値を提供するとし、利害関係者には、①アビリティワン・プログラムが必要とされる仕事を提供する視覚障害者あるいは重度障害者、②アビリティワン・プログラムが、公正な市場価格で事務用品から軍用衣類・装備品などの高品質な製品とサービスを提供している連邦政府の顧客、③政府の実際の購買ニーズと雇用されていない市民の社会的な雇用ニーズに同時に対処するために、アビリティワン委員会が連邦政府資金の管理を提供している米国の税支払い者の3者が含まれるとしている<sup>24</sup>。すなわち、アビリティワン・プログラムは、米国の視覚障害者あるいは重度障害者、米国連邦政府機関、米国民（税支払い者）の3者のいずれに対しても便益をもたらす行動が求められていると言える。

### 3. アビリティワン・プログラムの目的と成果

#### 3.1. アビリティワン・プログラムの戦略目的

毎年、公表されているアビリティワン委員会が作成している「業績とアカウントビリティ報告書 (Performance and Accountability Report)」によると、2014-2017 年度、2018-2022 年度におけるアビリティワン委員会およびアビリティワン・プログラムの利害関係者が追求すべき戦略目的 (Strategic Goal) として、①効果的な監督 (Effective Stewardship)、②従業員および顧客の満足度 (Employee and Customer Satisfaction)、③雇用の増加 (Employment Growth)、④事業の卓越性 (Business Excellence) の4つが設定されている<sup>25</sup>。本稿は、公共調達を通じた障害者雇用に焦点を当てているため、ここでは3つ目の雇用の増加に絞ってみていくこととする。

雇用の増加については、アビリティワン・プログラムにおける最も直接的かつ重大な目的 (the most direct and critical goal) としている<sup>26</sup>。直近の2018年度の報告書によると、アビリティワン・プログラムは、2017年度において約45,000人 (厳密には43,831人) に雇用を提供しているものの、数百万人もの視覚障害者、重度障害者が失業している、もしくは不十分な雇用状態にあるとし、こうした人々はアビリティワン・プログラムに参加することによって便益を受けることができるため、既存の製品を拡大することおよび、アビリティワン・プログラムがターゲットにしている人々が働きたい、訓練を受けたいという新たな市場を開拓することにより、非常にバラエティに富んだ雇用機会を増やすことが必要不可欠であるとしている<sup>27</sup>。米国政府の公式統計において、障害者にとって就労が困難であることが確認できる。米国労働統計局 (U.S. Bureau of Labor Statistics) によれば、たとえば、2018年平均で、刑務所や長期的に病院等の施設にいる人と軍人を除いた市民人口における16歳以上の障害者全体の人数約3千万人のうち、雇用されている人は約580万人で全体の19.1%に過ぎず、健常者の同比率65.9%と比べると著しく低い<sup>28</sup>。

#### 3.2. アビリティワン・プログラムの成果

上記のアビリティワン・プログラムの戦略目的の下に、より具体的な目標 (Strategic Objective) が作成されており、その一つとして「アビリティワン・プログラムを通じて、サービスに関しては毎年7%、製品については毎年2%、雇用される人々の雇用機会と仕事量を増加させる」が設定されている<sup>29</sup>。しかしながら、その結果は、毎年公表されておらず、2018年度の報告書では実績がどのようであったかは不明である。ただし、直接労働時間、雇用されている人の数、昇進人数、給与総額、売上高については、2010年度以降ほぼ毎年、アビリティワン委員会の業績とアカウントビリティ報告書において公表されている。売上高は2013年度の約28億ドルから増加傾向にあるが、2016年度、2017年度は約33億ドルとほぼ横ばいで、雇用人数は、2011年度の約5万人をピークに緩やかな減少傾向にあり、直近の2017年度は43,831人となっている<sup>30</sup>。直接労働時間は2010年度以降、変動はあるものの、ほぼ横ばい傾

向である一方、賃金総額は緩やかに増加しており（図2）、この結果として、賃金総額を直接労働時間で割った平均時間当たり賃金も上昇傾向にあり、2017年度で13.32ドルとなっている（図3）。これは現行の米国連邦最低賃金7.25ドルに比べほぼ2倍の金額であるが、アビリティワン・プログラムに従事している視覚障害者あるいは重度障害者全員がこの時間当たり賃金を得ているわけではない。これに関しては後述する。

こうした雇用増加におけるアビリティワン委員会の役割は2つあるという。第1に、アビリティワン・プログラムの製品、サービスを最大限に購入するように連邦政府機関を手助けをす

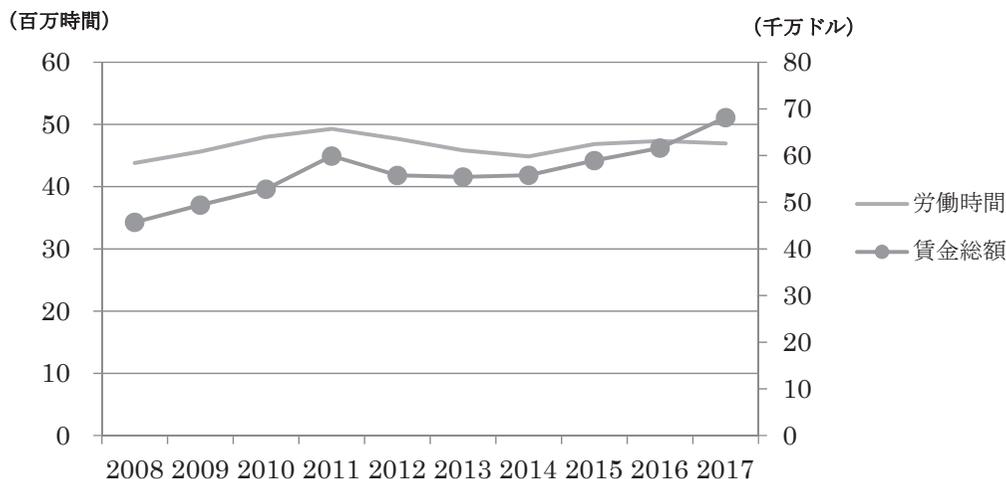


図2 アビリティワン・プログラムにおける総労働時間と賃金総額の推移

(出所) U.S. AbilityOne Commission “Performance and Accountability Report” Fiscal Year 2010-2018 各年度に基づき筆者作成

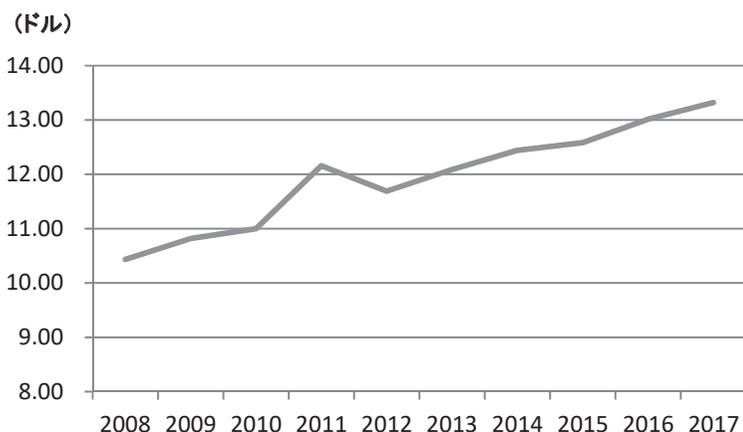


図3 アビリティワン・プログラムにおける平均時間当たり賃金の推移

(出所) U.S. AbilityOne Commission “Performance and Accountability Report” Fiscal Year 2010-2018 各年度に基づき筆者作成

ることで、連邦政府機関に対して教育を提供し、コミュニケーションをとることである。これには、教育資料を開発し、電子刊行物やソーシャル・メディアを用いて情報を普及させるようにしている。第2に、アビリティワン・プログラムの調達リストへの製品、サービスの追加、変更、削除を行うことである<sup>31</sup>。このうち、調達リストへの新たな製品やサービスの追加は、翌年以降の直接労働時間に反映されることから、雇用増加の生命線（lifeblood）であるため、アビリティワン委員会は中央非営利組織および重要な連邦政府の顧客とともに、新たな製品やサービスを調達リストに加える機会を検討しているとしている<sup>32</sup>。

#### 4. アビリティワン・プログラムの課題

ここまで、アビリティワン・プログラムについて、主にその根拠法とアビリティワン委員会による「業績とアカウントビリティ報告書」および議会向け予算要求説明書（Budget Justification）に基づき、その概要と仕組み、成果等についてみてきた。ただし、実際にプログラムを担当している側の資料に基づいているため、客観的にみてどのようなことが課題かはわかりにくい。学術研究もほぼ皆無といった状況下、2019年2月に全国障害者評議会（National Council on Disability, 以下NCD）<sup>33</sup>により作成され、公表された「急いで見るアビリティワン（A cursory look at AbilityOne）」という報告書がアビリティワン・プログラムの問題点について鋭く指摘しており、非常に示唆に富んだ内容となっている<sup>34</sup>。その他の資料にも依拠しつつ、主にこのNCD（2019）の報告書に基づき、次にアビリティワン・プログラムの課題について確認する。

##### 4.1. 米国の障害者雇用に関する現代の法制度との非整合性

1973年リハビリテーション法以降、米国の障害者雇用政策・法制度は、基本的に障害者の差別禁止と統合であるとする。しかし、アビリティワン・プログラムは、ジャヴィッツ・ワグナー・オデイ法において、プログラムに参加する非営利組織が提供する製品あるいはサービスは、直接労働間の少なくとも75%が視覚障害者あるいは重度障害者によって製造もしくは提供されなければならないことになっており、これがこうした1973年以降の米国の障害者雇用政策と合致していないと、NCD（2019）は批判している<sup>35</sup>。

1990年障害を持つアメリカ人法（Americans with Disabilities Act, ADA）において、障害者に対する差別を禁止する包括的な義務を明確にし、1999年アメリカ合衆国最高裁判所によるオルムステッド判決においては、ADAに基づき、公共機関は障害者を不必要に隔離してはならず、雇用環境も含めて可能な限り、最も統合されたセッティングにおいてサービスが提供されなければならないとしていること、また、2014年労働力革新機会法（Workforce Innovation and Opportunity Act: WIOA）において、職業リハビリテーション・サービスの望まれる結果として、競争的かつ統合された雇用（Competitive Integrated Employment）における仕事が優先されるとしていることを踏まえ、NCD（2018）は、アビリティワン・プログラムに75%

の直接労働比率の基準があることにより、アビリティワン・プログラムが競争的かつ統合された雇用につながっていないとしている<sup>36</sup>。すなわち、この75%直接労働比率があるために、アビリティワン・プログラムの非営利組織の雇用環境は隔離された非競争的環境にあると指摘していると理解することができる。

1973年以降、連邦政府の法律は、全体として、障害者に対して、組織化、隔離、不平等な対応から、統合、包摂、平等な対応へと着実な進展があったとし<sup>37</sup>、NCDは、アビリティワン・プログラムはこうした流れと整合的でないとの見方を示していると言える。

## 4.2. アビリティワン・プログラムにおいて支払われる賃金

### 4.2.1. 賃金として支払われる金額の少なさ

上の図3において、アビリティワン委員会による各年度の「業績とアカウントビリティ報告書」のデータから、アビリティワン・プログラムに参加している非営利組織で働く視覚障害者あるいは重度障害者の平均時間当たり賃金を示したが、実態はそう単純ではないことがNCD(2019)より明らかとなっている。

2018年度の上記報告書によると、2017年度のアビリティワン・プログラムの売上高は、約33億1,707万ドル、賃金総額は6億8,150万ドルであるため、売上高の20.5%しか賃金として支払われていないことになる。NCDは2016年度の数字を用いて、同様の計算を行い、売上高のわずか18.6%が賃金支払いに当てられ、81.4%が賃金以外の他の支出に用いられていることを問題視している<sup>38</sup>。

### 4.2.2. 最低賃金未満賃金 (Subminimum Wage) の適用

さらに、実際の賃金支払いにあたって、最低賃金未満賃金 (Subminimum Wage) を適用している非営利組織が相当な数、存在していることをNCDは問題視している。オバマ前大統領時の2014年2月に署名され、2015年より発効した大統領令13658によると、連邦政府との契約に基づき提供されるサービスに従事する労働者は健常者、障害者ともすべて時間当たり10.60ドルが支払われることになっているが、1938年公正労働基準法 (Fair Labor Standards Act (FLSA)) のセクション14(c)により、サービスを提供するアビリティワン・プログラムの非営利組織は最低賃金未満賃金 (Subminimum Wage) の賃金を支払うことが可能で、製品の製造に関しても、大統領令13658の適用外のため、現行の連邦政府が定める最低賃金7.25ドルを下回る賃金を支払うことが可能となっている<sup>39</sup>。NCDがアビリティワン委員会から得た回答によると、アビリティワン委員会は、アビリティワン・プログラムに基づいて非営利組織で働いている個々の視覚障害者あるいは重度障害者の賃金については把握しておらず、公正労働基準法のセクション14(c)により、非営利組織によって支払われた最低賃金未満賃金 (Subminimum Wage) の影響を評価するために時間当たり賃金の範囲を計算することはできないとしている<sup>40</sup>。

アビリティワン委員会および労働省の賃金・時間課の公表データに基づき、NCDが独自に

分析した結果によると、2017年度において527の非営利組織のうち、40-44%に相当する234の組織が最低賃金未満賃金を支払うことが許されていたとしている<sup>41</sup>。結果として、アビリティワン委員会の2019年度予算要求説明書において「すべてのアビリティワン従事者は、連邦最低賃金（もしくはより高い州・地方の最低賃金）だけでなく、従業員の地理的特性に応じた生活賃金と福利厚生を得られることを目指す」としているが、アビリティワン・プログラム従事者が生活可能な賃金の支払いを受けているか、公的給付の必要性が削減されているかを判断するための公的な情報が限られていること、すなわち十分ではないことを指摘している<sup>42</sup>。

なお、その他に、中央非営利組織が得手数料がロビー活動の原資となっていることやアビリティワン委員会による中央非営利組織への監督が不十分なこと等の問題も指摘しているが、本稿では公共調達を通じての障害者雇用の促進の観点から分析を行っているため、ここでは割愛する。

## 5. 考察と日本への示唆

これまで、アビリティワン・プログラムの根拠法、組織構造、仕組み、外部機関によって指摘されたいくつかの問題点をみてきた。何かを判断するには、十分な情報が欠けている面は否めないが、日本との比較を踏まえつつ、考察と日本への示唆を探ることとする。

まず、障害者雇用に関して、米国は「差別禁止アプローチ」を、日本は割当雇用率アプローチ（法定雇用率アプローチ）をとっているという違いがあることに留意する必要がある<sup>43</sup>。米国には法定雇用率といった強制的に障害者の雇用を企業に割り当てる制度は存在しない。したがって、アビリティワン・プログラムについて、NCDが競争的かつ統合された雇用ではなく、隔離された環境で雇用されていることについて批判していることは米国の法制度の脈絡では当然、一理あると言えようが、日本においては、やはり福祉的就労と一般就労には一定の距離があるため、ここは慎重な考察を要する。

アビリティワン・プログラムについて、特に日本にとって参考になると考えられることは次の3点であろう。まず、1938年ワグナー・オデイ法が成立した時からそうであるが、連邦政府機関にアビリティワン・プログラムを通じて提供される製品とサービスの購入を法律上、義務付けているということである。罰則規定がないため、もちろん、ある種の「購入漏れ」があることをアビリティワン委員会は認めているが<sup>44</sup>、上で見たように、日本の中央省庁等による優先調達規模とは非常に大きな差があるため、やはり義務付けの効力は大きいもの考えられる。日本においても、大阪府の箕面市が、物品等の調達時の見積徴取の手続きの中に障害者就労事業所等からの「優先調達チェック」の手順を組み込み、実質的に障害者就労事業所等からの優先調達について、一種の義務付けを行っているが<sup>45</sup>、これは箕面市独自の取り組みであり、2013年4月に施行された障害者優先調達推進法は、あくまで中央省庁等および地方公共団体等の裁量に任せる形での優先調達を定めているのであって、優先調達方針の策定・公表および優先調達実績の公表の他に基本的に義務付けしていることはない。障害者優先調達推進法に修正

を行うか、あるいは法律は現行のままであっても、箕面市の取り組みを参考に優先調達の実効性確保の仕組みをルール化することも一考に値するものと考えられる。

2点目は、推進組織の存在である。日本の障害者優先調達推進法は、国と地方の各団体・機関に優先調達の推進を任せている。米国のアビリティワン・プログラムは、法律で連邦政府機関に購入を義務付けるとともに、その推進組織としてアビリティワン委員会を連邦政府の独立機関として設置し、一定の責任と役割を与えている。この違いは大きい。

3点目はアビリティワン・プログラムを通じて非営利組織が提供する製品、サービスの多様性である。単純作業製品ではなく、一定の技術を要すると考えられる「SKILCRAFT®」だけでも3,500種類を超える製品が作られているとのことである<sup>46</sup>。ボールペン、トナーなどの事務用品から、飛行機部品、医療用品、オフィス家具、電気機器、コンピューター・サポート、食品加工、洗濯、文書廃棄、車両のメンテナンス等、日本の就労継続支援B型事業所などの障害者就労施設等で作られている、あるいは提供される物品、サービスの種類よりも非常に多く、そしておそらく付加価値が高い物品等も存在しているとみられ、それは給与支払い総額を直接労働時間で割った平均時間当たり賃金の高さに現れていると考えることができる。もちろん、アビリティワン・プログラムの製品、サービスについて国防省の購入額が多い<sup>47</sup>といった米国ならではの特徴があるものの、製品とサービスの多様性は特筆に値する<sup>48</sup>。

日本において、福祉的就労に従事している障害者、たとえば、就労継続支援B型事業所で働いている障害者は、通常、最低賃金を下回る工賃が支払われている。障害者の福祉的就労から一般就労への移行は容易ではなく、また工賃の向上もそうたやすいことではないとの認識を持つ地方自治体関係者も少なくないであろう。上記の通り、最低賃金未満の賃金を支払っているとみられるアビリティワン・プログラムに参加している非営利組織が40%を超えるとNCDの指摘があったが、日本において工賃を廃止して、福祉的就労を含めて全障害者に一律最低賃金を保証することを義務付けることは各事業所の状況からして、現時点では現実的ではないだろう。ただし、工賃向上は、提供する製品、サービスの付加価値を高めることによって実現可能である。この観点において、アビリティワン・プログラムにおいて付加価値の高い製品とサービスが提供可能な理由、特に視覚障害者あるいは重度障害者への製品製造、サービス提供に関する職業訓練がどのように行われているか丁寧かつ詳細に調査分析を行うことも重要と考えられる。

こうしたことにも関係するが、2018年に第3のアビリティワン認証中央非営利組織として、米国盲人協会（American Foundation for the Blind）が指定されたことも示唆に富む。従来の製品、サービスの提供にとどまらず、これまでの作業とは異なる、専門性や経験に関わる知識ベースの仕事（Knowledge Work）を視覚障害者あるいは重度障害者の雇用へと結び付けるために調査研究を行っていることは日本も参考にすべきであると考えられる。

## 6. 残された課題

本稿は、公表された資料に基づき分析と考察を行った初歩的な研究に過ぎないが、アビリティワン・プログラムにおける中央非営利組織とそこから発注を受ける他の非営利組織との関係、アビリティワン委員会によるプログラム全体の製品とサービスの需要と供給の調整、同製品でも製造所が異なれば、品質も異なる可能性があるため、こうした点を踏まえた価格設定および販売と購入のマッチングのあり方、実際に各非営利組織でどのような基準で視覚障害者あるいは重度障害者に賃金が支払われているのか、非営利組織から一般就労への就労訓練はどのように行われているのか等のさらなる詳細な点について、現地でのヒアリング調査も視野に入れつつ今後の研究の検討課題とする。

### 注

- <sup>1</sup> OECD.Stat homepage “Government at a Glance - 2019 edition”  
<<https://www.oecd.org/gov/government-at-a-glance-22214399.htm>>
- <sup>2</sup> McCrudden, Christopher, *Buying Social Justice*, Oxford University Press, 2007, p.4.
- <sup>3</sup> AbilityOne.gov homepage “History” <[https://www.abilityone.gov/abilityone\\_program/history.html](https://www.abilityone.gov/abilityone_program/history.html)>
- <sup>4</sup> AbilityOne.gov homepage および日本銀行の主要時系列統計データ表における東京市場ドル・円スポット 17 時時点月平均に基づき、1 ドル = 111.27 円（2017 年度平均）で計算。
- <sup>5</sup> U.S. AbilityOne Commission “Fiscal Year 2017 Performance and Accountability Report”, p.3. および日本銀行の主要時系列統計データ表における東京市場ドル・円スポット 17 時時点月平均に基づき、1 ドル = 111.85 円（2016 年度平均）で計算。
- <sup>6</sup> U.S. AbilityOne Commission “Fiscal Year 2018 Performance and Accountability Report” p.3.
- <sup>7</sup> McCrudden (2007) p.4 および、Public law No.739<<https://uscode.house.gov/statviewer.htm?volume=52&page=1196>>
- <sup>8</sup> McCrudden (2007) pp.56-61.
- <sup>9</sup> Public Law No.739 “An Act to create a Committee on Purchases of Blind-made Products, and for other purposes” <<https://uscode.house.gov/statviewer.htm?volume=52&page=1196>>
- <sup>10</sup> McCrudden (2007) p.61 および AbilityOne.gov homepage “History”
- <sup>11</sup> 同上。なお、現行の法律においては、重度障害者は「other severely disabled」の言葉が用いられている (Title 41 of the United States Code, Ch. 85 Committee for Purchase From People Who Are Blind or Severely Disabled Sections 8501 through 8506 <<https://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title41/subtitle4/chapter85&edition=prelim>>)。
- <sup>12</sup> 正式名称は、Committee for Purchase From People Who Are Blind or Severely Disabled である。
- <sup>13</sup> AbilityOne.gov homepage “History” <[https://www.abilityone.gov/abilityone\\_program/history.html](https://www.abilityone.gov/abilityone_program/history.html)>
- <sup>14</sup> ここでの記述は次の資料に依拠している。Committee for Purchase From People Who Are Blind or Severely Disabled “Fiscal Year 2020 Congressional Budget Justification” p.9 および、U.S. AbilityOne Commission “Fiscal Year 2018 Performance and Accountability Report” p.6.
- <sup>15</sup> Title 41 of the United States Code, Ch. 85 Committee for Purchase From People Who Are Blind or Severely Disabled Sections 8501 through 8506 <<https://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@>

title41/subtitle4/chapter85&edition=prelim>

- <sup>16</sup> U.S. AbilityOne Commission “Fiscal Year 2018 Performance and Accountability Report” p.6.
- <sup>17</sup> 同上
- <sup>18</sup> 2013年に、National Industries for the Severely Handicapped（NISH）からSourceAmericaへ名称変更された（SourceAmerica homepage “History” <<https://www.sourceamerica.org/history>>）。
- <sup>19</sup> U.S. AbilityOne Commission “Fiscal Year 2018 Performance and Accountability Report” p.3.
- <sup>20</sup> 同上、pp.9-10.
- <sup>21</sup> 同上、p.5.
- <sup>22</sup> U.S. AbilityOne Commission “Fiscal Year 2018 Performance and Accountability Report” p.4 and U.S. AbilityOne Commission “Fiscal Year 2017 Performance and Accountability Report” p.4.
- <sup>23</sup> 41 U.S.C. 8501-8506 は Javits-Wagner-O’Day Act のことである。
- <sup>24</sup> U.S. AbilityOne Commission “Fiscal Year 2018 Performance and Accountability Report” p.9.
- <sup>25</sup> U.S. AbilityOne Commission “Fiscal Year 2018 Performance and Accountability Report” p.15 and U.S. AbilityOne Commission “Fiscal Year 2017 Performance and Accountability Report” pp.12-13.
- <sup>26</sup> U.S. AbilityOne Commission “Fiscal Year 2018 Performance and Accountability Report” p.15 and U.S. AbilityOne Commission “Fiscal Year 2017 Performance and Accountability Report” p.13. なお、2018年度の報告書においては、“direct”は含まれていない。
- <sup>27</sup> U.S. AbilityOne Commission “Fiscal Year 2018 Performance and Accountability Report” p.15
- <sup>28</sup> U.S. Bureau of Labor Statistics “Persons with a Disability: Labor Force Characteristics Summary” February 26, 2019 <<https://www.bls.gov/news.release/disabl.nr0.htm>>
- <sup>29</sup> U.S. AbilityOne Commission “Fiscal Year 2018 Performance and Accountability Report” p.21.
- <sup>30</sup> 同上
- <sup>31</sup> Committee for Purchase From People Who Are Blind or Severely Disabled “Fiscal Year 2020 Congressional Budget Justification” p.39.
- <sup>32</sup> U.S. AbilityOne Commission “Fiscal Year 2018 Performance and Accountability Report” p.21.
- <sup>33</sup> 全国障害者評議会（National Council on Disability）は、独立した連邦政府機関であり、大統領、議会、連邦政府機関に対して、障害者に影響を及ぼす政策、プログラム、手続き等について助言する役割を担っている（NCD.gov homepageによる）。
- <sup>34</sup> National Council on Disability “A cursory look at AbilityOne” 2019 <<https://ncd.gov/sites/default/files/Documents/A%20Cursory%20Look%20at%20AbilityOne.pdf>>
- <sup>35</sup> NCD（2019）pp.9-10.
- <sup>36</sup> NCD “National Disability Employment Policy, From the New Deal to the Real Deal: Joining the Industries of the Future” 2018, p.35 <[https://ncd.gov/sites/default/files/Documents/NCD\\_Deal\\_Report\\_508.pdf](https://ncd.gov/sites/default/files/Documents/NCD_Deal_Report_508.pdf)>
- <sup>37</sup> NCD（2019）p.10.
- <sup>38</sup> 同上、p.17.
- <sup>39</sup> 同上
- <sup>40</sup> 同上、p.18.
- <sup>41</sup> 同上
- <sup>42</sup> 同上
- <sup>43</sup> 長谷川珠子「日本における障害を理由とする雇用差別禁止法制定の可能性－障害をもつアメリカ人法

(ADA) からの示唆』『日本労働研究雑誌』No. 571、独立行政法人 労働政策研究・研修機構、2008年、68頁

<sup>44</sup> U.S. AbilityOne Commission “Fiscal Year 2018 Performance and Accountability Report” p.23.

<sup>45</sup> 箕面市「障害者就労事業所等からの物品等の優先調達推進について」2015年 <[https://www.city.minoh.lg.jp/syougai Fukushi/documents/suisinnnituite\\_1.pdf](https://www.city.minoh.lg.jp/syougai Fukushi/documents/suisinnnituite_1.pdf)>

<sup>46</sup> NCD (2019) p.11.

<sup>47</sup> AbilityOne.gov homepage <<https://www.abilityone.gov/index.html>>

<sup>48</sup> AbilityOne.gov のサイトの中に、Procurement List のページがあり、購入可能な製品とサービスが検索できるようになっている。

#### 参考文献・資料

長谷川珠子「日本における障害を理由とする雇用差別禁止法制定の可能性－障害をもつアメリカ人法 (ADA) からの示唆』『日本労働研究雑誌』No. 571、独立行政法人 労働政策研究・研修機構、2008年、68-78頁

箕面市「障害者就労事業所等からの物品等の優先調達推進について」2015年  
<[https://www.city.minoh.lg.jp/syougai Fukushi/documents/suisinnnituite\\_1.pdf](https://www.city.minoh.lg.jp/syougai Fukushi/documents/suisinnnituite_1.pdf)>  
(2019年12月23日最終アクセス)

AbilityOne.gov homepage “History” <[https://www.abilityone.gov/abilityone\\_program/history.html](https://www.abilityone.gov/abilityone_program/history.html)> (2019年12月23日最終アクセス)

Committee for Purchase From People Who Are Blind or Severely Disabled “Fiscal Year 2020 Congressional Budget Justification”  
<[https://www.abilityone.gov/commission/documents/CPBSD%20AbilityOne%20FY2020%20CBJ\\_Final%2020190311-Updated.pdf](https://www.abilityone.gov/commission/documents/CPBSD%20AbilityOne%20FY2020%20CBJ_Final%2020190311-Updated.pdf)> (2019年12月23日最終アクセス)

McCrudden, Christopher, *Buying Social Justice*, Oxford University Press, 2007

National Council on Disability “A Cursory Look at AbilityOne” 2019  
<<https://ncd.gov/sites/default/files/Documents/A%20Cursory%20Look%20at%20AbilityOne.pdf>> (2019年12月23日最終アクセス)

NCD.gov homepage  
<<https://ncd.gov/>> (2019年12月23日最終アクセス)

NCD “National Disability Employment Policy, From the New Deal to the Real Deal: Joining the Industries of the Future” 2018, p.35 <[https://ncd.gov/sites/default/files/Documents/NCD\\_Deal\\_Report\\_508.pdf](https://ncd.gov/sites/default/files/Documents/NCD_Deal_Report_508.pdf)> (2019年12月23日最終アクセス)

OECD.Stat homepage “Government at a Glance - 2019 edition”  
<<https://www.oecd.org/gov/government-at-a-glance-22214399.htm>> (2019年12月23日最終アクセス)

Public Law No.739 “An Act to create a Committee on Purchases of Blind-made Products, and for other purposes” <<https://uscode.house.gov/statviewer.htm?volume=52&page=1196>> (2019年12月23日最終アクセス)

SourceAmerica homepage “History” <<https://www.sourceamerica.org/history>>  
(2019年12月23日最終アクセス)

Title 41 of the United States Code, Ch. 85 Committee for Purchase From People Who Are Blind or Severely Disabled Sections 8501 through 8506 <<https://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@>

- title41/subtitle4/chapter85&edition=prelim>（2019年12月23日最終アクセス）
- U.S. AbilityOne Commission “Fiscal Year 2018 Performance and Accountability Report”  
<<https://www.abilityone.gov/commission/documents/U.S.%20AbilityOne%20Commission%20PAR%20FY%202018%20Post%20Final.pdf>>（2019年12月23日最終アクセス）
- U.S. AbilityOne Commission “Fiscal Year 2017 Performance and Accountability Report”  
<<https://www.abilityone.gov/commission/documents/U.S.%20AbilityOne%20Commission%20FY%202017%20PAR-Final.pdf>>（2019年12月23日最終アクセス）
- U.S. AbilityOne Commission “Fiscal Year 2016 Performance and Accountability Report”  
<<https://www.abilityone.gov/commission/documents/FY%202016%20CPPBSD%20AbilityOne%20Commission%20PAR%20Final.pdf>>（2019年12月23日最終アクセス）
- U.S. AbilityOne Commission “Fiscal Year 2015 Performance and Accountability Report”  
<<https://www.abilityone.gov/commission/documents/CPPBSD%20FY%202015%20PAR.pdf>>（2019年12月23日最終アクセス）
- U.S. AbilityOne Commission “Fiscal Year 2014 Performance and Accountability Report”  
<<https://www.abilityone.gov/commission/documents/FY%202014%20CPPBSD%20AbilityOne%20Commission%20AFR%2021Nov2014%20-%20combined%20files.pdf>>（2019年12月23日最終アクセス）
- U.S. AbilityOne Commission “Fiscal Year 2013 Performance and Accountability Report”  
<<https://www.abilityone.gov/commission/documents/FY%202013%20CPPBSD%20AbilityOne%20Commission%20PAR%20Final.pdf>>（2019年12月23日最終アクセス）
- U.S. AbilityOne Commission “Fiscal Year 2012 Performance and Accountability Report”  
<<https://www.abilityone.gov/commission/documents/CPPBSD%20PAR%20FY%202012%20Nov%2015%202012.pdf>>（2019年12月23日最終アクセス）
- U.S. AbilityOne Commission “Fiscal Year 2011 Performance and Accountability Report”  
<<https://www.abilityone.gov/commission/documents/CFPBD%2011%20PAR%20Final%2015Nov.pdf>>（2019年12月23日最終アクセス）
- U.S. AbilityOne Commission “Fiscal Year 2010 Performance and Accountability Report”  
<<https://www.abilityone.gov/commission/documents/CFPBD%20FY10%20PAR%20final.pdf>>（2019年12月23日最終アクセス）

