

障害者権利条約の骨抜き化につながりかねない 「障害者差別禁止指針」と「合理的配慮指針」

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

1 障害者雇用促進法は障害者権利条約を反映させる国内法としては適格性を欠く

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るとしてきた。条約に忠実な国内法が制定されることが期待された。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に集約された(障害者差別解消法13条)。

しかし障害者雇用促進法は事業主や国・地方公共団体の任命権者の「雇用義務等に基づく雇用の促進等のための措置」等を講じるとするもので(1条)、この措置の主体は事業主や国・地方公共団体の任命権者であって障害者ではない。この法律において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ず、主体ではない。労働についての障害者の権利を明確にし、保障する条約を忠実に反映させる法律としては全く不適格な法律である。

2 改正障害者雇用促進法と二つの指針

障害者権利条約との関連で同法が改正された主な点は次のとおりである(施行は2016年4月1日)。

第1条(目的)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の確立並びに障害者とその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」が加えられた。

「第2章の2 障害者に対する差別の禁止等」が新設された。第2章の2は事業主による「障害者に対する差別の禁止」を定める34・35条と事業主による「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の確保等を図るための措置」を定める36条の2～36条の4に分かれる。

これらはいずれも法的義務である。ただ、規定が抽象的であることから、改正法は厚生労働大臣は事業主が適切に対処するための指針を定めるとし(36条第1項、36条の5第1項)、これを受けて厚生労働大臣は2015年3月25日前者については「障害者差別禁止指針」、後者については「合理的配慮指針」を発表した。しかし残念ながらこの二つの指針は条約の内容を忠実に具体化するものではなく、条約の保障する「障害者の働く権利」を事業主主体の「事業主の講ずる措置」に封じこめるものであり、障害者権利条約の実現をむしろ阻害するものとして機能している。

3 「障害者差別禁止指針」について

「改正障害者雇用促進法に基づく差別禁止・合理的配慮の提供の指針の在り方に関する研究会報告書」(平成26年6月6日)は「本研究会では、指針の検討に当たって、障害者団体、経済団体、労働組合からヒアリングを実施したところである。当該ヒアリングにおいて示された一般求人において、障害者は正社員にせず契約社員や嘱託社員にしかしないという募集を行うこと等の事例を踏まえ、指針には、『募集又は採用に当たって、障害者であることを理由に、その対象から障害者を排除することや、その条件を障害者に対してのみ不利なものとする』が差別に該当すると記載することが適当である。」と特記している(2頁)。

政府(厚生労働省)は障害者雇用率制度が発足して以来、障害者雇用は非正規雇用でも同法38条の規定する「常時勤務する職員」、同法43条の規定する「常時雇用する労働者」に該当するとして、雇用率算定の分母のみならず分子としてカウントすることを一貫して認め、実雇用率にカウントしてきた。このため障害者の多くは契約社員・嘱託社員や期限付職員という不安定で低賃金の労働に固定化され続けてきた。政府のこの扱いは「常時雇用する労働者」「常時勤務する職員」の法文に明らかに反する違法なものであり、国による障害者差別である。

研究会の報告を受け、厚生労働大臣は「障害者差別禁止指針」の中で“採用時の雇用形態差別”の是正を明確にするべきであった。ところが指針は抽象的表現に終始し、今なお政府(厚生労働大臣)に採用時における雇用形態差別を変える動きが全く見られない。

4 「相互理解と話し合い」による解決にとどめるかぎり障害者の権利は確立されない

「合理的配慮指針」は、「合理的配慮に関する基本的な考え方は、以下のとおりである」としている。

「合理的配慮は、個々の事情を有する障害者と事業主との相互理解の中で提供されるべき性質のものであること。」
「合理的配慮の提供が円滑になされるようにするという観点を踏まえ、障害者も共に働く一人の労働者であるとの認識の下、事業主や同じ職場で働く者が障害の特性に関する正しい知識の取得や理解を深めることが重要であること。」

これは事業主と障害者が対等な当事者であることを前提

とし、障害者の側にも自覚を求めている。対等な当事者である前提そのものに意図された現実との落差がある。事業主と障害のない労働者との関係においてすらも雇う側と雇われる側は対等ではない。ましてや障害者は一般労働市場で「雇ってもらえるだけでした」という考え方が事業主側に強くあり、対等な当事者関係は成立しえない。

対等な当事者でないにもかかわらず指針は「合理的配慮の手続」を次のとおり定めている。

- 1 募集及び採用時における合理的配慮の提供について
 - (1) 障害者からの合理的配慮の申出
 - (2) 合理的配慮に係る措置の内容に関する話合い
 - (3) 合理的配慮の確定
- 2 採用後における合理的配慮の提供について
 - (1) 事業主の職場において支障となっている事情の有無等の確認
 - (2) 合理的配慮に係る措置の内容に関する話合い（1 (2) と同様）
 - (3) 合理的配慮の確定（1 (3) と同様）

指針は合理的配慮の確定手続について次のように定めている。「合理的配慮の提供義務を負う事業主は、障害者との話合いを踏まえ、その意向を十分に尊重しつつ、具体的にどのような措置を講ずるかを検討し、講ずることとした措置の内容又は当該障害者から申出があった具体的な措置が過重な負担に当たると判断した場合には、当該措置を実施できないことを当該障害者に伝えること。」（3頁、4～5頁）

「障害者との話合いを踏まえ」としながらも最終的に「講ずる措置」を決定するのはあくまでも事業主であって障害者ではない。事業主は「当該措置を実施できないことを当該障害者に伝えること」で済ませることができる。障害者の主体性はどこにもなく、指針は事業主がすべてを判断し決める仕組みで一貫するものである。

5 権利救済規定の欠落

条約 27 条 1 項 (b) は「苦情に対する救済についての障害者の権利を保護すること」を求めている。これにつき障害者雇用促進法は都道府県労働局長による助言、指導、勧告（74 条の 6）と紛争調整委員会による調停（74 条の 7、8）を設けるのみである。あっせんは意図的に除外している（74 条の 5）。労働局長による助言・指導・勧告や紛争調整委員会による調停制度は事業主が受諾することが前提であるが、紛争に陥った当事者間で、事業主が受諾することはほとんど期待することはできない。したがってこれら制度では苦情処理の解決にむけての実効性が期待できず、権

利救済規定が有名無実な等しい。

韓国の障害者差別禁止及び権利救済に関する法律 49 条は、「この法律で禁止した差別行為を行い、その行為が悪意であるものと認められる場合、裁判所は差別をした者に対し、3 年以下の懲役又は、三千万ウォン以下の罰金に処することができる」として、差別行為に対し厳しく臨んでいる。厚生労働省は日本で罰則規定を設けなかった理由を、「障害者である労働者が継続して勤務できることが重要であることを踏まえれば、事業主に罰金を課すよりも、助言、指導及び勧告といった行政指導により、継続的に雇用管理の改善を促すことが有効であると考えられることから、罰則規定は設けておりません。」と述べた。しかし、助言、指導及び勧告に実効性がないことは前述のとおりである。

6 合理的配慮の事例（別表）

合理的配慮指針 6 頁は「合理的配慮の事例として多くの事業主が対応できると考えられる措置の例は別表のとおりであること。」としている。しかし別表に挙げられた合理的配慮は障害者の基本的な機能障害に関する単なる物理的・物質的な対応ばかりで、当たり前のこととしてこれまで実施されてきた対応を書き連ねているに過ぎない。これでは現実の改善・充実にほとんど寄与しない。

例えば

ア「視覚障害」については、「拡大文字、音声ソフト等の活用」「職場内の机等の配置、危険箇所の事前確認」

イ「聴覚・言語障害」については、「筆談やメール等の利用」「危険箇所や危険の発生等を視覚で確認できるようにすること。」

ウ「肢体不自由について」は、「移動の支障となる物を通路に置かない」「机の高さを調節すること等作業を可能にする工夫をすること。」などとした。

これらはこれまでにすでに当然のこととして行われてきた物理的・物質的対応ばかりであり、かかる事項を合理的配慮事例としてわざわざ掲げること自体、この指針が現実の改善をめざすものでないことを示している。

7 結び

障害者雇用促進法が改正され、二つの指針が発表されたものの、この実施で障害者を取りまく労働環境が変わるとは到底思えない。変化の微風すら感じない。政府も厚生労働省も働く障害者の現実を改善する意思も意欲も欠いており、現状固定で封じ込めることでよしと考えている。障害者権利条約を批准したにもかかわらず、障害者を取りまく前向きで明るい将来を展望することができないのは誠に残念である。