

障害者権利条約の批准と同時に国内法・行政・司法の基本改革が必要

清水 建夫 (働く障害者の弁護団/NPO 法人障害児・者人権ネットワーク 弁護士)

1 障害による差別の撲滅に向けてのEUの先進的取組み

ADA (障害をもつアメリカ人法)の成立(1990年)はADAの衝撃として各国に影響を与え、数十の国に差別禁止法制をもたらした。1990年台後半からは、障害による差別の撲滅へのEUの取組みがめざましく先進的な役割を果たした。とりわけ、EU指令である雇用均等一般枠組み指令(2000年)はEU加盟国に法制定の整備を迫り、加盟各国は着実に法制化を進めた。EUは国連における障害者権利条約の内容についても積極的に参画し、合理的配慮の否定は差別であるとの条約の根幹を定める上での中心的役割を担った。EU加盟国の中にはフランス、ドイツのように日本と同じ割当雇用制度を採用している国が一定数あり、EUの新たな法制度は日本において障害者権利条約の国内法化を進めるにあたって重要な指針を指し示している。EUの先進的取組みについて障害者職業総合センター調査研究報告書 No.81「EU諸国における障害者差別禁止法制の展開と障害者雇用施策の動向」(2007年3月)、同 No.87「障害者雇用にかかる『合理的配慮』に関する研究 - EU諸国及び米国の動向」(2008年3月)に詳しい。

2 EU雇用均等一般枠組み指令の概要

以下は上記研究報告書 No81 第 部第1章引馬知子「EUの障害者の人権保障の法的取組みと雇用施策の現状」からの引用による。

「EUは、障害のある人々の社会的統合における施策や行動プログラムの積み重ねにより、アムステルダム欧州理事会(1997年)において、障害による差別の撲滅を可能とする措置をEUが執り得ることを、拘束力のある法として初めて謳った。2000年にはこれを具体化する指令(雇用均等一般枠組み指令及び人種・民族均等指令)が、EUと加盟国、市民社会、労使、欧州議会との協議の末に採択された。現在、全加盟国には、EU指令が規定する最低限あるいはそれ以上の水準の均等法政策の実施が求められている。また、新しいEU条約となり得る欧州憲法条約(2004年合意)は、EUの標語を“多様性の中の統合”に求め(8条)、その条文中で障害のある人々の基本的権利及び政治的・市民的権利を提示するのである。」「全体として、1990年代半ば以降EUは障害に関わる視点を、補償の受身の受給者から、均等な権利をもって積極的に社会に参加する者へと移し、障害のある人々のメインストリーム化を主眼とする諸施策を目指すようになった。それは、本章で述べるEUにおける福祉モデルから福祉モデルと市民権モデルの共存の方向性や、

雇用における均等法の導入、社会の全側面におけるアクセスの向上への取組みに現れる。」「雇用均等一般枠組み指令は、人種あるいは民族、宗教あるいは信条、障害、年齢あるいは性的志向による、直接的及び間接的な差別を禁止する。同指令は、差別の概念を、間接及び直接差別、ハラスメント(嫌がらせ)に分け、その詳細を定義した。適用範囲は、自営業をはじめとする全ての雇用分野における、職業訓練や職業へのアクセス、昇進、再訓練、解雇や賃金を含む雇用条件や労働条件等である。同指令の均等原則には、一定の範囲で例外が認められ(第三国民や無国籍者、軍隊への適用等)、また、障害に関しては特例として『合理的な配慮(reasonable accommodation)』の規定が設けられている(第5条)。これは、障害のある人々への均等な取り扱いの原則を遵守するために、使用者にとって不釣り合いな負担にならない限り、障害者の雇用への参加や昇進、あるいは訓練へのアクセスを可能とする適切な措置を、使用者が執ることを謳う。さらに、加盟国には一定のポジティブ・アクション(積極的な行動/積極的差別是正措置)の採択が認められる。(中略)同指令は、EUの多くの指令に倣い、均等待遇原則の保護に有利な規定を加盟国が導入あるいは維持できるとしている(第8条1項)。また、権利の擁護(defence)として、均等待遇原則の適用される権利が侵害されたと考えるすべての者に、司法的又は行政的手続きをとる権利を定めた(第9条)。その立証責任は原則として被告にあり(第10条)、均等待遇原則への苦情や法的手続きに対する使用者の解雇や不利な扱いについて、個人を保護する措置の導入を規定する(第11条)。さらに労働の現場の監視や労働協約の締結、行動規範を通じた均等待遇を促進する労使対話の奨励(13条)や、加盟国による適切なNGOとの対話促進(14条)に触れている。」

3 「労働環境・労働条件の改造」を求める障害者権利条約と「障害者の改造」を求める国内法

(1) 法思想の本質が相違

障害者権利条約と障害者基本法・障害者雇用促進法は、障害者の権利についての法思想が本質的に異なっている。障害者権利条約27条は障害者が他の者と平等に労働する権利を明確にしておき、「合理的配慮の否定」は差別だと明記している(2条)。一方障害者基本法は、障害者に対し、「職業相談、職業指導、職業訓練及び職業紹介の実施その他必要な施策を講じる」とし(15条1項)、障害者雇用促進法は障害者は「自ら進んで、その能力の開発及び向上を図り、有為な職業人として自立するように努めなければなら

ない」としている(4条)。これら国内法は障害者のために働きやすい労働環境や労働条件をいかに整備、改造するかという考え方よりも、障害者を障害のない労働者にかぎりなく近く「改造」することを優先し、かつ障害者の自己責任を強調するものである。障害者基本法16条2項は、「事業主は、社会連帯の理念に基づき、障害者の雇用に関し、その有する能力を正当に評価し、適切な雇用の場を与えるとともに適正な雇用管理を行うことによりその雇用の安定を図るよう努めなければならない」としている。障害者雇用促進法5条も同一内容の規定とともに、「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協力する責務」としている。「社会連帯の理念」「努力に対し協力する責務」というのは裏を返せば、善意・慈悲の世界で障害者を眺めるものであり、かつこれらはいずれも努力義務にすぎない。

(2) 障害者基本法の基底にあるのは障害者雇用は負という思想

障害者基本法の法思想は障害者雇用は事業主にとり経済的負担であるとの考えに基づいている(16条3項)。これは障害者雇用は事業主にとり負の存在(お荷物)であるという考え方が基底にあり、労働者としての障害者の尊厳を根本で否定するものである。

(3) 障害者雇用促進法の主体は事業主で、障害者は措置の対象にすぎない

障害者雇用促進法は事業主を主体とする法律で、障害者を権利の主体とする法律ではない。経済的負担となる障害者雇用について事業主相互が金銭で調整を図る法律で、障害者は措置の客体にすぎない。障害者雇用促進法の1条(目的)そのものに「措置」という障害者福祉の世界でははるか昔に、過去のものとなっている用語が3度も登場するのに驚かされる。同条の「雇用義務等に基づく雇用の促進等のための措置」は明らかに事業主の側から見た雇用の促進で、障害をもつ働く労働者の立場から見えていない。ましてや障害者を権利の主体とみなしていない。障害者雇用のための助成金も事業主に支給されるのみで(49条)、障害者には支給されない。したがって例えば視覚障害者が音声転換のパソコン用ソフトや介助者を必要としても事業主が助成申請しないかぎり助成されないという不合理な制度となっている。

(4) 2009年3月13日日本弁護士連合会は「障害のある人の権利条約の批准と国内法整備に関する会長声明」を公表し、その中で、「政府は、今般の条約批准の承認と併せて、障害者基本法の中に、合理的配慮の否定を含むいくつかの差別の定義規定を設け、障害者基本法24条に定める中央障害者施策推進協議会に国内モニタリング機関の機能を持たせる改正を行おうとしている。しかし、障害者基本

法は、元来国や自治体などの施策のあり方を定めるものであって、改正によっても、障がいのある人に対して、具体的な権利を認めるものとなっていない。また、中央障害者施策推進協議会は、恒常的な組織体制を持たないばかりか、人事及び予算の面からの独立性が担保されておらず、救済の権能も有していないなど、人権救済機関としての実態を有するものとはなっていない。国内法の整備がされないまま権利条約が批准されると、権利条約が求めている人権保障システムの確立が先送りされる結果だけをもたらさないかが強く懸念される。」ことを指摘している。

(5) 障害者権利条約の批准に伴う国内法整備を“障害者基本法の改正”ですませるやり方は、旧約聖書の“新しい葡萄酒を古い革袋に入れるな(新しい酒は新しい革袋に入れよ)”という警告が正に当てはまるであろう。障害者権利条約(新しい酒)を障害者基本法(古い皮袋)につめるべきではない。

4 厚生労働省の事業主に甘い運用が障害者の労働環境・労働条件を一層悪化させた

(1) このようないびつな国内法の中で障害者の雇用環境を一層悪くしているのは厚生労働省をはじめとする行政の側の事業主に甘い運用である。厚生労働省は障害者雇用は非正規雇用でも障害者雇用促進法43条の規定する「常時雇用する労働者」に該当するとして、雇用率算定の分子としてカウントすることを認め、法定雇用率の対象としている。このため障害者の多くは契約社員か嘱託社員の不安定な低賃金労働で固定化されてきた。

厚生労働省が監修した事業主向けの「障害者雇用ガイドブック」には、旧労働省時代から一貫して1ヵ月、6ヵ月の有期契約でも、日々雇用される労働者でも「1年を超えて雇用されると見込まれる労働者」であれば「常時雇用する労働者」にカウントするという取り扱いを明記してきた。これは近年労働市場全般で非正規雇用が増大するはるか前からである。障害者雇用促進法の「常時雇用する労働者」というのは言葉の素直な解釈として正規雇用(期間の定めのない契約)を指していることは明白である。厚生労働省の扱いは国による明らかな障害者差別である。

(2) 有期契約の労働者は更新されるか否かの不安の中で働き、更新されてほっとするのが関の山である。昇給はほとんどなく、退職金もない。ほとんどの障害者は最低賃金すれすれのところで働かされている。最低賃金法7条に基づき最低賃金以下に減額されている労働者も少なくない。「障害者は働かせてもらえるだけまし」という考えが事業主のみならず厚生労働省、都道府県労働局、ハローワーク、地方自治

体等の側の根底にある。政府は障害者雇用促進法を改正し、2010年7月より短時間労働者であっても常用労働者0.5人分にカウントすることとした。障害者の労働の質よりも数(雇用率)の充足ばかりが優先されている。

(3) 米国発の世界同時不況を理由に非正規雇用労働者の解雇が激増し、障害者解雇も激増した。厚生労働省の2009年5月15日発表によれば、2008年度に勤め先を解雇された障害者が前年度より82%増えて2774人に上った。ハローワークを通じて就職できた件数は44,463件で、2001年度以来7年ぶりに前年度を下回った。解雇されたのは上半期が787人(前年同期741人)に対し、下半期1987人(同782人)である。2008年秋以降、月ごとに増えており、月別では2008年11月の234人から2009年3月は541人に増えた。障害者の新規求職は11万9765件で、前年度より11%増えた。一方、就職できた件数が減少に転じたことで、就職率は前年度より5.1ポイント低下して37.1%となった。産業別では、就職した人の39%がサービス業で、製造業は前年度より4ポイント低下して20%にとどまった。

(4) 解雇が激増しても非正規雇用のため解雇された障害者は法的救済を自らあきらめ弁護士に相談に来る事もない。障害のない労働者の一般労働市場において非正規雇用の労働者が大量に職を失う事態が生じ、厚生労働省はあわてて非正規雇用の正規雇用化を進めようとしている。障害者についても障害者雇用促進法にいう「常時雇用する労働者」の本来の意味に立ち返り、法律の文言に忠実に、実雇用算定の対象となる労働者は正規労働者に限るべきである。

(5) 厚生労働省は2009年3月5日厚生労働省告示第55号により「障害者雇用対策基本方針」を発表した。同省は2003年度より2008年度までの「運営期間中においては、障害者の就労意欲の高まりに加え、CSR(企業の社会的責任)への関心の高まり等を背景として、積極的に障害者雇用に取り組む企業が増加する等により、障害者雇用は着実に進展してきた。」と企業を賞賛した。しかし、今回明白になったのは、企業業績が少し悪化しただけで簡単に解雇する企業の実態である。障害のある労働者を非正規雇用に固定する行政施策のもとでは、企業は目先の業績を重視し、厚生労働省の強調するCSRなどこ吹く風である。

5 司法改革

障害をもった労働者の雇用や人権の侵害について、裁判所に申し立てる手続としては、訴訟、仮処分、調停、労働審判がある。裁判所以外のものとして、個別

労働関係紛争の解決の促進に関する法律に基づく都道府県労働局長へのあっせん申請がある。中途障害者の解雇事件の裁判を通じて、弁護士側が強く感じることは、日本の裁判官の多くは能力主義の中で育てられており、判断にあたって能力主義を当然と考えている。合理的配慮を直ちに理解してくれる裁判官はほとんどいないと思うべきであろう。労働審判は審判委員の姿勢が労働審判は話し合いによる解決(和解)を前提とした制度と位置付けている側面が強く、ことの正悪を明快な審判によって解決しようという考えが根底にない。結局合理的配慮の内容を明確にするためには訴訟によらざるを得ないことになるが、訴訟の場合には、時間と費用がかかるのが通常である。現制度より簡易で迅速な準司法制度を速やかに準備するべきである。

6 労働・雇用分野における障害者権利条約への対応の在り方に関する研究会(中間整理)

(1) 中間整理の発表

厚生労働省は厚生労働大臣の諮問機関として2008年4月2日「労働・雇用分野における障害者権利条約への対応の在り方に関する研究会」を立ち上げ、同研究会は2009年7月8日中間整理を発表した。この中間整理は労働政策審議会障害者雇用分科会に引き継がれた。しかし、この中間整理は障害者権利条約を実質骨抜きにするもので、到底賛同できない。

(2) 合理的配慮の内容についての基本的な考え方(中間整理)

「合理的配慮については、条約の規定上はそれを欠くことは障害を理由とする差別に当たることとされている(差別禁止の構成要件としての位置付け)が、これを実際に確保していくためには、関係者がコンセンサスを得ながら障害者の社会参加を促すことができるようにするために必要な配慮(社会参加を促進するための方法・アプローチとしての位置付け)として捉える必要があるとの意見が大勢であった。」

「『合理的配慮』は、個別の労働者の障害や職場の状況に応じて、使用者側と障害者側の話し合いにより適切な対応が図られるものであるので、本来的には、企業の十分な理解の上で自主的に解決されるべきものであるとの意見が大勢であった。」

(中間整理に対する筆者の意見)

中間整理は障害者権利条約が合理的配慮の否定を差別だとする意味を全く理解していない。法による強制力をもってこそ実効性があるが、コンセンサス、話し合いを前提とすることは合理的配慮の否定であり、差別の継続を容認するものといえる。

(3) 権利保護(紛争解決手続)の在り方

(中間整理)

企業内における紛争解決手段

「企業の提供する合理的配慮について障害者が不

十分と考える場合に、それを直ちに外部の紛争解決に委ねるのではなく、企業内で、当事者による問題解決を促進する枠組みが必要との意見が大勢であった。」

外部機関等による紛争解決手続

「障害者に対する差別や合理的配慮の否定があり、企業内で解決されない場合には、外部機関による紛争解決が必要となるが、訴訟によらなければ解決しないような仕組みは適切ではなく、簡易迅速に救済や是正が図られる仕組みが必要との意見が大勢であった。」

「紛争解決手続としては、差別があったか否か、合理的配慮が適切に提供されたか否かを、いわゆる準司法的手続(例えば行政委員会による命令)のような形で判定的に行うというよりはむしろ、どのような配慮がなされることが適当か、何らかの差別が生じていた場合にはどのような措置を講ずることが適当か等について、第三者が間に入って、あっせんや調停など、調整的に解決を図ることが適当ではないか、との意見が大勢であった。」

(中間整理に対する筆者の意見)

(2)において、合理的配慮の内容を定めるにあたって、話し合いを優先しているのと同様に、(3)において紛争解決手続についても話し合いの優先を強調している。しかし、わが国の企業環境の下で使用者と労働者が対等な立場で話し合いが成立する余地は皆無に等しい。ましてや障害をもって働く労働者は職場で肩身の狭い思いで働いているのが現実であり、当事者による問題解決を重視する中間整理は障害者権利条約の根幹を否定するに等しい。これは言わば実効性がある法整備の不実行宣言である。

(4) 障害者雇用率制度の位置付け

(中間整理)

「差別禁止の枠組みと、現行の障害者雇用率制度との関係については、実際問題として雇用率制度は障害者の雇用の促進に有効であり、差別禁止の枠組みと矛盾しない、積極的差別是正措置(ポジティブアクション)に当たるとの意見が大勢であった。」

(中間整理に対する筆者の意見)

障害者雇用促進法は、実雇用率の算定の基本となる労働者を「常時雇用する労働者」に限定している。「常時雇用する労働者」を法の文言どおり素直に解釈すれば正規雇用労働者であり、それ以外はありえない。前述のとおり、厚生労働省は労働省時代から非正規雇用も実雇用率にカウントする方針をとってきた。その結果、障害をもつ労働者のほとんどは不安定な非正規雇用労働者の地位におかれている。これは国による違法な差別であり、この運用を継続するかぎり評価に値するポジティブアクションとは到底いえない。中間整理はわが国の割当雇用制度の欠陥に踏み込むことなく、通り一遍にポジティブアクションと位置付けており、

客観的に検討する慎重さを欠いている。

7 労働政策審議会・在り方研究会の改組の必要

厚生労働大臣の諮問機関である労働政策審議会にしる、在り方研究会にしる、公益委員、使用者委員、労働者委員(障害者雇用分科会の場合は障害者委員)が選任され、一見公正・客観的な有識者の意見の体裁をとっている。しかし、このうち公益委員の人は使用者側の意見を反映する学者等が選任され、常に労働者や障害者の権利を制限する諮問を答申してきた。労働の規制緩和と称し非正規雇用の拡大を答申したのも労働政策審議会である。労働政策審議会にしる、在り方研究会にしる、真に人権が守らなければならない人たちの立場を反映する人選がなされていない。民主党政権となり、民間有識者会議の廃止の機運がある。少なくとも現状の労働政策審議会のこれまでの答申はいずれもきわめて保守的であり、使用者側の意向を正当化するための諮問機関の役割しか担っていない。障害者雇用分科会の場合は障害をもって現に働いている人など真に働く権利の確保を必要としている人の代表も委員に選任するべきである。現在の労働法制審議会の廃止若しくは大幅な改組が必要である。

8 障害者自立支援法の廃止と立ち遅れた法制度の再構築

(1) 2005年10月に成立した障害者自立支援法は、法律の名称とは逆に、障害者の自立を阻害する法律であり、障害者への給付を削減する一方、応益負担の原則のもとに障害者の自己負担を求めるものであった。この法律は同法成立以前から世界の潮流より大きく遅れていたわが国の障害者施策をさらに数十年逆戻りさせたに等しかった。2009年9月自民党政権が崩壊し、民主党、社民党、国民新党は3党連立政権合意文書を交わした。文書上に「障害者自立支援法は廃止し、『制度の谷間』がなく、利用者の応益負担を基本とする総合的な制度をつくる」と明記している。また、9月19日新厚生労働大臣は障害者自立支援法の廃止を明言した。

(2) この数年間、この悪法が障害者や家族を痛め続けた現実を思うと廃止は一刻も早く行うべきである。しかし、わが国の障害者が自立支援法で苦しめられている間に、世界における障害者法制は大きく前進した。一人わが国のみが世界の潮流からさらに大きく立ち遅れる結果となった。この遅れを如何に取り戻すかが焦眉の課題であり、そのためには障害者権利条約を一言一言忠実に国内法に反映させていかなければならない。