

# 障害者権利条約から見た改正障害者雇用促進法と 障害者差別解消法（新法）の問題点

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

## 1 2013年6月に成立した二法は条約に比べ未だ道半ば

- (1) 日本政府は2007年9月28日障害者権利条約（以下「条約」という。）に署名したのち、批准に向けて国内法の整備を進めてきた。2011年4月22日障害者基本法を改正する法律案を国会に提出し、同年7月29日成立した。
- (2) 2013年4月19日障害者雇用促進法を改正する法律案を国会に提出し6月13日成立した。また同年4月26日「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律案」を国会に提出し、6月19日成立した（以下「改正障害者雇用促進法」「障害者差別解消法」と各いう。）。
- (3) 障害者差別解消法は13条で条約27条「労働及び雇用」に対応する国内法の整備は障害者雇用促進法の改正によるものとした。
- (4) 二法の成立により一定の前進があるものの、条約の基本思想からの逸脱があり、国内法化の立法としては未だ道半ばである。今後の更なる改正が不可避である。

## 2 基本的枠組みの誤り

- (1) 条約27条1項本文は「締約国は、障害者が他の者と平等に労働についての権利を有することを認める。この権利には、障害者に対して開放され、障害者を受け入れ、及び障害者にとって利用可能な労働市場及び労働環境において、障害者が自由に選択し、又は承諾する労働によって生計を立てる機会を有する権利を含む。」として障害者の労働の権利を正面から規定した上、締約国と事業主の具体的な義務を明記している。これに対し障害者雇用促進法1条(目的)は事業主の「雇用義務等に基づく雇用の促進等のための措置」等を講じるとし、この措置の主体は事業主と国及び地方公共団体の任命権者であって障害者ではない。障害者雇用促進法では障害者はあくまでも事業主と任命権者の雇用義務・採用義務に基づく雇用の促進の結果を受け入れる

客体にすぎない。この法律は障害者の権利を謳うにふさわしい法律ではない。

- (2) 改正障害者雇用促進法1条に「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及び待遇の確保並びに障害者がある有する能力を有効に発揮することができるようにするための措置」を従来の三つの措置に追加した。しかし条約が正面から認める障害者の権利を「措置」という枠の中でご都合的に変えたもので、条約の基本思想に沿うものではない。

## 3 現行の障害者雇用率制度の運用を肯定することによる障害者差別の固定化

- (1) 日本における障害者差別の根源は、何よりも雇用差別にあり、これを率先して進めてきたのが厚生労働省による現行の障害者雇用率制度の運用である。同省は障害者雇用促進法の文言を意図的に歪曲して解釈し、事業主に対し障害者雇用は非正規雇用でよいとする取り扱いを一貫して行ってきた。同法38条は雇用に関する国及び地方公共団体の任命権者の採用義務を「常時勤務する職員」の採用と明記し、また同法43条は一般事業主の雇用義務を「常時雇用する労働者」の雇用と明記している。
- (2) 「常時勤務する職員」「常時雇用する労働者」という文言の素直な解釈は「正規職員」「正規社員」（期間の定めのない労働者）を指すことは明白である。法律の文言を歪曲して解釈し、事業主や行政機関に対し非正規雇用でよいとする同省の扱いは国による障害者差別以外の何ものでもない。国(厚生労働省)や高齢・障害・求職者雇用支援機構が非正規雇用でよいとしている場合に、事業主が契約の打ち切り(雇止め)をしやすい契約形態を選択するのは自然な流れである。

障害をもった労働者の多くは、昇給・昇格も退職金もほとんどなく、契約が更新されるか否かの不安をもちながら日々働いているのが現実である。

(3) 労働・雇用における差別はあらゆる差別の根源であり、逆に言えば労働・雇用差別の廃絶はあらゆる差別廃絶の最終到達点である。労働・雇用差別を廃絶しない限り、教育差別の廃絶をいくら唱えても障害者差別の解消は絵に画いた餅に終わる。障害者が社会人として活躍できるか否かは障害者の能力や障害特性（障害者基本法18条・19条）の相違によるよりも、社会人として与えられる機会の相違による。このことは弁護士・医師などの資格のある障害者が、障害のあるという立場から障害のない資格者を超える活躍をしている事実が証明している。非正規雇用には振り分けられ単純で生きがいのない労働に従事させられている障害者は、経済的不利益のみならず、人生のあらゆる局面で労働者としての尊厳を否定され、回復しがたい損失を受けている。

(4) JR採用差別事件で最高裁第一小法廷2003年12月22日判決は国鉄が国労や全動労に属する組合員をJRの採用候補者名簿に記載しなかったことに関し、「国鉄によって承継法人の採用候補者に選定されず採用候補者名簿に記載されなかった者は、振り分けに当たって承継法人の職員に採用された者と比較して不利益な立場に置かれることは明らかである。」と断じた（判例時報1847号8頁以下）。これを受けた東京地方裁判所は、2005年9月15日国鉄による不当労働行為を認定し、労働者のJR採用への期待権を侵害したとして国鉄の後継法人（独）鉄道建設・運輸施設整備支援機構に損害賠償を命じた（判例時報1906号10頁以下）。東京高等裁判所も2009年3月25日同機構の控訴を棄却し、一審の判断を支持した（労働判例984号48頁）。

(5) この判例法理を障害者雇用に適用すると、障害者を結果として非正規雇用には振り分ける厚生労働省の扱いは、障害者を不利益な立場に置く明らかな障害者差別であり、障害者雇用促進法に基づき障害者が本来処遇されるべき正規雇用への期待権を侵害するものである。当然国家賠償請求の対象となると思料する。

(6) 障害者は治療に専念を余儀なくされ働くことが不可能な人、健康状態からは働くことが可能であるが雇用の機会がなく作業所等で福祉的就

労を余儀なくされている人、雇用の機会には恵まれたが非正規雇用で不安定な就労形態を余儀なくされている人、中途障害者ら正規雇用として働いている人等と実に三重にも四重にも分断され差別されている。そして正規雇用の人も含めほとんどの人が障害のない人たちと全く別のトラックを生涯走り続けさせられている。あるトラックからより充実した労働条件の隣のトラックに参入する機会は閉ざされ、逆に労働条件がより制限されたトラックへの移動を日々迫られている。現に障害者枠の従業員が全員有期契約であることを理由に、中途障害となった正規雇用労働者が有期契約への変更を迫られている。このような分断差別を容認するかぎり障害のある人もない人も開かれた労働市場で平等に働くと言っても絵空事に終わる。見せかけだけの「共生・平等社会」である。分断を固定化させるこの垣根をどうこわしていくかがこれからの最も重要な課題である。

#### 4 日本経済団体連合会事務局の労働政策本部長の猛反対により、精神障害者雇用義務化が大幅に先延ばし

(1) 精神障害者を障害者雇用率の実雇用算定の分子にカウントできるようになった2006年4月以降精神障害者の雇用状況は大きく進展した。ハローワークにおける精神障害者の新規求職申込件数は年々増加し、2006年度18,918件から2011年度48,777件と2.6倍となった。障害者全体の新規求職申込件数に占める精神障害者の割合は、18.3%から32.9%と増加した。

また、毎年6月1日現在の従業員56人以上企業で雇用されている障害者の雇用状況報告によると、初めて報告の対象となった2006年度の精神障害者の雇用障害者数は1,917.5人（うち短時間543人）であったが、2011年は13,024.0人（うち短時間3,972人）と5年間で6.8倍となった。

(2) 障害者雇用促進制度における障害者の範囲等の在り方に関する研究会は、2012年8月3日の最終報告書において、結論として「精神障害者の雇用環境は改善され義務化に向けた条件整備は着実に進展してきたと考えられることから、精神障害者を雇用義務の対象とすることが適当

である」とした。

これに対し、真っ向から異を唱え猛反対したのがこともあろうに日本経済団体連合会（以下「日本経団連」という。）の事務局の労働政策本部長の高橋弘行労働政策審議会障害者雇用分科会委員（使用者側代表5名のうちの1名）である。

(3) 高橋委員は厚生労働省が出したデータのうち自説に不都合なデータについては言及せず、データを自説に都合よく引用して反対論を展開している。「現在の実雇用率1.69%は法定雇用率を下回っており、法定雇用率達成企業割合も46.8%と過半数に達していません」「昨年6月1日時点の数字を見ると、新しい法定雇用率2%を達成している企業は、いずれの企業規模でもわずか2割程度にすぎません。」と述べる。しかし昨年6月1日の法定雇用率は1.8%であり、1,000人以上の企業の実雇用率は1.9%で法定雇用率をすでに0.1%上回っている。法定雇用率が2.0%となれば大企業は易々とそれを超える。日本経団連は日本を代表する大企業を会員とする組織であり、その事務局の労働政策本部長が中小企業も含めた実雇用率を自説に都合のよいように引用するのはフェアではない。現時点では労働者数が200人以下の企業は障害者雇用納付金の納付義務さえない。1.69%というのは労働者数56人以上の企業全体の雇用率であり、この高橋委員の論旨は公正を欠き、母体団体傘下の企業の現実とかけ離れている。

(4) 日本の企業はリーマンショックも東日本大震災も優に乗り越え、上場企業の2013年3月末決算は経常利益において2割の増益であり、しかも6分の1の企業が過去最高益を記録、株主配当額も過去最高である。これは社長から全労働者までが一丸となって良質な製品・きめ細かなサービスづくりに専念した結果であり、日本の経営者や労働者（障害のある労働者を含む）が地道な努力によって築いた底力によるものである。高橋委員は「厳しい経営環境が続く中、企業努力によりまして雇用障害者数は9年連続で過去最高を更新してきています。」と述べているが、これは経営者だけの努力によるものではなく、ましてや日本経団連という業界団体のお

かけによるものではない。

(5) 同じ障害者雇用率制度を採用しているドイツ、フランスの次の障害者雇用率制度と比較しても日本の2%は著しく低い。

ドイツ 法定雇用率 従業員20名以上の企業及び公的機関について5%

実雇用率 全体4.5%、民間3.92%、公的6.3%

フランス 法定雇用率 従業員20名以上の企業及び公的機関について6%

実雇用率 多様な制度による雇用

(6) グローバル化の中で日本の企業は障害者雇用においても他国に範を示す世界的企業群たならねばならない。共生社会の実現について日本経団連は日本の企業群を指導し、率先して舵を取るべき立場にある。目先の利益にとらわれ日本経団連が志の低い単なる圧力団体に身を落とすのは、日本国民にとっても日本の経済界にとっても恥ずべきことである。国連は1980年1月30日に採択した「国際障害者年行動計画」の中で「ある社会がその構成員のいくらかの人々を閉め出すような場合それは弱くもろい社会なのである。」と断じている。日本経団連が日本でも世界でも弱くもろい社会をつくるリーダーであってはならない。日本経団連は自ら与えられた厳粛な使命を自覚し、組織を挙げて精神障害者の雇用に積極的に取り組むべきである。高橋委員の発言は日本経団連の企業行動憲章に反するものであり、あくまでも高橋委員の個人的見解であり、日本経団連の組織全体としての見解ではないと信じたい。

(7) ようやく精神障害者の社会参加の流れが動き始めたこのときに、日本経団連がこの流れを凍らせる事態をつくるとすれば、その歴史的責任は重大である。

(8) 日本経団連の猛反対を受け、精神障害者の雇用義務化の施行日は2018年4月1日となり大幅に遅れた。加えて2018年4月1日から更に5年間は「激変緩和」というわけもわからない名目のもとに法定雇用率の算定方法につき原則を歪めて緩和することとした。2006年4月以後多くの精神障害者の社会参加が前進しつつあったが、日本経団連の猛反対により雇用義務化が大幅に

遅れ、この流れが凍りついてしまわないかということ強く憂慮する。このような凍結状態を発生させないために厚生労働省や事業主や事業主団体に精神障害者の雇用の推進をより一層求めていく必要がある。

## 5 紛争の解決機関

- (1) 改正障害者雇用促進法は第3章の2「紛争の解決」の章を新たに設けたが、都道府県労働局長による助言、指導、勧告又は紛争調整委員会による調停手続による紛争解決を図るものとしたにすぎない。事業主が反対するかぎり実効性がなく、多くを期待できない。本来なら政府から独立した第三者機関による簡易で迅速な準司法手続を設けるべきであった。
- (2) 改正障害者雇用促進法にはEUの一般雇用機会均等指令や韓国の障害者差別禁止法が定める立証責任の転換規定、損害額の推定規定や違反者に対する罰則規定のようなものがなく、差別禁止の実効性を担保するための規定が零に等しい。

## 6 障害者基本法に反する障害者差別解消法

障害者基本法4条2項は1項を受け、「(事業者を含めた)何人も」合理的配慮を法的義務として負うとするものである。障害者差別解消法8条2項ではこれを努力義務でよいとするもので障害者基本法に反する。障害者差別解消法1条は目的に「この法律は障害者基本法の基本的な理念にのっとり」としており、支離滅裂な法律である。

## 7 精神障害者という差別用語の撤廃へ

日本においては精神障害者という言葉そのものが差別用語化し、「気狂い」という人格を全面否定する言葉に連動している。現実には精神障害者は適切な生活管理・薬の投与が行われれば障害のない労働者と何ら変わりがない働きをすることができる。法律も行政も精神障害者という言葉で一まとめにしているが、ここに強い偏見を生む土壌がある。むしろ個々の障害(統合失調症・てんかん・そううつ病)ごとに、各障害者の障害特性に応じた雇用対策を進めることが重要である。統合失調症という用語も適切ではない。これら不適切な用

語が多く日本人に偏見を生んでおり、このような差別用語を撤廃し、国も企業も国民も精神障害者の尊厳の回復をはかるべく正面から向き合うべきである。自己もしくは自己の家族が「精神障害者」といわれたときは多くの人々が障害を隠そうとする現実に思いを致すべきである。