

今後の主な論点（「第3」のうち「合理的配慮の提供の実効性を担保するための措置、特に、事業主の負担に対する助成の在り方」と「過度の負担について」）

第3 職場における合理的配慮

3 合理的配慮の提供のための仕組みと実効性の担保について

○ 合理的配慮の提供の実効性を担保するための措置について、どのように考えるか。特に、事業主の負担に対する助成の在り方（現行の納付金制度との関係など）について、どのように考えるか。

<第1回から第6回までの意見等>

○ 公的助成の性格をどう考えるかだが、合理的配慮をしつつ雇うのは当然でそれに関わるコストは、当然企業が負担すべきと理解するか、合理的配慮という条件整備、ある種、公共財だという理由で、政府が助成するか、どちらがどちらから接近するかにより、公的補助の性格も変わってくる。

合理的配慮という社会システムは公共財的な性格があるが、個別対応は雇用するのが当然である以上、企業の個別投資の話で、したがって、視点としては、福祉政策よりは、労働政策や産業政策的な視点のほうの色彩が強いということか。その上で、労働政策としての個別性とか、企業負担に対する産業政策上の配慮というのが必要になってくるという整理か。（第1回、駒村委員）

○ 条約から派生して「合理的配慮を行うこと」自体が、法制上は、事業主の義務というふう位置づけないと条約との整合性が取れない。では、それに対する助成というのをどういうふう理論構築するのか、そこが実は大きな課題ではないか。（第1回、岩村座長）

【納付金制度の活用について】

○ 現行の納付金制度は、雇用義務を履行するため、障害者雇用に伴う費用を調整するという機能がある。また、その達成を、現状は労働市場メカニズムを誘導することで達成しようとしている。ある種、市場に誘導的なものを入れていくことがこの制度のエッセンスだが、雇用率達成に加え、新たに合理的配慮の義務が企業に発生するそのコストを企業が対応するという考え方であるので、現行の仕組みを強化していくのが1つの選択肢。ただ、財政的な強化が必要で、費用の幅も個別性が高いという意味でバラつきも大きくなり、具体的にどういう形で支援をしていくのか、誘導していくのが課題。（第6回、駒村委員）

○ 経済学では、私的財は、便益が個別企業や個人に留まっていくようなもので、基本的には市場メカニズムでやる。今回、合理的配慮への対応が個別企業の義務とすれば、当然、個別企業で対応しなければいけない。ただ、それは市場で放置してもうまくいかないの、納付金会計のような形で、政府による一定の介入は正当化されるのではないか。一方、合理的配慮による障害者雇用の質の向上、それ自体が社会にとって意味がある、外部性があるという理屈づけなら、財政的な支援を正当化することができる。

原則は、個別企業に義務づけということを明記した以上、最小限の市場への介入として納

付金を利用していくというのが原則。そこから広がった部分は、公共財的な性格、外部性があるので、一般財政からの支援も求めていく。こういう理屈の整理も必要なのではないか。
(第6回、駒村委員)

○ 助成を行うとき、特会、一般会計は理屈として難しいが、納付金制度で、事業主から集めた財源で助成措置を考えるのが筋としては通りやすい。そのとき、現行は達成企業に調整金が支払われているが、合理的配慮の場合、1人でも障害者を雇うと必要になるので、非常に対象事業主が広がる。そうすると納付金額が膨大になるのではないか。それと、対象障害も発達、精神など広げていくと、そこでも母数が大きくなり、現実的な形で制度が回るのか。
(第6回、武石委員)

○ 納付金制度の中であれば事業主間の経済的負担の調整であり、義務づけたこととの整合性は失われないのではないか。そういう意味で、納付金制度を利用する形での助成が考えられるのではないか。(第6回、石井委員)

【対象事業主について】

○ 仮に、合理的配慮をする事業主に一定の助成をする場合、対象は合理的配慮をする全事業主とになるが、一方、納付対象をどうするかという問題になる。全事業主が合理的配慮を提供する可能性があるため、全事業主から集めたお金をプールし、合理的配慮をする事業主へ配ることになるが、それは現実的なのか。非常に事務的な問題もあり、また、事業主がどれだけ納得するのかということがあり、その点は大きな疑問。(第7回、武石委員)

○ (具体的数字を伺って)あまり小規模にまで納付対象を広げるのは事務手続き上現実的でない。また、現行が事業主間の経済的負担の調整であるため、事業主の負担のみで運営されているが、納付対象の拡大は事業主理解がどこまで得られるか。厳しい経営環境に照らすと、負担の対象企業を広げることは無理がある。今の制度の枠組みの中で、何とか工夫してできないかが実現可能性のある話。1人でも雇用する企業に合理的配慮が求められることとなるが、現行の報奨金は200人以下でも支給対象になっており、かなり義務を超えて雇用した場合に支給されるので、そういうところに内容等の充実を考えるということで検討していただければと思う。(第7回、石井委員)

○ 納付すべき対象事業者と支援すべき対象事業者の範囲は、実務上考えるとかなりギャップが出てくる可能性があるが、現在でも支給する内容が調整金、助成金と報奨金であるから、いくらかのギャップはある。報奨金の性格をどういうふう位置付けるのかによっては、これがギャップを埋める時の一つの論拠になるのではないか。今の整理だと産業界全体でのある種再分配とまで言ったら問題があるが、200人以上と以下のところの、かなり広い調整的な性格があるのではないか。要するに、支援すべき対象事業者を限りなく一人に広げていけば、そうなるのではないか。(第7回、駒村委員)

【対象障害者について】

○ 対象障害者については、精神障害、発達障害というのは当然入れるべき。むしろ、これか

らこうした人たちが増えてくるため、それに合ったような合理的配慮というか、その納付金制度を考えていった方がいい。(第7回、野澤委員)

- 合理的配慮に関し、対象障害者を広げることは重要なことで、合理的配慮の措置義務として、いろいろな障害者への配慮が必要とはおっしゃる通り。ただ、その上で、今度は助成をどうするかはまた別の議論。助成措置をオール企業で考えるか、今の納付金制度・雇用率の仕組みをベースに考えるのかによって、相当、助成のところの考え方が変わってくるが、助成をオール企業でやるのは技術的に難しい、非常に不可能に近い。雇用率を前提にした納付金制度、それから調整金、助成金をベースにしていくのが現実的な対応であり、その調整金の対象障害者を、雇用率と離れてしまうのは難しい。(第7回、武石委員)

【納付すべき額について】

- 納付すべき額は、もっと上げていいのではないか。発達障害や知的障害、精神障害に対する合理的配慮は何かというのを考えていく時、かなり合理的配慮の内容は広がって、いろんなものが出てくる。例えば、障害特性に関する啓発、教育は個別性の高い問題で、1、2回やればそれで済むという問題ではない。もっと個別にスーパーバイザーが入って具体的にやっていくためには、手間もお金も時間もかかる。それを考えれば、これからその支給対象や支給額が増えていくと考えられ、やはり納付額も増やしていかないと、釣り合わないのではないか。(第7回、野澤委員)

- 特別費用の調査項目には、ほぼある意味で合理的配慮の基本的な項目の幾つかは入っている。また、今後、精査して、これに入れないといけない項目もあり得るかも知れないので、具体的な合理的配慮の内容を検討していく中で、この項目以外にも要るかどうか検討すべき。ただ、基本的に合理的配慮のベースとしての支援となっているが、個別にこれで賄えない場合、どんな形で補助するか。重い障害を持っていたり、合理的配慮が余計に必要な方も、就労してもらえそうな仕組みを今後検討していただきたい。(第7回、北野委員)

- 枠組みが広がることを期待している精神障害の部分、そこに発達障害が含まれて知的と線引きが難しくなっていることを考えると、人的な支援も非常に必要になってくる。人的な支援に関してのノウハウが合理的配慮で増えることは、潤滑油として扱うべき納付額も、やはり上げていく必要があるのではないか。(第7回、田中委員)

- 義務化されている部分(合理的な配慮)は納付金制度の枠組みを活用し、過度な負担は、一般会計や特別会計による助成をする。理屈はそうなるのではないか。その上で、納付金制度でどうやっていくか。納付金額の見直しが必要かどうかは、合理的配慮について、本来企業が自分の責任で自分の費用でやるべきところを、経済界全体で、他の事業主も助けて負担調整をしましょうという制度であって、そこは全部面倒みるのではなく、やっぱり経済界全体、対象事業主全体としてどこまでの負担ができるか、あるいは、支給を受ける側もどこまで自分たちでやって、どこからは支援を求めるとい、割り切りの話。そうすると、引き上げが必要かどうかという点は、理解が得られるかどうかはまずあって、現状の経済情勢に照らすと、引上げの議論は現実的ではないのではないか。(第7回、石井委員)

【個別性・多様性への対応について】

- 個別性が高いということにどう対処していくか。例えば、自立支援法では標準的なサービスメニューがあり、その中から障害者は利用している。研究会では、標準的にどういったサービスメニューが提供でき、助成できるかを何かで謳っていくべき。(第6回、山岡委員)
- (山岡委員の意見を受けて) 例えば、知的障害だと、標準的に職場で働くにはこういうサポートが必要ということをいくつか定型化し、メニューが提示できれば、それに応じて助成金を考えるということだが、さらに、それでカバーできない部分が残るため、そこはどうするのか。(第6回、岩村委員)
- 合理的配慮の個別性という点に関し、実際いくら係ったかというのに対し、個々に支援していくのは難しく、支援制度を作るときはある程度の類型化が必要。一方、類型化も、シンプルなものから複雑な類型化まであり、事務的な負荷も考慮する必要がある。ドイツ・フランスが人的支援などで類型化しているが、そういう形で助成の中身をタイプ分けする必要がある。(第6回、武石委員)
- 個別性・多様性に対応すると細分化されていくが、これは限界がある。また、細分化すれば使い勝手が悪くなり、そういうのをうまく使いこなすためのコンサルがビジネスを見出して、企業の支出という面でそこにロスが発生するという矛盾も感じる。一般納税者の感覚からして納得が得られるかどうかはあるが、むしろ、現場の裁量を増やし、もっと自由な使い方ができるような助成金を考えたほうがいいのではないか。(第6回、野澤委員)
- 一般論として、制度設計の際、助成金を受ける人についてあまり性善説に立てない。その結果、助成金はどんどん精緻になっていく。特に、丸めたお金を渡すといったとき、それをどうコントロールするかは可能だとは思いますが、仕組み方が難しい。(第6回、岩村座長)
- 合理的な配慮は個別性が高いが、いきなり紛争解決機関に持っていくのではなく、企業現場の中で、当事者と事業主、労働組合などが話し合う仕組みがいい。そこに、ジョブコーチや色々な支援機関を活用し、合理的配慮の中身を現場で検討する際に参画させ、そこで「判定」の手助けをしてもらう。それが仕組みとして考えられるのではないか。(第6回、杉山委員)
- ある程度メニュー化し助成金の体系を作った上で、最後に残った特殊事情でメニューに乗れないようなものは、さらに別枠の仕組みを考える。また、過度の負担のケースは、さらに別途理屈を立てて何らかの形で助成する。現実的に考えると、そういう制度設計の組み方が考えられるのではないか。(第6回、岩村委員)

【助成金の期限について】

- 期限付きの助成金が常時雇用につながっていない。障害者の人生の中で、安定して仕事をしていくためには、期限付き助成金は問題ではないか。(第6回、大胡田委員)

- 合理的配慮には期限なく支援が必要なものがある。例えば、ジョブコーチなどは、一定期間の職場定着のための制度だが、例えば、2年、3年目になったとき、仕事を変えたとき、雇用主側からジョブコーチを要請できるようなことがあると、新たな仕事を組むことができるというようなことがあるのではないかと。(第6回、山岡委員)

【助成金の障害者による申請について】

- 助成金は、事業者からわかりにくい。わかりやすいシステムであるべきことは当然だが、障害者自らが申請に関与できるような仕組みを作るべき。助成金を充実させても、事業者の事務負担がないと助成されない仕組みでは、現状は変わらない。障害者がここまで申請してあり、雇えば自動的にこのお金が出るというところまで御膳立てできる仕組みが必要ではないか。(第6回、大胡田委員)
- 障害者が申請する手続きは良いことだが、例えば、知的障害、発達障害の方の一部には、自分でできない方もおり、そこにも配慮が必要。(第6回、山岡委員)
- 現在の特会は財源が使用者側の保険料であり、事業主への助成という組立て。雇用特会の場合そういう限界があるが、合理的配慮の助成をどう仕組むかは、どこまでやれるかは検討の価値があるのではないかと。(第6回、岩村座長)

【財政的な支援以外の支援について】

- 個別性の高い知的、精神の場合、単に企業へのお金による支援だけではなくて、人的支援という位置づけも検討する必要がある。個別性を把握する際の、問題が起きてからチェックというところでなくて、きちんと職場にたどり着くまでの支援装置としての機能も含め、それがどの程度まで維持されるかも含め検討する必要がある。(第6回、田中委員)

【過度の負担について】

- 過度の負担かどうかは企業規模、経営状況もあり、そこはある程度、類型化・項目化すると思うが、諸般の事情を総合する中では、当然どのような助成があるかも重要な考慮要素になるのではないかと。(第6回、石井委員)
- 過度な負担で、公的助成がない又は公的助成はあっても実際に負担が発生する場合は問題。その場合、個別の障害者の状況に応じ、個別の助成金を期限を付けずに申請する仕組みを企業に認め助成する。調整金、報奨金、助成金という仕組みを整理し、一般的な障害者の助成、障害者雇用の促進のための助成金の一般の部分と、過度な負担への助成という形で仕分けして整理したらどうか。(第6回、北野委員)
- 過度な負担の場合義務を超えるので、その部分は雇用特会でも対応可能ではないかと。(第6回、武石委員)
- 過度な負担の場合、義務が免れるという考えに異論はないが、過度な負担を判断するシーンはどこにあるのか。障害者を採用する段階、雇用期間中に仕事が変わった場合、雇用終了

の場合、そのときどきで過度な負担は、誰がどのように判断していくのか、その共通認識が必要ではないか。(第6回、杉山委員)

○ 過度な負担は企業規模を考慮するかどうかは、まだ決着が着いていない。絶対的に考えるのか、相対的に企業規模や負担力から見て過度なのかという議論しなければいけない。(第7回、駒村委員)

○ 合理的配慮ができない理由として過度の負担があるが、それは明確にしておかないと合理的配慮の議論は成立しない。ADAは合理的配慮について列挙しているが、過度な負担については非常にリジットで、明確に決まっている項目がある。その項目を超えてはいけない。事業員数と経営力があり、その項目を日本でも考えるべき。それ以外はあまり認めてしまえば、障害を持っている方が雇用されると受けられる合理的配慮を受けられる権利が弱まるので、そこは検討していただきたい。(第7回、北野委員)

【その他】

○ 障害者雇用において公務員関係は、教員、教育委員会を含め非常に重要な位置を占めており、納付金からの財源がないなら、別建てで公務員においても合理的配慮に対しきちっと財政的な裏付けをもった支援ができるような仕組みが必要ではないか。(第7回、大胡田委員)

○ 一般会計や特別会計での助成金もあり、共生社会の実現に向けノウハウが必要だということに対し、いろいろ配慮が必要な部分も盛り込んでいただきたい。(第7回、田中委員)

○ 現在でも一般会計や特会からかなりの金額が入っており、合理的配慮を入れることによって、どう動いていくのか。それと、これだけ厳しい中で、この額を今後どう見ていくのかというのも、多分考えておかないといけないのではないか。(第7回、杉山委員)

○ 制度の大枠を変えないで工夫するとした場合、例えば調整金の幅というのを今よりも薄くし、その分をむしろ助成金に財源を割り当てるなどそういう余地というものはあるかも知れない(第7回、岩村座長)

○ 雇用促進法を土台にすると、どうしても経済界で負担を分かち合う視点が重視されるが、本議論は条約をどう批准するかという視点であり、これは経済界のみならず、国民全体がどうやって障害者を受け入れ一緒に生きていくかという問題。ADAでは減税により合理的配慮に対するインセンティブにしており、これは検討すべきではないか。この減税は、国民全体で理解を得て、障害者も一緒に生きる社会をつくろうということに繋がっていくものだと考えている。(第7回、大胡田委員)

<障害者雇用分科会「中間的な取りまとめ」>

○ 労働者代表委員、使用者代表委員及び障害者代表委員から、障害者に対する合理的配慮を行う事業主の負担に対する助成の在り方を検討するべきではないかとの意見があった

- 労働者代表委員及び障害者代表委員から、公的な助成等を考慮した上で過度の負担か否かを判断すべきではないかとの意見が出された。

<平成20年研究会「中間整理」>

- 現行の納付金制度に基づく助成金は、合理的配慮として行うこととなるものが対象となっており、適宜この助成措置を見直すことにより、合理的配慮を実効あるものにしていくことができるとの意見があった。また、フランスのように、納付金制度に基づく助成金を活用して企業による合理的配慮に必要な経費をカバーするには、現行の納付金制度や法定雇用率(1.8%)では足りないのではないかとの意見があった。
- 雇用率制度の対象でない事業主も含めて全事業主を対象とする場合、合理的配慮に対する財政支援をどのような形で行うかが問題になるとの意見があった。
- 現行の雇用関係の助成金や支援には期限があるが、合理的配慮の前提となる仕組みとして期限のない制度を確立すべきではないか、との意見もあった。

(参考) 諸外国の制度

【財政的援助】

<ドイツ・フランス>

- ・ 雇用率未達成企業からの納付金を原資として、使用者に対し給付金・助成金を支給
- ・ ドイツでは、①障害者雇用のために恒常的な特別な補助的な労働力(ジョブコーチ)が必要な場合、②障害者雇用が使用者にとって通常のコストと言えない費用と結びつく場合、③障害者雇用の結果、事業所における労務の提供が減少する場合、等でも使用者は雇用義務を負い、これに係る負担を調整するため給付金を支給。
- ・ フランスでは、①労働時間調整支援金(高齢障害者が賃金減額なしで労働時間を短縮して雇用継続できることを目的とする)、②通勤支援金(交通に係る超過費用を保障する)、③労働環境適応支援金(雇用前の調整費用(文書の点訳など)を保障する)、④雇用維持支援金(障害を負った又は障害が悪化した場合、雇用継続のための外部の支援機関の費用などを支給)、⑤技術的支援・人的支援(手話通訳等の人的支援費用)、⑥チューター支援金(企業内で指導・訓練するチューターの委嘱・育成費用)等を支給。

<アメリカ>

- ・ 政府が援助する仕組みはない。企業規模に応じ合理的配慮に係った費用の税制上の優遇。

<イギリス>

- ・ 雇用年金省の機関であるジョブセンタープラスにより実施される「仕事へのアクセス支援(Access to Work)」を通じて、調整措置の費用を支援。支援の範囲は、雇用されている期間、必要な支援の種類、自営か否かなどを考慮して決定。具体的には、①特別な補助具、福祉機器、施設と設備の改修、②通勤の支援、③職場での読上げ等の援助員の配置など

4 過度の負担について

○ 合理的配慮の提供と過度の負担について、どのように考え、過度の負担の判断基準をどのように考えるか。特に、公的な助成との関係をどのように考えるか。(上記3参照)

<第1回から第6回までの意見等>

○ 雇用側の過度な負担も、できれば、私はミニマムスタンダード的なもの、最低限ここまでというところを、書き振りで分ける等により、きちんと示しておくべき。(第1回、山岡委員)
【再掲】

【過度の負担について】

- 過度の負担かどうかは企業規模、経営状況もあり、そこはある程度、類型化・項目化すると思うが、諸般の事情を総合する中では、当然どのような助成があるかも重要な考慮要素になるのではないかと。(第6回、石井委員)【再掲】
- 過度な負担で、公的助成がない又は公的助成はあっても実際に負担が発生する場合は問題。その場合、個別の障害者の状況に応じ、個別の助成金を期限を付けずに申請する仕組みを企業に認め助成する。調整金、報奨金、助成金という仕組みを整理し、一般的な障害者の助成、障害者雇用の促進のための助成金の一般の部分と、過度な負担への助成という形で仕分けして整理したらどうか。(第6回、北野委員)【再掲】
- 過度な負担の場合義務を超えるので、その部分は雇用特会でも対応可能ではないか。(第6回、武石委員)【再掲】
- 過度な負担の場合、義務が免れるという考えに異論はないが、過度な負担を判断するシーンはどこにあるのか。障害者を採用する段階、雇用期間中に仕事が変わった場合、雇用終了の場合、そのときどきで過度な負担は、誰がどのように判断していくのか、その共通認識が必要ではないか。(第6回、杉山委員)【再掲】
- 過度な負担は企業規模を考慮するかどうかは、まだ決着が着いていない。絶対的に考えるのか、相対的に企業規模や負担力から見て過度なのかという議論しなければいけない。(第7回、駒村委員)【再掲】
- 合理的配慮ができない理由として過度の負担があるが、それは明確にしておかないと合理的配慮の議論は成立しない。ADAは合理的配慮について列挙しているが、過度な負担については非常にリジットで、明確に決まっている項目がある。その項目を超えてはいけない。事業員数と経営力があり、その項目を日本でも考えるべき。それ以外はあまり認めてしまえば、障害を持っている方が雇用されると受けられる合理的配慮を受けられる権利が弱まるので、そこは検討していただきたい。(第7回、北野委員)【再掲】

<障害者雇用分科会「中間的な取りまとめ」>

- 事業主にとって配慮の提供が過度の負担となる場合には、事業主が合理的配慮の提供義務を負わないということについて、異論はなかった。

過度の負担については、合理的配慮と同様に非常に個別性が強いことから、企業の事業規模等を総合的に勘案して、個別に判断する必要があり、判断基準として一律の数値基準を設けることにはなじまないとの意見が出され、異論はなかった。また、使用者代表委員から、仮に指針において過度な負担の判断基準を記載するとしても、あくまで一つの参考情報として位置付け、基準に対応した事例の集積を待つことが適切であるとの意見が出された。

使用者代表委員から、過度の負担か否かを判断する要素として、企業規模、企業がその時々において置かれている財政状況や経営環境全般が考慮されるべきであるとの意見が出された。

障害者代表委員から、企業が新しく障害者を雇う際には、企業が提供可能な合理的配慮の限界を提示する必要があるとの意見が出された。

労働者代表委員から、過度の負担に該当するかについては、使用者側がまず説明責任を負うべきではないかとの意見が出された。

- 労働者代表委員及び障害者代表委員から、公的な助成等を考慮した上で過度の負担か否かを判断すべきではないかとの意見が出された。【再掲】

<平成20年研究会「中間整理」>

- 過度の負担の基準としては、企業規模、業種、従業員数、環境の特性、地域の文化・慣習等を参考にして判断すべきではないか、との意見があった。また、長期療養者に対する解雇に関する裁判例でも、事業規模を考慮しており、過度の負担の判断に当たっても、事業規模はある程度考慮せざるを得ないのではないか、との意見があった。

さらに、過度の負担の基準として、現行の障害者雇用納付金制度の特別費用の額を参考とする（合理的配慮を行うための費用が特別費用の額と比べてどの程度かを斟酌する）ことも考えられるのではないか、との意見があった。

- どのような場合に「過度の負担」に当たるか具体的な指針を定めるべきとの意見があった。

(参考) 諸外国の制度

【過度の負担について】

<ドイツ・フランス・アメリカ・イギリス>

- ・ 各国とも事業主に「過度な負担」が課される場合、合理的配慮の提供義務は免れる。(ドイツは障害者の請求権はない。)
- ・ ドイツ・フランス・イギリスともに「過度の負担」に関する法的な定義はないが、ドイツ、フランスでは公的な助成を考慮した上で、過度な負担か否かを判断。イギリスは、個々の事案の総合的な事実(費用、費用対効果、企業規模等)を踏まえ判断。
- ・ アメリカでは、過度の負担とは「著しい困難又は費用を要する行為(ADA101条(10)(A))」とされ、①配慮の性質又は費用、②配慮の提供に係る施設の財政的資力、施設の労働者数、施設運営への影響③企業の財政的資力、労働者数、施設の数・種類・立地④事業の種類など多様な基準によって判断。