

【意見書その1】 障害者権利条約の批准を想定した 合理的配慮の認識等についての意見書

(障害者政策委員会委員 北野誠一)【2012年7月6日提出】

1. 障害者の雇用・就労に関する基本法は、障害者の側面から言えば改正障害者基本法であり、雇用・就労の側面から言えば、労働基準法である。

2. とすれば、まず、労基法第三条「使用者は、労働者の国籍、信条又は社会的身分を理由として、賃金、労働時間その他の労働条件について、差別的取扱をしてはならない」に、「障害」を追加する必要がある。

3. さらに、改正障害者基本法第三条一「全て障害者は、社会を構成する一員として社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会が確保されること。」及び、第一九条二「事業主は、障害者の雇用に関し、その有する能力を正当に評価し、適切な雇用機会を確保すると共に…」とあることに鑑み、

雇用促進法の現状では、第三条「障害者である労働者は、経済社会を構成する労働者の一員として、職業生活においてその能力を発揮する機会を与えられるものとする。」及び、第五条「全て事業主は、障害者の雇用に関し、社会連帯の理念に基づき、障害者である労働者が有為な職業人として自立しようとする努力に対して協力する責務を有するものであって、その有する能力を正当に評価し、適当な雇用の場を与えるとともに…」は、

それぞれ、「与える」「与えられる」ではなく、「確保する」「確保される」という、恩恵的表現から、より公正性・権利性の高い表現に転換される必要がある。

4. 障害者差別禁止部会は、障害を理由とする差別の禁止に関する法制の制定に向けて論点整理(24年3月)において、《差別の類型化》について、「分かりやすさの観点から、直接差別・間接差別・関連差別を包含した差別の類型として、障害に基づき、あるいは障害に関連して、何人も、区別、排除、制限、その他の不利益な取扱いをしてはならないという包括的な類型と、合理的配慮の不提供という差別の類型を2つにまとめるという方向性において、かねがね意見の一致が見られた。」としている。

差別に関する全般的な規定をおこなう差別禁止法の動向を見極めながら、当研究会でなされている間接差別と合理的配慮との関係の議論を、不利益な扱いに関する包括的な差別と、合理的配慮の不提供という差別の2類型という形で整理することによって、議論を一定整理し、かつ差別禁止法との整合性を確保することが望まれる。

5. 又差別禁止部会の論点整理において、《障害者が【合理的配慮】を必要とする理由》について、

「②障害者の場合には、これまでの社会の障害者に対する配慮のなさにより不平等が生じており、単にその属性を考慮しないで同一取扱いをすれば機会の平等がなされるというのではなく、何らかの配慮がなされなければ、障害者が障害者でない者と実質的な機会平等を確保することが困難であることが多いから必要である。」という意見と、「③私人に対して合理的配慮の提供という作爲を課す根拠としては、同じ社会の構成員である以上、互いに助け合わないといけないという一種の社会連帯思想を持ち出すことも考えられる。」という意見が併記されている。

差別禁止法制は、どちらかと言えば②をベースにすえており、雇用促進法等の労働法制は③をベースにすえているようにも見える。しかし、これまでの社会的差別や偏見の集積の結果として存在する社会的格差を是正すべく想定された、積極的差別是正策としての障害者雇用率制度はもちろんのこと、今後展開される正当な合理的配慮は、今後一定の経過を経れば、かつての女性の洗面室や更衣室や、女性特有の心身の状況に合わせた配慮と同様に、それが無いことが、差別的対応であることが、国民一般に理解されるものと思われる。

6. 問題は、女性特有の心身の状況が、その個別性を一定はらみながら、ある程度普遍化可能であるのに対して、障害者の障害は、極めて多様かつ個別的であるとされる点である。たとえば、障害のある労働者Aに対する初期投資的合理的配慮が、一般的でないのみならず、Aがリタイヤした後、他の障害者にとって有効であるのかも不明確である。また、障害のある労働者Bに対しては、その雇用期間を通じて、特有のコミュニケーション支援や心身面でのサポートを行う人的な合理的配慮が必要な場合も想定され得る。

7. この問題を解決するためには、まずは、ADAで言う、労働現場に固有の配慮以外の配慮を、事業主は行う必要が無いという考え方を、わが国でどう理解するかである。確かに、日常生活でも活用するメガネや補聴器や補装具を、事業主が提供する義務はないとは言えよう。ただし、職場内の会議の手話通訳や要約筆記、労働時間内の身辺介助やアドバイス等はそれが、労働時間外においても必要ではあるとは言え、基本的にその労働現場で労働業務に関連して必要とされているものだと言える。ただし、それが事業主の合理的配慮なのか、過度な負担なのかは、それが、どのような仕組みで提供されているのかによる。例えば、カリフォルニア州のIHSSのように、本人の日常の介助者(パーソナル・アシスタント)が、本人と介助者の判断で、労働現場でも活用できるとすれば、サービス支給量の範囲内で、それを活用することも可能であろう。

8. その意味では、この研究会で何度か意見が出た通勤に対する支援をどう考えるかが重要である。通勤は、雇用・就労にとって不可欠であり、障害者の雇用・就労を阻む大きな要因の一つであり、漸進的であっても、ぜひとも早期に解決したい問題だからである。

通勤支援を合理的配慮として認識するのであれば、それは個々の事業主の合理的配慮を超えている部分もあり、それを超えている部分は、事業主が、必要な助成が受けられる仕組みが不可欠である。

一方、通勤支援をそもそも合理的配慮の範疇外とする見解もある。ADAもこれまで一般にはそのような見解と取っていた。(ただし、最近の判例によれば、障害による通勤困難の事例で、勤務時間の大幅な変更を認めていることもあり、一概にそうとは言えない。)というのは、障害者が他の市民と差別されることなく同様の社会生活・社会参加の機会を保障される事の中に、通勤等の移動交通も当然含まれており、それはADA第2章・第3章の範疇において、公共交通機関の機会平等政策等がそれを果たすこととされているからである。

わが国の場合は、公共交通機関のバリアの問題以上に、通勤時のラッシュが障害者の通勤を困難ならしめており、勤務時間調整や職場近隣のバリアフリー住宅の確保等、様々な対策が求められよう。

9. 障害者権利条約では、合理的配慮は、第2条で以下のように定義されている。

「合理的配慮とは、障害者が他の者と平等にすべての人権及び基本的自由を享有し、又は行使することを確保するための必要かつ適当な変更及び調整であって、特定の場合において必要とされるものであり、かつ、均衡を失した又は過度の負担を課さないものをいう。」

10. 権利条約の定義を前提として、これまでの議論を整理すると以下のようになる。

合理的配慮が、「特定の場合において個別に必要とされるもの」ということは、イギリスの事前型合理的配慮という認識よりは、むしろアメリカのADAやリハビリテーション法508条、日本のバリアフリー新法等が、よりバージョンアップすることによって、基本的な労働現場のアクセシビリティやユーザビリティや情報保障がなされていることが、つまりは普遍的配慮(Universal Accommodation)が、個別の合理的配慮(Individual Reasonable Accommodation)の前提条件として存在しているという認識が重要である。

でなければ、個別事業主が、どこまで合理的配慮をやらねばならないかが、不明確となってしまふ。例えば、車いすを使用する障害者のために職場の段差をなくしたり、エレベーターを付けることは、基本的に普遍的配慮として、バリアフリー新法等のレベルで事前に行われているべきことであり、それらを踏まえて、それを超えた個別的配慮を、合理的配慮というのである。他法制度で求められる普遍的な配慮を前提として、さらに、その障害者特有の入力装置やコミュニケーション支援やスケジュール管理や労働慣行等の調整といったことが、合理的配慮に求められる内実である。

11. 最後に、これは言うまでもないが、障害者の雇用・就労の可能性を最大限追求するには、まずは、その門戸を開いておかねばならない。確かに、雇用納付金を納める義務を負わない雇用主とその従業員が、合理的配慮に関する助成金を受けるといった場合や、障害者手帳等を持たないために障害を認定することが困難な障害者の場合等では、その門戸を狭める方が、分かりやすく、管理もしやすい。しかし、多くの精神障害者や発達障害者や難病障害者は、手帳を取得してはいないが、雇用・就労の場面で様々な困難を抱えて、いばらの道を歩んでいる。その人たちと、将来その可能性のある人々を適切に支援できずに、何の雇用・労働政策であろうか。

【意見書その2】 障害者権利条約の批准を想定した
障害者差別禁止法(予定)と障害者雇用促進法の関係についての意見書

(障害者政策委員会委員 北野誠一)【2012年7月6日提出】

1. 今後、障害者権利条約の批准にあたって、わが国における障害者雇用・就労に関する法・制度の見直しを如何に展開するのかは、障害者の社会生活において、極めて重要なテーマである。

2. その際、その中心となる法律である、障害者差別禁止法(予定)【以下Aと表記】と障害者雇用促進法【以下Bと表記】の望ましい関係について意見を述べる。

3. いやしくも、AとBが法として、同じ障害者雇用・就労に関して共存するということは、①それが、基本法と個別法のように、全体の理念法か個別施策法という関係

②一般法と特別法のように、一般法に含まれない特別な事項を扱う法とそれ以外の全体を扱う一般法という関係

③同じ障害者の雇用・就労を対象とはするが、その対象関係が、国家と事業主との権利・義務関係を規定する法と、事業主と障害のある労働者との権利・義務関係を規定する法という相互補完的關係

といったことが想定され得る。

①言うまでもなく、Aが理念法とBが個別法という関係であることは想定されていない。なぜなら、障害者差別禁止法は、いわゆる理念法ではなく、裁判規範性を有する法として想定されているからである。

②では、それは、一般法に含まれない特別な事項を扱う特別法としてのBと、一般法としてのAという関係なのであろうか。実際には、A・B共に障害者の社会生活の中心である雇用・就労場面における事業主と障害のある労働者との関係を対象とする限り、それは一般法と特別法という関係で整理することはできない。

③とすれば、如何なる要件のもとで、AとBが、それぞれ同じ事象に対して、取り扱い方を異にして、相互補完的に共存しうるかである。

つまりは、より自由権規約に近い社会的差別禁止としてのAと、より社会権規約に近い措置給付的存在としてのBという形で、相互補完的に共存しうるかである。

4. その際2つの問題が考えられる。

まずはBの障害者雇用率制度は、Aの差別禁止法に抵触しないのかである。それが併存するためには、雇用率制度によって雇用された障害者が、一般被雇用者の一員として、一切の、区別、排除、制限、その他の不利益な取扱いを受けないことが、権利として明確でなければならない。雇用率制度は、わが国の障害者雇用促進の大きな政策でもあり、労働基準法が保障する労働者としての位置づけに、障害を加えることで、それ明確にすべきである。

5. もうひとつは、Aによる障害のある労働者の請求を基本とした、事業主に対する合理的配慮の義務付けは、社会連帯を基礎とする事業主による、障害のある労働者への措置給付的存在としてのBのあり方と、矛盾なく共存しうるかである。

それは、Bが法律で謳っている各種の助成金等の位置づけの問題である。Aにおいては、合理的配慮の要請は、基本的に障害者からなされ、それが正当な要請であれば、それは、障害者の権利性として、事業主は、それを提供する義務を負う。その際、その合理的配慮に必要な技術や資材等を事業主が申請し、その助成が受けられる仕組みを今後Bに組み込んだとしても、それが受けられるかどうかは、その権利性とは一義的には繋がっていない。つまりは事業主は、Aに基づいてそれが正当な要請であれば、Bに基づいて助成金を受けられても・受けられなくても、必要な合理的配慮が、なされなければならない。

6. ここでAとBを相互補完的と捉えれば、以下のようになる。

障害のある労働者からの要請を基本とした正当な合理的配慮については、AにしろBにしろ事業主は、作為義務を負う。事業主は合理的配慮に対する技術的指導や可能な給付をBに基づいて申請し、措置的給付を受ける。ただそれはあくまで措置的給付であって、事業主の権利ではなく、予算制約性もあって、受けられないかもしれない。受けられない場合においても、AにおいてもBにおいても作為義務は存在するが、その義務を担保する仕組みを構築しなくてはならない。

Bにおいては、強い行政指導がなされることになるが、それでも、事業主がそれを怠った場合に、障害者の側が第3者機関(例えば紛争解決委員会等)に持ち込んだとしても、それでも解決がつかない場合はどうなるのであろうか。

裁判に持ち込まれた場合を鑑みれば、障害者の側に差別を受けない権利性、つまり不作為が差別に当たるといふ裁判規範性をAが担保することによって、合理的配慮が障害者の権利として成立しうることになる。

7. 一方、事業主の方は、あくまで、競争原理の中で動いており、合理的配慮に必要な助成が受けられない場合、同様の能力を有する、合理的配慮を必要としない労働者が選択肢として存在すれば、後者を選択することは、経済合理性に適っているとも言える。つまりは、経営的に豊かな大企業においても、社会連带的義務や企業の社会的責任(CSR)というだけでは、障害者の権利も、事業主の義務も成立しない。

8. ここでは、経済合理性を大きく逸脱しない形で、合理的配慮に対する過度な負担が、企業の規模と財政力に基づいて規定され、合理的配慮とその過度な負担が、事業主・障害のある被雇用者・被雇用者全般・一般社会それぞれに納得がいくものでなければならない。

9. さらに、合理的配慮の過度の負担については、今後一層の重度の障害者の雇用を促進するためにも、とりわけそれが法定雇用利率に基づいて採用された障害者の場合、超過分については、利用者の権利性を担保するために雇用促進法や一般法において、国の裁量権や予算の制約性を超えて、事業主に、助成を受ける権利性が担保されるべきだとも言えよう。

しかし、これは、Bの国からの事業主に対する措置給付的側面を大きく超えた、事業主にエンタイトルメント(受給権)を担保することになり、Bの改正は極めて大幅にならざるを得ない。

10. さらにBの助成金等の申請に障害者が関与することは、あってもよいと思われるが、そのことが、障害者の権利性を弱める可能性もあり、あくまで、助成金等を受ける・受けないは事業主の裁量であり、正当な合理的配慮を行うのは、事業主の義務とすべきであろう。

11. このようなレベルまでAとBとの関係性を整理しておけば、障害者と事業主との関係を規定するAと、国と事業主との関係を規定するBは、基本的に同じ事象の異なる側面を規定しており、相互に矛盾をきたすことなく、相互補完的に存在しうると見做すことができよう。

12. 残された大きな問題は、各法の調停・仲裁機関である。採用にあたって必要な、あるいは雇用中の何らかの状況において、障害者が合理的配慮を必要とするために、事業主にそれを求めたとしよう。

まずは事業主と障害者との協議において、あるいは、技術的サポートを提供する第3者機関を交えて、当事者間でそれを解決できることが望まれる。その際、技術的サポート機関が過度な負担を超えない解決策を提起しているにもかかわらず、それを事業主が拒否する場合には、当事者が出頭拒否できない権限をもつ仲裁機関が必要であり、それでも解決できない場合は、裁判ということになる。

その際、既存の、労働委員会や紛争調整委員会と、2012年10月以降始まる障害者虐待防止法に基づく、障害者権利擁護センター・虐待防止センターとの関係や、今後障害者差別禁止法制のもとで創出されると思われる、国・地方自治体の権利擁護機関との関係・役割分担等は、不確定の部分も多く、これからの検討課題である。

