

# 障害者雇用政策の動向と課題

永野 仁美

(上智大学准教授)

日本の障害者雇用政策は、これまで、雇用率制度を中心に展開してきた。2013年に行われた障害者雇用促進法の改正は、これを大きく転換するものである。この法改正によって、障害者の雇用を促進するための施策の中に、新たに、障害を理由とする差別禁止原則、及び、事業主による合理的配慮の提供義務が導入されることとなった。これは、2006年に国連総会で採択された障害者権利条約の批准に向けての国内法整備の一環として行われたものであり、その導入に対する社会的関心も非常に高いものであった。加えて、同改正では、これまで、雇用率への算入がなされているにすぎなかった精神障害者の雇用義務化も行われた。これらの改正によって、日本の障害者雇用政策は、新しい段階に入ったと言うことができよう。本稿では、今回の法改正の内容を確認すると同時に、今後の障害者雇用政策が持つであろう課題について、検討している。何が障害を理由とする差別に該当するのか、事業主は合理的配慮の提供として何をしなければならないのか、差別禁止原則と従来型の雇用率制度はどのように位置づけられるのか、精神障害者の雇用に際して解決すべき課題は何か。これらの点は、これからの障害者の雇用を考える上で、非常に重要な論点となるものであろう。

## 目次

- I はじめに
- II 障害者雇用促進法改正に向けた動き
- III 2013年法改正の内容
- IV 改正の分析・評価と課題
- V おわりに

## I はじめに

2000年代を通じて、日本の障害者施策は、非常に大きな変化を経験した<sup>1)</sup>。障害者雇用政策も、その例外ではなく、これに関して、これまでにない活発な議論が展開された。そのきっかけとなったのは、2006年12月に国連総会で採択され、2008年5月に発効した障害者権利条約（以下、「権利条約」という）である。

日本は、2007年9月に、権利条約への署名を

済ませたが、これを批准するに当たり、国内法を整備する必要があった<sup>2)</sup>。権利条約は、締約国に課される一般的義務として、差別禁止や合理的配慮の提供確保等を定めている（4条、5条）。そして、労働・雇用分野に関しては、特に、次のことを締約国に課している。すなわち、①あらゆる形態の雇用に係るすべての事項（募集、採用及び雇用の条件等）に関し、障害に基づく差別を禁止すること、②職場において合理的配慮が障害者に提供されることを確保すること、③適切な政策及び措置（積極的差別是正措置、奨励措置等）を通じて、民間部門における障害者の雇用を促進すること、④他の者との平等を基礎として、公正かつ良好な労働条件、安全かつ健康的な作業条件及び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等である。

こうした権利条約からの要請を1つの契機とし

て、日本の障害者雇用政策の見直しが始まり、それが、2013年の障害者雇用促進法改正へと帰着した。この改正を経て、日本の障害者雇用政策は新たな段階へと進んだと言える。

本稿では、そうした状況の中で組まれた「障害者の雇用と就労」という本企画における総論的な立場から、まず初めに、障害者雇用促進法の改正に向けた動きを確認し（Ⅱ）、その後、2013年に行われた促進法の改正内容を確認したい（Ⅲ）。そして、最後に、改正後も残る、障害者雇用政策における課題を検討することとする（Ⅳ）<sup>3)</sup>。

## Ⅱ 障害者雇用促進法改正に向けた動き

### 1 これまでの歩み

雇用されている障害者の数は、年々増加しているが<sup>4)</sup>、それをこれまで支えてきたのは、障害者雇用促進法による諸施策である。障害者雇用促進法は、1960年に身体障害者雇用促進法として誕生して以降、雇用率制度を中心に据えて、障害者の雇用促進（量的改善）を図ってきた。1976年には、納付金制度が導入され、努力義務であった身体障害者の雇用が法的義務へと変更された。そして、1987年には、法の適用対象が、「身体障害者」から「障害者」へと変更され、知的障害者の雇用率への算入も可能となり（ただし、算入が可能となったのにとどまる）、1997年には、知的障害者の雇用義務化も実現された。さらに、2005年には、精神障害者の雇用率への算入が可能となり、2008年には、労働時間が20時間以上30時間未満の短時間労働者の雇用率への算入も可能となった。また、この間に、雇用率も徐々に引き上げられ、制度発足時には1.1%（民間企業：現場の事業所）であった雇用率は、2013年4月から2.0%（民間企業）となっている。雇用率制度は、次第にその適用の対象となる障害者の範囲を拡大しつつ、また、雇用率を徐々に引き上げることで、その対象となる企業規模を拡大しつつ、障害者の雇用促進を図る重要な制度として、発展してきたと言える<sup>5)</sup>。

### 2 2013年改正に向けた動き

このように、日本の障害者雇用政策は、雇用率制度を中心として展開されてきたが、2013年、これまでの在り方を大きく転換することとなる法改正が実現された。

改正の契機の1つは、前述のように、権利条約に求めることができる。日本は、権利条約の批准のために国内法の整備を行う必要があったからである。また、同時に、障害者の雇用状況に目を転じてみると、2005年に精神障害者の雇用率への算入が可能となったことを受けて、精神障害者の企業内での雇用数が増加し、その職種も広がりを見せていたということがあった。そうした状況の中で、障害者雇用促進法の改正が目指されることとなった。

改正までの道のりは、次の通りである。まず、2009年の民主党への政権交代を経て、2010年に、「障害者制度改革の推進のための基本的な方向について」が閣議決定され、労働・雇用分野についても、いくつかの検討事項が示された。

閣議決定では、労働・雇用分野に関して、次のような検討事項が確認された。①障害者雇用促進制度における「障害者」の範囲について、就労の困難さに視点をおいて見直すことについて検討し、平成24年度内を目途にその結論を得ること、②障害者雇用率制度について、雇用の促進と平等な取扱いという視点から、いわゆるダブルカウント制度の有効性について平成22年度内に検証するとともに、精神障害者の雇用義務化を図ることを含め、積極的差別是正措置としてより実効性のある具体的方策を検討し、平成24年度内を目途にその結論を得ること、③労働・雇用分野における障害を理由とする差別の禁止、職場における合理的配慮の提供を確保するための措置、これらに関する労使間の紛争解決手段の整備等の具体的方策について検討を行うこと、等である。

これらを踏まえて、厚生労働省では、以上の点等を検討するために、「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」及び「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」の各研究会<sup>6)</sup>を

開催することとし、2011年11月以降、議論を重ねていった。そして、2012年8月には、各研究会の議論をまとめる報告書が公表されることとなった。

その後、上記報告書の内容を踏まえて、労働政策審議会障害者雇用分科会において審議が行われ、2013年3月には、「今後の障害者雇用施策の充実強化について（以下、分科会意見書という）」が提出された。厚生労働省は、この分科会意見書の内容を反映した形で、「障害者の雇用の促進等に関する法律の一部を改正する法律案要綱」を作成し、同要綱について諮問を受けた労働政策審議会は、これをおおむね妥当と答申した。その後、2013年4月19日に、法律案が国会に提出され、参議院及び衆議院における審議を経て、2013年6月13日、全会一致で「障害者の雇用の促進等に関する法律の一部を改正する法律（平成25年法律第46号）」が成立することとなった<sup>7)</sup>。

### Ⅲ 2013年法改正の内容

こうして成立した2013年改正法によって実現されたのは、①障害者の範囲の明確化、②障害者に対する差別禁止と合理的配慮の提供義務の導入、③精神障害者の雇用義務化（法定雇用率の算定基礎の見直し）、④苦情処理・紛争解決援助の整備であった<sup>8)</sup>。それぞれについて、以下で、その内容を確認していきたい<sup>9)</sup>。

#### 1 障害者の範囲

改正の1つ目は、障害者の定義の見直しである。これにより、法の適用対象となる障害者の範囲の明確化が行われた。

改正前の促進法は、法の適用対象となる障害者を「身体障害、知的障害又は精神障害……があるため、長期にわたり、職業生活に相当の制限を受け、又は職業生活を営むことが著しく困難な者」と定義していた。これが、改正によって、「身体障害、知的障害、精神障害（発達障害を含む。……）その他の心身の機能の障害……があるため、長期にわたり、職業生活に相当の制限を受け、又は職業生活を営むことが著しく困難な者」へと修

正されることとなった（2条1号）。この改正は、2011年に改正された障害者基本法の規定に合わせる形で、精神障害に発達障害が含まれることや、難病に起因する障害も促進法の定める障害に含まれることを明確にする観点からなされたものであるとされている<sup>10)</sup>。

なお、促進法が定める差別禁止原則の対象となる障害者は、2条1号が定める障害者ということになる。他方、雇用率制度の対象者は、このうち、身体障害者、知的障害者、精神障害者保健福祉手帳を有している精神障害者と限定が付されている（37条）。両者は、対象となる障害者の範囲において、相違がみられることとなっている<sup>11)</sup>。

#### 2 差別禁止と合理的配慮

改正の2つ目は、「障害者に対する差別禁止」と「雇用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を図るための措置（合理的配慮の提供義務）」に関する規定の導入である<sup>12)</sup>。これは、障害者の雇用の「量的改善」を図ってきた障害者雇用政策に、障害者の雇用の「質的改善」の視点を組み込んだ、非常に重要な法改正である。なお、これまでも、障害を理由とする差別禁止や合理的配慮に関する明文規定がない中で、民法の一般条項（公序良俗や信義則等）や労働法の規定を使って、障害者に対する差別を違法としたり、合理的配慮を義務付けたりということは行われてきた<sup>13)</sup>。しかし、実際の裁判でこれらが認められるのは、非常に難しいことであった。したがって、改正によって、差別禁止や合理的配慮に関する明文規定が促進法の中に置かれた意義は、非常に大きいと言える<sup>14)</sup>。

##### (1) 差別禁止

差別禁止に関する規定は、募集・採用の場面と、採用後の場面に分けて置かれている<sup>15)</sup>。前者については、「事業主は……障害者に対して、障害者でない者と均等な機会を与えなければならない」ことが定められ（34条）、後者については、「事業主は、賃金の決定、教育訓練の実施、福利厚生施設の利用その他の待遇について、労働者が障害者であることを理由として、障害者でない者と不当な差別的取扱いをしてはならない」ことが規定

されている（35条）。差別禁止は、雇用に係るすべての事項に及んでいる。

なお、差別の具体的な例として、厚生労働省は、「障害者の雇用の促進等に関する法律の一部を改正する法律の概要<sup>16)</sup>」の中で、①募集・採用の機会において、身体障害等の障害があることや、車いすの利用・人工呼吸器の使用等を理由として採用を拒否すること、②賃金の決定等の待遇において、障害者であることを理由として賃金を引き下げること、昇給をさせないこと、食堂や休憩室の利用を認めないこと等を挙げている。

## (2) 合理的配慮の提供義務

合理的配慮の提供義務についても、同様に、規定は、募集・採用の場面と、採用後の場面に分けて置かれている。前者については、「事業主は、……障害者からの申出により当該障害者の障害の特性に配慮した必要な措置を講じなければならない」ことが定められており（36条の2）、後者については、「事業主は、……雇用する障害者である労働者の障害の特性に配慮した職務の円滑な遂行に必要な施設の整備、援助を行う者の配置その他の必要な措置を講じなければならない」ことが定められている（36条の3）。障害者からの申出を必要とするか否かという点において、両者は異なっている。しかし、両者ともに、必要な措置を講じるに際して事業主に「過重な負担」を及ぼすことになるときには、この限りではないという、ただし書が上記の文言の後に付いている点では共通している。

合理的配慮の具体的な例として、厚生労働省は、前述の概要の中で、①募集・採用に際し、問題用紙を点訳・音訳することや、試験の回答時間を延長すること、回答方法を工夫することを、②職場において、車いすを利用する方に合わせて机や作業台の高さを調整することや、口頭だけでなく分かり易い文書・絵図を用いて説明すること、通勤ラッシュを避けるために勤務時間を変更すること等を挙げている。

なお、事業主は、合理的配慮の提供に当たっては、「障害者の意向を十分に尊重しなければなら」ず、また、「その雇用する障害者である労働者からの相談に応じ、適切に対応するために必要な体

制の整備その他の雇用管理上必要な措置を講じなければならない」とされている（36条の4）。

## (3) 指針の作成等

差別禁止と合理的配慮の提供に関しては、事業主が差別禁止に適切に対処できるよう、また、事業主が合理的配慮の提供を適切かつ有効に実施できるよう、厚生労働大臣により指針が作成されることとなっている（36条、36条の5<sup>17)</sup>。そして、厚生労働大臣は、必要があると認めるときには、事業主に対して、助言、指導又は勧告をすることもできるとされている（36条の6）。

差別禁止と合理的配慮の提供は、企業規模等にかかわらず、すべての事業主に義務付けられている。指針や厚生労働大臣による助言等によって、事業主は、自らがとるべき行動等について明らかにされることとなっている。

## 3 精神障害者の雇用義務化

以上に加えて、今回の改正では、精神障害者の雇用義務化（法定雇用率の算定基礎の見直し）も実現された。

現行の雇用率制度では、精神障害者を雇用した場合に、これを雇用した障害者として雇用率に算入することは可能となっている（特例適用）。しかし、精神障害者は、法定雇用率の算定基礎<sup>18)</sup>の対象とはされていない。これを変更して、精神障害者も、法定雇用率の算定基礎に加える改正が行われた。

これに伴って、雇用率制度の対象となる障害者は、「身体障害者又は知的障害者」から、「対象障害者」に変更され、「対象障害者」として、身体障害者、知的障害者又は精神障害者（精神障害者保健福祉手帳の交付を受けている者に限る）が規定されることとなった（37条）。

ただし、施行後5年間は、精神障害者を法定雇用率の算定基礎に加えることに伴う法定雇用率の引き上げ分について、本来の計算式で算定した率よりも低くすることを可能にする措置が採られている<sup>19)</sup>。

## 4 紛争の解決

最後に、改正によって、企業内で紛争が生じた

場合の対処法についての規定が、促進法の中に設けられることとなった<sup>20)</sup>。改正促進法が新たに定めた紛争解決の手段は、①事業主による自主的解決と、②都道府県労働局長による紛争解決援助の2つからなる。これらが設けられた背景には、権利条約が、労働条件や苦情に対する救済の仕組みを障害者に保障することを求めていることがある。

①は、事業主は、採用後の差別禁止や合理的配慮の提供義務に関し、「障害者である労働者から苦情の申出を受けたときは、苦情処理機関（事業主を代表する者及び当該事業所の労働者を代表する者を構成員とする当該事業所の労働者の苦情を処理するための機関をいう。）に対し当該苦情の処理を委ねる等その自主的な解決を図るように努めなければならない」とするものである（74条の4）。企業内で紛争が生じた場合には、企業内における労使の十分な話し合いや相互理解等により、できる限り自主的に問題が解決されることが望ましいという考え方が採られている。

他方、②は、都道府県労働局長は、紛争当事者の双方又は一方から紛争の解決につき援助を求められた場合には、必要な助言、指導又は勧告を行うことができる（74条の6第1項）、あるいは、紛争当事者の双方又は一方から調停の申請があった場合で、当該紛争の解決のために必要であると認められるときには、紛争調停委員会に調停を行わせるものとする（74条の7第1項）と定めるものである。企業内で紛争が自主的に解決しない場合の調整的な解決策として、これらが定められている。こうした援助や調停を障害者である労働者が求めたことを理由として、事業主は、当該労働者に対して解雇その他不利益な取扱いをしてはならないことも、同時に、規定されている（74条の6第2項、74条の7第2項）。

#### IV 改正の分析・評価と課題

2013年法改正では、以上の内容の改正が実現された。これを踏まえた上で、以下で、その分析・評価、並びに、残される課題について検討を行いたい。検討は改正の内容に沿って行うが、Ⅲ4（紛

争の解決）に関する課題は、Ⅳ2（差別禁止と合理的配慮）の中で扱い、Ⅲ3（精神障害者の雇用義務化）に関する課題は、Ⅳ3（雇用率制度）の中で扱うこととする。

##### 1 障害者の範囲

改正により、法の適用対象となる障害者として、発達障害者やその他の心身の機能の障害を持つ者が明文で加えられたことによって、適用対象となる障害者の範囲は、より明確となったと言える。しかしながら、障害者の範囲をめぐることは、次のような課題が残されている。

まず、発達障害者やその他の心身の機能の障害を持つ者も、法の適用対象に加えられたとはいえ、実際には、障害者手帳を有していない場合には、その者は、法の適用から漏れてしまう危険が依然として存在する。障害者手帳を有していない場合には、個別にハローワークが法の適用対象か否かを判断することになる。しかし、その判断の基準は存在してしない。また、とりわけ差別禁止に関しては、事業主の側で、雇用している労働者が法の適用の対象となる障害者であるか否かを判断することになろうが、その判断基準もない。したがって、障害者手帳を持たない障害者に関しては、これをどのように判断していくのかという課題が残っているとと言える。

次に、新たな障害者の定義から漏れる障害者の存在も、課題として残されている。法の適用対象となるには「職業生活に相当の制限を受け、又は職業生活を営むことが著しく困難」であることが必要である。したがって、障害の程度が軽く就労にあたっての制限が軽微な者は、法の適用対象とされないことになる。また、促進法は、「現に」障害があるため職業生活を営むことが困難な人に対して雇用促進を図ることを目的としているため、「現に」障害がない者（過去に障害を持った者や、将来障害を持つ可能性のある者）や家族に障害者がいる者は、法の適用の対象とならないとされている<sup>21)</sup>。とりわけ、差別に関しては、障害の程度が軽く就労にあたっての制限が軽微な者や、「現に」障害がない者、さらには、家族に障害者がいる者<sup>22)</sup>も、その犠牲になることがある。これら

の者が、法による保護を受けられないという問題が、改正後の促進法には残っていると言える。

さらに、従来から存する問題として、障害者手帳に頼った制度の在り方がある。促進法上の「障害者」であるか否かを判断するにあたっては、障害者福祉各法に基づく手帳が重要な役割を果たしている。とりわけ、身体障害者については、促進法における身体障害者の範囲と、身体障害者福祉法における身体障害者の範囲は、まったく同じということになっている。それゆえに、身体障害者手帳を有しているか否かによって、法の適用の対象か否かが画されることとなっている<sup>23)</sup>。福祉法と雇用促進法とでは、その目的が異なるのであるから、促進法独自の障害者の範囲を画する手段があって良いはずである<sup>24)</sup>。今後は、促進法独自の障害認定の在り方を検討することが求められよう。また、それにより、手帳を有していない者について生じるであろう上述の問題も解決されることになるのではないかと考える。

## 2 差別禁止と合理的配慮<sup>25)</sup>

障害を理由とする差別禁止及び合理的配慮規定については、次のような指摘ができる。

### (1) 差別禁止

まず、改正促進法が禁止する差別は、立法過程より、障害それ自体を理由とする直接差別のみであるとされている。障害と結びついた事項を理由とする間接差別は、明示的には禁止されていない<sup>26)</sup>。禁止される差別の内容は、明確でなければならないと考えられたこと、また、合理的配慮の提供により間接差別の問題は解決できるとされたことが、その背景にはある。そして、間接差別については、将来的には禁止規定を設ける必要性を検討する必要があるものの<sup>27)</sup>、今回の法改正で盛り込むことは、時期尚早であるとの判断がなされた<sup>28)</sup>。ただし、間接差別と言うことも可能な、車いす、補助犬その他の支援器具等の利用、介助者の付き添い等の社会的不利を補う手段の利用等を理由とする不利益取扱いについて、分科会意見書は、「直接差別」に含まれるとしている。改正促進法は、諸外国で禁止されている間接差別を明示には禁止していないが、直接差別の概念を拡張して、間接

差別に該当するとされるようなケースを実質的に禁止していると言うことができるのではないかと考えられる<sup>29)</sup>。また、障害者を排除する効果のある明白に不合理な基準については、直接差別を成立させる差別意思を推認できることから、直接差別として扱うことが可能であるとも考えられている<sup>30)</sup>。こうした解釈を行うことによって、間接差別を明示に禁止する規定の不在を補うことが予測される。なお、こうした解釈の在り方は、現在、検討が進められている上述の「指針」によって、より明確に具体的に提示されることとなろう。その意味で、指針は、非常に重要な意味を有することになると言うことができる。

次に、改正促進法は、「障害者に対して、障害者でない者と均等な機会を与えなければならない」、「障害者であることを理由として、障害者でない者と不当な差別的取扱いをしてはならない」と定めていることから、片面的差別禁止の法であると言うことができる。すなわち、改正促進法は、障害者に対する差別は禁止するが、障害を持たない者に対する差別は禁止せず、障害者を有利に扱うことを認めていると言える。したがって、非障害者が障害者と比して被っている不利益について、改正促進法は、何らの救済も与えないこととなる。また、改正促進法は、障害者と障害者との間の差別的取扱いについては何も規定していない。よって、障害者間の取扱いの差異についても、促進法の規定を根拠に争うことはできない。加えて、促進法は、「障害」を理由とする差別を禁止するのではなく、「障害者」であることを理由とする差別を禁止するという構成をとっている。そのため、家族に障害者がいる者に対する差別的取扱いも、規制の対象としていない<sup>31)</sup>。こうしたところに、改正促進法の限界・課題を見て取ることができる<sup>32)</sup>。

最後に、改正促進法は、「不当な」差別的取扱いを禁止していることから、何が「不当な」差別的取扱いに該当するかに関して、問題が生じることが予測される。「不当な」差別的取扱いを禁止する趣旨は、障害者に対する積極的差別は正措置や、労働能力に差が生じている場合に異なる取扱いをすることは、「不当な」差別的取扱い

とは言えないとすることにある。例えば、障害者については優先的に嘱託で採用するという制度があった場合、これは、一種の積極的差別是正措置としての側面を持つ。こうした側面を強調して見れば、嘱託での優先採用は「不当な」差別的取扱いとはならない。しかしながら、障害者のみが嘱託で採用されていたり、障害者には嘱託の道しか用意されていなかったり、また、それに伴って障害者には低い賃金しか保障されていなかったりということがあれば、それは、「不当な」差別的取扱いとなりうる<sup>33)</sup>。また、労働能力に差が生じている場合であっても、その差を超えて、著しく不合理な処遇の差が設けられているような場合には、それも「不当な」差別的取扱いとなりうる<sup>34)</sup>。何をもち「不当な」取扱いとするかに関しては、今後、慎重に解釈していくことが求められる。そして、慎重な解釈を通じて、障害者の雇用の「質的」改善がなされていくことが、期待されよう。

## (2) 合理的配慮

合理的配慮（法文上は「必要な措置」）の提供義務を定めた点も、今回の法改正の重要な点である。権利条約は、合理的配慮の否定を差別の一類型としている（権利条約2条）。しかしながら、改正促進法は、合理的配慮の提供を義務付けることと、その不提供を差別として禁止することとは、その効果において同一であるとして<sup>35)</sup>、事業主に合理的配慮の提供を義務付ける規定の仕方とした。改正促進法は、合理的配慮の提供に関して、障害者の権利を明確にしない立法形式をとっている性格付けることができる<sup>36)</sup>。

合理的配慮に関しては、「申出」が必要か否かに関して、争いがあった。この点、改正促進法は、募集・採用段階における合理的配慮は、障害者の「申出」によって提供されることを定めている<sup>37)</sup>。「申出」を求める理由は、募集・採用段階においては、事業主は障害者の障害の状況を知らないことにある。他方で、採用後については、「申出」は合理的配慮提供の要件とされていない。しかし、改正促進法は、事業主は、合理的配慮を講じる際には障害者の意向を十分に尊重しなければならないと、障害を持つ労働者からの相談に応じるための体制整備をしなければならないとしている

る。合理的配慮の内容は、一義的に決まるものではない。具体的にどのような合理的配慮を望むかについては、障害者本人の意向を尊重する必要がある。したがって、「申出」は要件ではないが、予断を排除する観点から、採用後の合理的配慮の提供も、障害を持つ労働者からの申出によることが好ましいと言えよう<sup>38)</sup>。なお、合理的配慮の具体的内容についても、現在検討中の「指針」が、重要な役割を果たすことになるだろう。

この他、合理的配慮では、過重な負担をどのように判断するかも問題となりうる。過重な負担には、①均衡を失した負担と、②過度の負担とがあるとされる。①には、合理的配慮に基づく措置のコスト（金銭のみでなく人的・組織的ないし業務的対応の困難等も含む）が、当該障害者の能力発揮や均等な機会・待遇確保というベネフィットに比例しない場合や、他に同じコストで効果の高い措置がある場合、効果は同じだがよりコストの低い措置が存する場合等が含まれる。他方、②には、当該企業の規模や財政状況等の全体的な事情に照らしてみると過重な負担と判断される場合が含まれている<sup>39)</sup>。①や②は、確かに過重な負担となりうるものであるが、その判断に際しては、合理的配慮義務を事業主に課した趣旨が没却されないことがないよう留意する必要がある。

なお、事業主の負担に関しては、納付金制度の仕組みを活用することが期待されている<sup>40)</sup>。分科会意見書でも、事業主間の経済負担の調整の一環として納付金の仕組みを活用し、合理的配慮に係る事業主の経済的な負担を支援していくことは可能である旨が示されている。また、2012年8月に出された「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報告書」では、さらに、納付金制度の大枠を変えない範囲で、①納付金制度による経済負担の調整の対象とならない企業の合理的配慮に係る負担についてもできる限り軽減を図る、②雇用義務の対象とならない障害者への合理的配慮も考慮するという観点から、納付金制度の見直しを図るべきであることが提言されている。このような方向での納付金制度の見直しも、今後の課題となるだろう。

## (3) 実効性確保

実効性確保の手段に関しては、次のような指摘を行うことができる。

まず、改正促進法の差別禁止規定や合理的配慮の提供義務規定は、行政取締規定であって、私法上の効果はないとされている。差別禁止や合理的配慮の提供義務は、あくまで行政との関係で遵守すべきものであり、民事法上の請求権を導き出すものではないとされているのである。この点において、改正促進法は限界、課題を有すると言える。しかしながら、差別や合理的配慮の提供義務と因果関係のある不利益取扱いについては、これまでと同様に、民法の一般条項（公序良俗や信義則等）や労働法の規定（解雇権濫用等）を使って、司法の場で争うことができる。改正促進法が定める差別禁止や合理的配慮の提供義務は、今後、これらの民法の一般条項や労働法の解釈に影響を与えられ、それが期待されている<sup>41)</sup>。

他方、促進法は、厚生労働大臣による事業主への助言・指導・勧告や、都道府県労働局長による助言・指導・勧告、当事者からの申請を受けての紛争調整委員会による調停といった、「行政による実効性の確保」という手法を採用している。こうした手法が採られているところに、改正促進法の特徴を見出すことができる。こうした行政主導型のアプローチは、個人の権利の実現という観点から見ると物足りない感がある。しかし、こうしたアプローチによって、社会全体の差別禁止や合理的配慮提供義務の水準を向上させることは、期待できると考えられている<sup>42)</sup>。

なお、これらの手法に関しては、紛争解決に際する障害当事者の代表の参加・関与の観点が欠けているという指摘がなされている。また、障害当事者からは、事業主による自主的解決と都道府県労働局長による紛争解決援助との中間に位置づけられるような、障害者雇用に詳しい支援者等が入った話し合いの場を作ることも要望されている<sup>43)</sup>。紛争解決に関しては、今後、障害当事者の代表や障害分野の専門家等の参加・関与も課題となっていく<sup>44)</sup>。

## 3 雇用率制度

雇用率制度に関しても、いくつかの課題を提示することができる。

## (1) 差別禁止原則との関係

まず、新たに差別禁止原則が導入されたことにより、これと雇用率制度とをどのように位置づけるのかという理論的な問題が生じている。この点、雇用率制度は、障害者に対する積極的差別是正措置と位置づけられると考えられている<sup>45)</sup>。これは、すなわち、雇用率制度は、差別禁止原則と両立不能ではないと考えられていることを意味する。雇用率制度は、これまで、障害者の雇用の「量的」改善に寄与してきたが、雇用の「質的」改善には必ずしも寄与してこなかった。今後は、雇用率制度と差別禁止原則との並存によって、障害者の雇用の「量的」「質的」改善が図られることが期待される。

ところで、雇用率制度のもと、大企業における障害者の雇用に寄与してきたものとして特例子会社の仕組みがある。特例子会社に関して、労政審障害者雇用分科会は、「障害者の雇用促進に果たしてきた役割は大きく、多くの障害者とその特性に配慮して継続して雇用する観点でも貢献して」いることから、これを継続させることが必要であるという見解を示している<sup>46)</sup>。しかし、現在、特例子会社での労働条件は、親会社の労働条件とは異なることが一般的であり、また、特例子会社から親会社への移行は、基本的には前提とされていない<sup>47)</sup>。加えて、特例子会社は、障害者のみを集めて、就労の場を提供するものであることから、障害者のインクルージョンの観点から見て問題があるとの見解もある。差別禁止原則が導入されたことを契機として、今後は、差別禁止原則と抵触しない雇用率制度のあり方、特例子会社の在り方が求められることとなる。

## (2) 精神障害者の雇用義務化に伴う問題

精神障害者の雇用義務化に伴う問題・課題としては、まず、雇用義務の対象とされる精神障害者が手帳保持者に限定されていることが挙げられる。確かに、事業主に課された雇用義務は、納付金の支払い義務と結びついていることから、義

務の対象となる障害者の範囲は、全国的に公平に一律に画されるべきであるという要請が働くことは否定できない。そして、手帳による対象範囲の確認は他に対象範囲を画する手段がない中では、その基準として合理性を有しているとも言える。しかしながら、手帳を実際に取得している精神障害者の割合は高くない。それゆえに、本来ならば雇用率制度の対象となるべき者が同制度の適用対象から除外されてしまうという問題が、手帳を有している者に適用対象を限定することによって生じることとなっている。この問題については、障害者の範囲のところでも検討したように、促進法独自の障害者の範囲を画する手段を導入することで、対応していくことが有効であろう<sup>48)</sup>。そして、その際には、同時に、障害者の定義の見直しにより、精神障害者の中に含まれることとなった発達障害者について、これを雇用義務の中でどのように位置づけるかにも、留意する必要があるだろう。

この他の問題・課題としては、精神障害者が雇用義務の対象となったことで、企業内で、精神障害者の「掘り起し」(手帳取得の強要を含む)がなされるのではないかということが挙げられている。この点、「掘り起し」の予防に関しては、既に、厚生労働省から「プライバシーに配慮した障害者の把握・確認ガイドライン」が出されている。こうしたガイドラインに沿った形での対応の徹底が、今後、事業主には求められることになる<sup>49)</sup>。

## V おわりに

以上、2013年の障害者雇用促進法改正の内容を確認すると同時に、改正後も残る問題や課題について検討してきた。改正法の施行により、日本の障害者雇用政策は、新たな段階に入ることとなる。これまで、日本の障害者雇用促進策は、雇用率制度によって、その量的側面での改善を図ってきたと言える。ここに、新たに、差別禁止原則が組み込まれたことによって、今後は、その質的側面の改善がなされていくことが期待されている。また、雇用率制度は、改正によって、精神障害者

をも雇用義務の対象とすることとなり、ますますその存在意義を強めることとなっている。今後は、従来から存在する雇用率制度と新たに導入された差別禁止原則とが、相互に補い合いながら、障害者の雇用の量的・質的改善に寄与することとなるだろう。

ただし、障害者雇用政策の見直しは、今後も継続していく必要がある。本稿で指摘したような問題や課題が、依然として残っているからである。また、本稿では、2013年法改正の内容を中心として今後の課題を検討したが、他にも検討しなければならない事柄は数多く存在する。例えば、雇用率制度におけるダブルカウント制度は、重度障害者の雇用促進に寄与している<sup>50)</sup>との理由から維持されているが、1人を2人とカウントすることから、重度障害者が1人雇用されることで他の1人の障害者の雇用の機会が奪われているとの批判もある<sup>51)</sup>。また、福祉的就労の場で働く障害者の処遇の改善、福祉的就労から一般雇用への移行の問題もある。未だ残る問題・課題を1つずつ丁寧に検討し、今後は、障害者の雇用・就労に関する仕組みを改善していくことが求められよう。

1) 障害福祉の分野では、2003年4月に、従来の措置制度に代わって支援費制度が施行され(「措置」から「契約」へ)、2006年4月には、これを見直す自立支援制度が施行された。自立支援制度に関しては、新たに導入した福祉サービスの利用者負担の在り方(1割の定率負担)をめぐる、その合憲性を問う訴訟が提起され、大いに社会的関心を集めた。訴訟そのものは、2010年1月に和解(障害者自立支援法の廃止を確約)に達し終了したが、その後の議論を経て、2012年には、新たに障害者総合支援法が制定されるに至っている。他方、障害者への所得保障の分野では、この間に、政策上の課題とされていた学生無年金障害者をめぐって訴訟が提起された。地裁レベルではあったが、憲法14条との関係で違憲判決も出され(東京地判平16・3・24民集61巻6号2389頁、新潟地判平16・10・28賃社1382号46頁)、これも、非常に大きな社会的関心を集めた。その結果として、2004年には、国民年金への加入が任意であった時代に任意加入していなかったことを理由として無年金となっている者を支給の対象とする特別障害給付金制度が創設されている。この他、権利条約の批准に向けて、2011年には、障害者基本法の改正も行われ、目的規定や障害者の定義、基本原則等の見直し、並びに、障害者政策委員会(障害者基本計画の策定に関する調査審議・意見具申、同計画の実施状況の監視・勧告等を実施)の設置等がなされている。

2) 日本は、2013年12月4日に権利条約の批准について国会承認を得て、2014年1月20日、その批准書を国連事務総長

- に寄託した。権利条約は、2014年2月19日より、日本について効力を発生させている。
- 3) 各テーマにおける詳細な課題の検討は、本企画の他の論考を参照。
  - 4) 『平成25年障害者雇用状況の集計結果』によると、2013年6月1日時点における、民間企業（雇用率制度の対象となる50人以上規模の企業）に雇用されている障害者の数は、40万8947.5人であった。内訳は、身体障害者が30万3798.5人、知的障害者が8万2930.5人、精神障害者が2万2218.5人である。他方、国や地方公共団体等の公的機関や独立行政法人等で働いている障害者の数は、6万2249人であった。これに、雇用率制度の対象とならない企業で働く障害者の数が、加わることとなる。なお、重度身体障害者及び重度知的障害者については、1人を2人に相当するものとしてダブルカウント、重度以外の身体・知的・精神障害者である短時間労働者については、1人を0.5人に相当するものとしてカウントがなされている。
  - 5) 障害者雇用政策の沿革については、征矢紀臣『障害者雇用政策の理論と解説』労務行政研究所（1998年）、手塚直樹『日本の障害者雇用——その歴史・現状・課題』光生館（2000年）、拙書『障害者の雇用と所得保障——フランス法を手がかりとした基礎的考察』信山社（2013年）41-52頁。
  - 6) この他に、「地域の就労支援の在り方に関する研究会」も設置された。
  - 7) 厚生労働省職業安定局高齢・障害者雇用対策部障害者雇用対策課「改正障害者雇用促進法の概要」季労243号（2013年）2-5頁。長谷川珠子「新法解説 障害者雇用促進法の解説」法教398号（2013年）52-54頁。
  - 8) ①は、法の公布日（2013年6月19日）に施行されており、②及び④は、2016年4月1日施行、③は2018年4月1日施行となっている。以下、条文番号は、2013年法改正がすべて施行される2018年4月1日時点のものとする。
  - 9) 前掲・厚生労働省職業安定局高齢・障害者雇用対策部障害者雇用対策課論文6・7頁、前掲・長谷川珠子論文（法教）54-59頁。
  - 10) 改正前も、手帳を持つ身体・知的・精神障害者以外の者について、医師の診断書や意見書等を参考に、障害者雇用促進法2条1号に規定する障害者の要件に該当するか否かが、個別具体的に確認されることとなっていた。第4回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、資料3：論点1「障害者雇用促進制度における障害者の範囲について」2頁。
  - 11) 2条1号の障害者の範囲と、37条の障害者の範囲を分析するものとして、中川純「障害者雇用促進法の差別禁止条項における『障害者』の概念」季労243号（2013年）14-16頁。
  - 12) 2013年には、障害を理由とする差別禁止に関する一般法として、障害者差別解消法も制定されている。同法は、その13条で、「行政機関等及び事業者が事業主としての立場で労働者に対して行う障害を理由とする差別を解消するための措置については、障害者の雇用等の促進等に関する法律……の定めるところによる」としている。したがって、民間事業者による合理的配慮の提供については、差別解消法では努力義務とされているが（差別解消法8条）、民間事業者（事業主）が雇用する労働者に対する合理的配慮の提供は、後述のように、法的義務となる（雇用促進法36条の2、36条の3）。
  - 13) サン石油（視力障害者解雇）事件・札幌高判平18.5.11 労判938号68頁、阪神バス（勤務配慮）事件・神戸地尼崎支決平24.4.9 労判1054号38頁、X社事件・東京地判平24.12.25 労判1068号5頁等。これまでの裁判例の検討を行ったものとして、小西啓文「日本における障害者雇用にかかる裁判例の検討」季労225号（2009年）70頁。
  - 14) 岩村正彦・菊池馨実・川島聡・長谷川珠子「障害者権利条約の批准と国内法の新たな展開——障害者に対する差別の解消を中心に（座談会）」論究ジュリスト8号（2014年）16-17頁。
  - 15) この構造は、男女雇用機会均等法と同じである。
  - 16) [http://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/shougaisha\\_h25/dl/kaisei02.pdf](http://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/shougaisha_h25/dl/kaisei02.pdf)
  - 17) 指針の検討のために、厚生労働省に「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」が設置され、2013年9月より議論が開始されている。
  - 18) 法定雇用率は、労働者（失業者を含む）の総数に占める身体障害者・知的障害者である労働者（失業者を含む）の総数の割合を基準として決定されている（43条2項）。
  - 19) 法律案要綱に対する労働政策審議会からの答申において、使用者委員からの「精神障害者を雇用できる一定の環境が整っていると判断することができない現段階で、実施時期を定めることは慎重であるべき」との意見が付されたことが、その背景にあろう。
  - 20) 促進法の苦情処理・紛争解決援助の仕組みは、男女雇用機会均等法や育児介護休業法、パート労働法で用いられている仕組みと基本的に同じである。
  - 21) 前掲・座談会18・19頁。
  - 22) 多くの国が、「障害」を理由とする差別的取扱いを禁止するのに対し、日本では、「障害者」であることを理由とする差別的取扱いが禁止されていることに起因する（下記2（1）を参照のこと）。長谷川珠子「障害者雇用促進法における『障害者差別』と『合理的配慮』」季労243号（2013年）32頁。
  - 23) 拙稿「障害者雇用政策における障害者の範囲」荒木尚志・岩村正彦・山川隆一（編）『労働法学の展望』有斐閣（2013年）77-82頁。
  - 24) 瀧澤仁唱「障害者雇用促進制度における障害者の範囲の見直し」労旬1794号（2013年）20頁。また、障害者手帳中心主義を批判するものとして、前掲・中川論文12・13頁。
  - 25) 富永晃一「改正障害者雇用促進法の障害者差別禁止と合理的配慮提供義務」論究ジュリスト8号（2014年）27-34頁。
  - 26) 改正促進法は、法の文言及び立法時の経緯から、直接差別と間接差別とを差別意思の有無で区分し、差別意思ある差別として直接差別を禁止したと解されるとされている。前掲・富永論文29頁。
  - 27) この点に関しては、①合理的配慮が問題となる事案と間接差別が問題となる事案とでは、事業主及び障害を持つ労働者の側が証明しなければならない内容が異なることや、②合理的配慮が提供されれば間接差別の問題が生じないとは限らないことを理由に、将来的には、間接差別の規定を盛り込むべきであるとする見解が示されている。前掲・長谷川珠子論文（季労）33頁。
  - 28) 分科会意見書2頁。
  - 29) 前掲・座談会24頁。
  - 30) 前掲・富永論文31頁。
  - 31) 22）を参照。
  - 32) 前掲・座談会15・16頁。
  - 33) 前掲・座談会20・21頁。
  - 34) 詳細は、前掲・富永論文30・31頁を参照。
  - 35) 分科会意見書2頁。
  - 36) 池原毅和「合理的配慮義務と差別禁止法理」労旬1794号

(2013年) 11頁。

- 37) ただし、自ら適切に合理的配慮の必要性を事業主に伝えることが困難な障害者もいることにも留意する必要がある。申出の主体を法の文言通り「障害者」に限るとすることは、問題であるとの指摘がなされている。前掲・長谷川珠子論文(季労) 37頁。なお、申出を必要とするか否かに関しては、合理的配慮義務は、障害のあることを想定していない既存社会の偏頗な無配慮性から構造的に成立する義務であり、意思表示の効果として生じるものではないという見解も存する。前掲・池原論文 12頁。
- 38) 前掲・富永論文 32・33頁。
- 39) 前掲・富永論文 33・34頁。
- 40) 例えば、フランスでは、過重な負担か否かの判断に際し、公的助成の存在が考慮される。フランスでは、納付金を財源として、非常に多様な充実した助成が事業主に対して行われている。詳細は、「欧米における障害者雇用差別禁止法制度第2分冊：ドイツ・フランス・EU編(資料シリーズNo.73の2) 独立行政法人高齢・障害・求職者雇用支援機構 障害者職業総合センター(2013年) 221頁以下を参照。
- 41) 前掲・座談会 25頁。ただし、合理的配慮の提供義務そのものに関しては、提供義務に基づく措置は多様で、一義的に特定できないことから、具体的措置の履行請求まではできないと解されている。前掲・富永論文 34頁。
- 42) 前掲・池原論文 11頁。
- 43) これに関しては、ハローワークや地域障害者職業センター等によるサポートや、障害者就業・生活支援センター、就労移行支援事業者、特別支援学校によるフォローを活用することが可能なのではないと思われる。長谷川聡「障害を理由とする実効性確保」季労 243号(2013年) 44頁
- 44) 前掲・長谷川聡論文 46頁。
- 45) 「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報告書(平成24年8月3日)」7頁等参照。権利条約の起草過程においても、雇用率制度は積極的差別是正措置に含まれるとされた。松井亮輔「労働」長瀬修・東俊裕・川島聡(編)『障害者の権利条約と日本——概要と展望』生活書院(2008年) 172頁。
- 46) 分科会意見書 7頁。特例子会社の認定を受けている企業は、「平成25年 障害者雇用状況の集計結果」によると、2013年6月1日現在、380社に及び、雇用されている障害者の数は、2万478.5人である。雇用率制度の対象となる企業で働く障害者の約5%を占めている(20478.5/408947.5)。
- 47) 前掲・松井論文 176・177頁
- 48) この要請は、手帳を持たないすべての障害者について働くと言える。
- 49) 以上の課題については、所浩代「精神障害者の雇用義務化と今後の課題」季労 243号(2013年) 54-59頁を参照。
- 50) 分科会意見書 7頁。
- 51) 岡本裕子・峰島厚「地域の就労支援」労旬 1794号(2013年) 23頁。

ながの・ひとみ 上智大学法学部准教授。最近の主な著作に『障害者の雇用と所得保障——フランス法を手がかりとした基礎的考察』(信山社、2013年)。社会保障法専攻。