

第6章 障害者雇用をめぐる国際的潮流

障害者の雇用と職業をめぐる近年の国際的潮流の特徴としてあげられるのは、機会均等と待遇の平等、それと裏腹の関係にあるともいえる差別禁止である。差別禁止との関連では、最近「合理的配慮」(reasonable accommodations)あるいは「合理的調整」(reasonable adjustments)が注目されている。また、とくに「完全参加と平等」をメインテーマとする国際障害者年(1981年)以降、政策決定過程への障害者の参加を重視する観点から、障害当事者団体を、障害者支援団体と対等の立場で一機関によっては、たとえば欧州連合(EU)のように、障害当事者団体を支援団体よりもむしろ優先するところまである一政策協議に参加させることが一般化してきている。

本章では、こうした動きについて国連、障害者の雇用および職業に直接かかわる国連専門機関である、国際労働機関(ILO)およびEUについて取り上げるとともに、主要各国での取り組みについても、差別禁止法、雇用率制度および雇用衡平法の3つのアプローチに整理してふれることとする。

1 国連の取り組み

国連として障害者問題に正面から取り組むようになったのは、1971年の「知的障害者の権利宣言」およびそれに続く、1975年の「障害者の権利宣言」の総会での採択以降といえる。

「障害者の権利宣言」では、「障害者は、その障害の原因、特質及び程度にかかわらず、同年齢の市民と同等の基本的権利を有する」(第3条)、「障害者は、…すべての社会的活動、創造的活動又はレクリエーション活動に参加する権利を有する」(第9条)、「障害者は、差別的、侮辱的又は下劣な性質をもつ、あらゆる搾取、あらゆる規則そしてあらゆる取り扱いから保護されるものとする」(第10条)などの条文からも明らかなように、障害は医療や福祉の問題というよりも、むしろ権利の問題と規定されている。

国連は、「障害者の権利宣言」の各国での取り組みを推進すべく、障害者の「完全参加と平等」をメインテーマとする1981年の国際障害者年およびそれに続く「国連・障害者の十年」(1983年~1992年)を設定するとともに、同十年で取り組むべく「障害者に関する世界行動計画」(以下、世界行動計画という)を1982年の総会で採択した。そして、同行動計画が目標とする障害者の「完全参加と平等」実現に、同十年以降も引き続いて取り組むべく、1993年の総会で「障害者に関する機会均等化に関する標準規則」(以下、標準規則という)を採択

している。

(1) 障害者の機会均等化に関する標準規則

標準規則は、啓発から国際協力にわたる 22 の規則からなり、雇用 (employment) については、規則 7 で、「政府は、障害者がその人権をとくに雇用分野で対等の立場で享受するためにエンパワーされなければならないという原則を認識すべきである。農村部、都市部両方において、障害者は生産的で、収入が得られる雇用への均等な機会を労働市場で持たなければならない」と規定されている。

そして、雇用をすすめるための具体的な施策として、「政府は、障害者の通常の雇用への統合を積極的に支援すべきである。この積極的な支援は、職業訓練、奨励型の割当雇用制度、特定分野の優先雇用、小規模事業への貸付または助成、独占的契約もしくは優先的生産権、税控除、障害労働者を雇用している企業への契約協力、もしくは他の技術的・財政的支援という多様な方策で行われることが可能である。障害者を受け入れるために合理的調整 (reasonable adjustments) を行うよう政府は、雇用主に奨励すべきである」、「目的は、常に、障害者が通常の労働市場で就労することであるべきである。通常の雇用でそのニーズが満たされない障害者には、小規模の授産もしくは援助付き雇用が選択肢として可能であるべきである。これらの選択肢は、障害者に通常の市場での雇用を獲得するための機会提供を適切かつ十分に行いえているかどうかという観点から、その質を評価されるのが重要である」等が挙げられている。

また、前述の「合理的調整」のために政府がとるべく行動計画の具体的な内容としては、「(a) 職場と職場構内を多様な障害者が利用できるように設計し、適応させる方策。(b) 新技術の利用と補助具・機器の開発と生産への支援。障害者の雇用の確保と維持を可能にするために、障害者が補助具・機器を入手しやすくする方策。(c) 適切な訓練と配置、人的援助や手話通訳サービスのような継続的支援」などが例示されている。

標準規則では、各国等における実施状況をモニターするため、特別報告者の任命および国連社会開発委員会への報告が規定されている。しかし、同規則については、条約とは違い、各国政府は遵守を義務づけられていないこともあり、これまでのところあまり実効があがっていない。障害者の雇用については、先進諸国においても労働年齢の障害者の就業率は、非障害者とくらべ、きわめて低い。たとえば、OECD (2003) によると、1990 年代後半において加盟国で調査対象となった 14 カ国の労働年齢 (20~64 歳) の障害者の就業率は、重度障害者が 25%、軽度障害者が 49%で、非障害者の 68%と比べ、きわめて低い。

ましてや、開発途上国においては、障害者の就業機会はごく限られている。そのため収入が得られず、貧困生活を強いられているものが少なくない。世界銀行（2000）によれば、アジア太平洋地域における開発途上国の障害者約3億7千万人の40%以上に相当する約1億6千万人が、1日の収入／消費が1ドル以下の貧困生活者とされる。

（2）障害者の権利条約草案

前述したように、国連では1980年代以降、行動計画や標準規則等を中心に障害者の「完全参加と平等」の実現をめざし、取り組みがすすめられてきたが、行動計画や標準規則は、各国政府に対して拘束力を持たないこともあり、必ずしも期待したような効果があがっていない。

そのため、そうした取り組みをさらに強化するものとして、2001年の第56回国連総会でメキシコ政府のイニシアチブにより「障害者の権利及び尊厳の促進及び保護に関する包括的かつ総合的な国際条約（以下、障害者権利条約という）案検討のための特別委員会の設置」に関する決議案が提案され、採択された。この決議案に基づき設置された特別委員会は、第1回が2002年7～8月、第2回が2003年6月にそれぞれ開催された。そして、第2回特別委員会および同年の第57回国連総会での決議に基づき、特別委員会のもとに、同条約草案を起草するための作業部会が設けられた。

同作業部会は、政府代表27名（アジア地域からは、日本、中国、韓国、インド、フィリピン、タイおよびレバノンの7カ国の政府代表が参加）、障害NGO代表12名（国際障害同盟を構成し、主に障害種別を代表する7国際NGO（リハビリテーション・インターナショナル、障害者インターナショナル、インクルージョン・インターナショナル、世界盲人会連合、世界ろう連盟等）にくわえ、各地域を代表する5地域障害NGO）および国内人権機関代表1名をあわせ、全体で40名から構成される。このように作業部会に12名の障害NGO、とくに障害当事者団体代表が正規のメンバーとして参加し、その意見が草案に反映されたこと、またそれにくわえ、特別委員会にも障害NGO関係者がオブザーバーとして参加し、発言を許されたのは、国連史上きわめて画期的なことと云える。

2004年1月に開かれた作業部会で作られた障害者権利条約草案は、前文と25の条文から構成される。この草案は、あくまで特別委員会での条約交渉のたたき台と位置づけられているため、前文と全25条の草案には、様々な意見が脚注として示されている。

この草案の条文のうち、障害者の雇用に言及しているのは、第22条〔労働（work）の権

利]である。同条では、「締約国は、障害者の労働の権利を認める。この権利は、障害者の平等の機会及び待遇を促進するため、障害者が自由に選択し、又は引き受けた労働を通じて生計を立てる機会を含む。締約国は、この権利を保護するための適当な措置を講じる」と規定し、その措置の内容として、10項目が挙げられている。その主なものは、「(a) すべての障害者に開かれ、インクルーシブであり、かつ、利用可能な労働市場及び労働環境を促進すること。… (c) 開かれた労働市場における障害者の雇用機会及び昇進を促進すること（自営の機会、自己の事業を起こす機会、並びに職業を求め、それに就き及びそれを継続する際の支援を含む）。(d) 雇用主が、積極的差別是正（affirmative action）措置、奨励制度及び割当雇用制度等を通じて、障害者を雇用することを奨励すること。(e) 職場及び労働環境における障害者の合理的配慮（reasonable accommodations）を確保すること」などである。

雇用上の差別禁止措置としてもっとも注目されているのが、(e)でとりあげられている「合理的配慮」である。合理的配慮については、草案第7条[平等及び非差別]4で、「締約国は、平等についての障害者の権利を確保するため、障害者がすべての人権及び基本的自由を平等な立場で享有し及び行使することを保障するための必要かつ適当な変更及び調整と定義される合理的配慮を提供するためのすべての適当な措置（立法措置を含む。）を講ずることを約束する。ただし、このような措置が不釣り合いな負担を課す場合には、この限りではない」と規定されている。（作業部会では、「合理的配慮の欠如がそれ自体差別を構成する」という意見がEUなどから出されたが、その一方で「民間主体の側の合理的配慮の欠如を非差別原則の侵害とすることは不適切」との意見も少なくなく、作業部会としての統一見解を出すには至らなかった。）

第22条では、合理的配慮について具体的には規定されていないが、作業部会での議論を踏まえ、「作業部会の構成員の中には、雇用の文脈において、合理的配慮を行う義務がとくに重要であることを強調して、この条約における合理的配慮に関する他の条文草案に加えて、労働の権利のもとで合理的配慮に関するいっそう詳細なパラグラフが入念に仕上げられるべきであると考えた者もいる」という脚注がつけられている。

2004年5～6月および8～9月に開かれた第3回および第4回特別委員会では、この草案をベースとして条約交渉がはじまったが、全体で114にも上る脚注からも明らかなように、多様で、しばしば相反する意見を整理・調整し、条約の成案づくりをすすめることの困難さが理解できる。2005年には、1～2月に第5回特別委員会、8月に第6回特別委員会が予定されている。これまでの特別委員会での審議ペースからみて、条約成案ができあがり、国連総会に諮られるまでには、少なくともあと数年はかかるものと予想される。

2 国際労働機関（ILO）の取り組み

ILO は国連専門機関のひとつであり、国際労働条約と勧告を通じて国際労働基準を設定するとともに、条約については、条約を批准した各国政府に定期的報告書提出を義務づけることを通して、各国内での実施状況をモニターしている。

ILO が障害者の雇用・職業問題に総合的に取り組むこととなったのは、1944 年の ILO 総会での「障害者の職業リハビリテーションに関する勧告」（99 号勧告）採択以降と云える。

(1) 159 号条約および 168 号勧告

1944 年に ILO 総会で採択された 99 号勧告は、わが国の身体障害者雇用促進法制定（1960 年）の大きなきっかけとなるなど、採択以来 1970 年代まで障害者の職業リハビリテーションおよび雇用に関する国際基準となってきた。しかし、障害者の「完全参加と平等」実現をめざす世界行動計画等、国際障害者年以降の国連をはじめとする国際的な動きを踏まえ、1983 年の ILO 総会で「職業リハビリテーション及び雇用（障害者）に関する条約」（159 号条約）および同勧告（168 号勧告）が採択された。

159 号条約は、条約を批准した各国（2004 年 12 月 1 日現在の批准国数は、77 カ国）が障害者の一般就職の促進を目的とした職業リハビリテーションと雇用政策を機会均等の原則に基づき策定し、実施するとともに、それを定期的に検討することを求めている。159 号条約にあわせて採択された 168 号勧告は、99 号勧告を補足するもので、159 号条約よりもさらに具体的な内容を持つものである。

159 号条約では、「第 2 条の（障害者の職業リハビリテーション及び雇用に関する）政策は、障害を有する労働者と労働者一般との間の機会均等の原則に基づく、障害を有する男女の労働者の間の機会及び待遇の均等を尊重する。障害労働者との間の機会及び待遇の実効的な均等のための特別な積極的措置（positive measures）は、他の労働者を差別するものとはみなさない」（第 4 条）と規定している。

ILO は、政府、労働者団体および使用者団体の三者構成となっていることから、加盟国政府は、159 号条約に基づく職業リハビリテーションおよび雇用政策の策定および実施に関して、「代表的な使用者団体及び労働者団体と協議する」のは当然であるが、それに加え、「障害当事者団体の代表的団体及び障害者のための代表的団体とも協議する」（第 5 条）と規定している。つまり、ソーシャルパートナーである労使に加え、障害当事者団体等の意見も障

害者の職業リハビリテーションおよび雇用政策に反映しうるようにすることで、労働における障害者の「完全参加と平等」の実現が意図されている。

また、168号勧告では、「障害者は、可能な場合には、自己の選択に対応し、かつ、その適性が考慮された雇用につき、それを継続し、かつ、それにおいて向上することについて機会及び待遇の均等を享受すべきである」とし、「(10) 障害者の雇用機会で、労働者一般に適用される雇用及び賃金の基準に合致するものを増大するための措置」として、「(11a) 開かれた労働市場における雇用機会を創設するための適当な措置（使用者が障害者のための訓練及びその後の雇用を提供すること並びにこれらの訓練及び雇用の促進のために作業場、職務設計、作業具、機械及び作業編成について合理的調整（reasonable adaptations）を行うことを奨励するための使用者に対する財政的援助を含む）をとること」、また「(13) 障害者の通常の職業生活への統合又は再統合及びそれによる社会への統合又は再統合を確保するため、特別の援助措置（障害者が適当な雇用につき、それを継続し、かつ、それにおいて向上することができるようにするための補助機器、装置及び継続的な人的サービスの提供を含む）の必要性についても考慮すべきである」と規定している。

1993年のILO総会で、各国政府に対して、159号条約および168号勧告の適用状況を報告するよう求める決議がなされたことを受け、同条約批准国・非批准国を含め、91カ国のILO加盟国および11の非加盟国から提出された報告をベースに、ILO条約および勧告適用に関するモニタリング機関である専門家委員会が行った調査研究結果が、「159号条約及び168号勧告の規定の実施に関する一般調査報告」（1998）として1998年のILO総会で報告されている。専門家委員会は、同報告のなかで、「障害者の機会均等および待遇の平等の原則には、国際競争および労働市場の規制緩和により特徴づけられた環境にとくに留意する必要がある」と指摘している。つまり、市場をめぐる国際競争の激化や市場経済化により、障害者雇用にも相当の影響が出てきていることに注意を喚起しているわけである。

なお、ILOは1958年の総会で、「差別禁止（雇用及び職業）条約」（111号条約）を採択している。同条約は、「いかなる差別も排除するという観点から、雇用及び職業にかかる機会と待遇の均等を促進することを意図した国の施策を宣言・追及すること」を加盟国に求めるもので、ILO理事会では現在、障害者についてもこの条約の対象に含まれるということをとくに言及することを検討している、といわれる。

（2）「職場において障害をマネジメントするための実践綱領」

障害マネジメントとは、「個人のニーズ、労働環境、企業のニーズおよび法的責任に取り組

む、連携の取れた努力を通じて、障害者の雇用を促進することを意図した職場でのプロセス」と定義される。

「職場において障害をマネジメントするための実践綱領」（2001、以下、実践綱領という）は、ILO 理事会（2001年3月）の決定に基づき2001年10月ジュネーブで開催された政府、労働者団体および使用者団体の三者構成専門家会議における検討を経て、全会一致で採択されたものである。

実践綱領には、159号条約および168号勧告が1983年に採択されて以降に生じた、障害の概念、合理的配慮、援助付き雇用といったサービス等の変化が反映されている。それは、大、中または小企業、民間部門または公共部門を問わず、障害関連問題について適切なマネジメントが行われれば、障害者は自分の技能と能力に合った職務を通じて職場で大きな貢献をすることができ、その結果、雇用主は障害者を雇用することから利益を得る、という信念に基づき、雇用主に積極的な障害マネジメント戦略を採用するよう奨励することを意図している。

実践綱領は、原則として雇用主向けのものであるが、障害者の雇用機会の促進を支援する法制や社会政策の枠組みをつくること、およびインセンティブの提供については、政府がきわめて重要な役割を果たすことから、職場内での雇用主および労働者代表の一般的責務に加え、行政当局の責任についても触れられている。さらに、この綱領の目的達成のためには、障害者の参加とイニシアチブの重要性が強調されている。つまり、障害マネジメントは、政府、労使団体および障害当事者団体等の積極的な協力のもとに実施されれば、もっとも効果的とされる。

障害マネジメントの具体的取り組みのひとつとして、「障害労働者を採用したり、または、雇用継続する際に、本人が職務を効率的に遂行できるようにするために、場合によっては、単一または複数の調整（adjustments）を必要とするかもしれない」とし、「調整」が取り上げられている。この「調整」は、アクセシビリティと改造（restructure）から構成される。改造の具体的内容としては、ワークステーションや道具・設備の改造、職務のうち、当該障害者に遂行不可能な部分を取り除いて別の課業との入替、ならびに労働スケジュールの柔軟性等が含まれる。

実践綱領は、法的拘束力を持つものではなく、国内法と慣行に従って各国政府が自発的に適用することとされているため、各国でどの程度実践されているかは、明らかではない。

(3) 「ディーセント・ワークへの障害者の権利」

ILO の主な目標は、障害者も含む、男女がディーセント・ワークを確保するために、均等な機会を促進することであり、ディーセント・ワークとは、「自由、公正、安全、人としての尊厳という条件での生産的な仕事」とされる。そうした観点から、本書「ディーセント・ワークへの障害者の権利」(2003) は、障害者の権利条約の訓練・雇用に関する条文の起草の参考となる材料を ILO として国連・特別委員会に提供することを意図して、2003 年はじめに出されたもので、全体で 4 章から構成される。

第 1 章では、障害者の訓練・雇用に関連する国際規約・政策およびイニシアチブ等、第 2 章では、働くことを希望する障害者に開かれた仕事と雇用の選択肢（一般雇用、保護雇用、援助付き雇用および社会的企業）についての各国での取り組み、第 3 章では、障害者の職業への参加をすすめるための雇用サービス、就業に向けての訓練、財政的支援、技術的および個別支援、雇用率制度、差別禁止法、障害マネジメント、(政策立案・決定過程に障害当事者団体等が参画できるようにするための) 協議機構などについて、各国での実施状況が取りまとめられている。そして、第 4 章では、「ディーセント・ワークへの権利」に関連して、障害者権利条約に含まれるべき事項が提案されている。その提案の主なものは、次のとおりである。

- ・「本人の能力に応じた雇用を確保し、維持する権利、ないしは、自由意志で選んだ、有用で、生産的かつ報酬のある雇用に就く権利」
- ・「雇用及び職業の問題で、障害を理由に差別されることなく、機会の均等及び平等な待遇を確保すること」
- ・「障害労働者との間の機会及び待遇の実効的な平等をめざす特別な差別是正措置 (positive measures) は、他の労働者を差別するものとは見なさないこと」
- ・「障害を理由とする、訓練及び雇用分野の直接的、間接的な差別を禁止する適当な法律をつくり、採択するよう政府に奨励すること。そうした法律は、(1) 募集及び選考、職業指導、訓練及び再訓練、雇用及び労働条件、給与、雇用維持、解雇及び昇進に適用されること。(2) 機会と待遇の平等を確保するために、必要な場合、雇用主により「合理的配慮」が提供されるべきであるという要件が、含まれること」
- ・「使用者及び労働者の代表的団体、ならびに代表的な障害者団体は、障害者の職業リハビリテーション及び雇用政策の実施について協議を受けるべきであること」

3 欧州連合（EU）の取り組み

EUの障害者雇用施策のベースとなっているのは、2000年に出された「雇用及び職業における均等待遇の一般的枠組を設定する理事会指令」（以下、均等待遇指令という）である。

この均等待遇指令の前提となっているのは、1980年代以降の次のような一連の動きと云える。

1983年「障害者の社会統合のための第1次行動計画（1983～87年）」

1988年「障害者のための第2次行動計画『ヘリオス（Helios）I』（1988年～91年）」

1993年「障害者のための第3次行動計画『ヘリオスII』（1993～96年）」

1996年「障害者の機会均等に関する文書—障害者に関わる共同体の新たな戦略」など。

なお、1989年に制定された社会憲章（Social Charter: the Community Charter on Fundamental Social Rights of Workers）では、「障害者はすべて、出身地やその障害の程度にかかわらず、社会、職業上の参加を目的とする、より具体的な諸施策を受ける権利を有する。障害者が職業生活を営むことができるよう、積極的な職業訓練、職業上の参加および適応をすすめるべきである」と規定されている。この憲章は、EU条約（1993年発効。通称マーストリヒ条約）において社会政策議定書として引き継がれ、英国を除く、当時のすべての加盟国が調印している。

1996年に行われた同憲章の改正で、雇用主が通常の労働環境で障害者を雇用し、それを維持するよう奨励すべく、あらゆる措置を通してこれらの人びとの雇用へのアクセスを促進すること」が追加された。

さらに、1996年12月の「障害者の機会均等に関する議会および加盟国政府代表会合」では、「障害を理由とするいかなる形での差別を撤廃すること、機会均等化に関する必要な政策をつくること、障害者の社会参加のため国の方針で規定された指向（orientation）を考慮すること、EUの法制、施策およびイニシアチブに関するあらゆる関連提案において、障害者の機会均等を創出するための原則を考慮すること」などを含む決議がなされている。その決議等を受け、1997年に全加盟国が調印した「アムステルダム条約」第13条では、障害を理由とする差別の禁止が規定されている。

(1) 均等待遇指令

同指令は、雇用・職業上の差別と闘うことをねらいとしたもので、特定の宗教または信仰、

特定の障害、特定の年齢、あるいは特定の性的指向を根拠とした直接、間接的差別の禁止を規定している。この規定は、選考基準、採用条件、職業指導、職業訓練、雇用および給与も含む、労働条件に適用される。

障害に関連して、同指令第 5 条で「合理的配慮」として、「事業主は必要な場合、障害者が雇用に参加したり、昇進すること、あるいは訓練を受けることへのアクセスを持つことができるよう、適切な措置をとらなければならない。ただし、こうした措置が、事業主に「不釣り合いな負担」を課す場合には、この限りではない」、そして「合理的配慮の欠如は、差別を構成しうる」と規定している。EU 加盟国は、2003 年末までにこの指令を踏まえ、国内法に必要な改正を加えなければならないことになっているが、障害と年齢に関する規定については、2006 年末までその適用を延期することができる、とされる。

因みに、この指令を受けて、2003 年に改正されたオランダの「障害又は慢性疾患についての平等待遇に関する法律」では、その第 2 条で、「差別禁止とは、その禁止が課せられる者は、それが彼らに不釣り合いな負担を課さないかぎり、ニードに応じて効果的な改善（modifications）を行わなければならないということの意味する」と規定されている。そして、雇用主が、合理的配慮を行わなかったことは、即、差別とみなされ、従業員個人が訴訟を提起することもできる。

(2) 障害者の機会均等欧州行動計画

1993 年に障害者の機会均等化に関する標準規則が国連総会で採択されたことを記念して、2002 年に EU 議会は、その 10 周年にあたる 2003 年を欧州障害者年とすることを宣言した。同障害者年の目的は、障害者の権利および様々な形での障害者差別について、一般市民の意識啓発を目的としたものである。欧州障害者年の前年にあたる 2002 年 3 月マドリッドで開かれた欧州障害者会議で採択されたマドリッド宣言では、「差別禁止と差別是正措置をあわせて実施することで、障害者のソーシャルインクルージョンが達成しうる」とし、それを実現化するために、2003 年 EU 委員会で策定され、EU 理事会および議会に対して声明として提出されたのが、「障害者の機会均等：欧州行動計画」である。この行動計画は、2010 年までの多年度にわたるもので、その目標は、障害問題を共同体の関連政策にメインストリーム化し、障害者の統合を推進するため重要領域で具体的な行動を展開することである。

同計画では、2000 年現在 EU 諸国（当時の加盟国 14 カ国）の労働年齢人口の 14.5%に相当する約 2,600 万人が何らかの障害を持っていること、非障害者のほぼ 65%が就業しているのに対し、障害者についてはその割合は 42%にすぎないこと、一方、経済活動をしていない

者の割合は、非障害者 28%に対し、障害者はその倍近い 52%を占めることを指摘し、雇用がソーシャルインクルージョンにとってもっとも重要な要素であるため、行動計画の最初の実施段階—2004～05 年で展開されることとなっている—で、障害者の雇用の促進に必要な条件をつくることに焦点が当てられる。その具体的な雇用関連優先行動としては、①差別との闘いを含む、雇用へのアクセスおよび雇用の維持、②雇用可能性、適応性、人間的発達および公民権を支援し、向上させるための生涯学習、③障害者をエンパワーし、それにより雇用へのアクセスを促進するための新技術、および④職場における参加ならびに経済・社会への統合を改善するための公共建築環境へのアクセシビリティが、挙げられている。

なお、行動計画と関連して、障害者も含む、労働市場で不利な立場にある人びとの統合の促進と差別と闘うための EU 加盟国の雇用戦略ガイドラインである欧州雇用戦略が 2003 年に改正されたが、同戦略でも 2010 年までに各加盟国が、労働市場で不利な立場にある人々とそれ以外の人びととの間に存在する失業ギャップを相当程度減らすことが目標として掲げられている。そして、同雇用戦略では、障害者を含む、労働市場で不利な立場にある人びとのみを対象としたアプローチから、一般労働者を対象とした対策への統合を意図したメインストリーム・アプローチへの転換や、加盟国において大量失業と闘うための積極的政策としては、障害者をはじめとする労働市場で不利な立場にあるグループを含め、個々人のニーズにあわせた個別化政策への移行の重要性が、指摘されている。また、障害者のための具体的な対策としては、次のような取り組みが挙げられている。

- ・ 職場は、障害労働者のニーズを考慮し、必要ならば、(合理的) 配慮がなされなければならないこと。
- ・ 加盟国は、会社が障害労働者を採用する際、その賃金経費および社会保険料を 1 年間について 60%まで補助しうる。また、低生産性および建物・施設の改造や特別援助にかかる経費を補償するため、補助金を給付できること。
- ・ 企業の社会的責任 (CSR) に関連して、「障害者雇用を目指す企業の社会的責任アプローチと経験の啓発および普及を引き続いて促進すること」。

(3) 「欧州障害者年へのソーシャルパートナー宣言 ～障害者の機会均等化および雇用アクセスの促進～」

「欧州障害者年へのソーシャルパートナー宣言—障害者の機会均等化および雇用アクセスの促進—」(2003) は、2003 年 1 月欧州障害者年にあたって欧州の代表的労使団体である、欧州労働組合連合 (ETUC)、欧州産業・使用者連合ユニオン (UNICE/UEAPME) および大衆参加企業・一般経済利益企業欧州センター (CEEP) により共同で出されたもので、そ

のなかで、欧州で障害者の雇用機会を改善するため、次のような勧告を行っている。

- ・雇用主は、障害者のため、均等機会方針をつくることを計画し、こうした方針をすべての管理職—とりわけ、採用および人的資源・従業員を担当する者の意識啓発に強調をおく—および従業員とその代表に周知させること。
- ・労働組合は、組合員と一緒に障害問題を検討するよう努力し、この領域で均等機会方針をつくり、労働組合方針にそれらを統合すること。
- ・ソーシャルパートナー（つまり、労使）は、適切なレベルで、団体協約に結び付けうる団体交渉を通し、あるいはその会員の行動を通して、①差別禁止を課すこと、②障害でなく、能力を強調すること、③障害者雇用を会社にとって建設的要素として促進すること、④個別事情に合わせたアプローチを通じた解決の多様化をはかること、⑤より広い地域のあらゆる関係者を動員すること、という障害者雇用を成功させるための5つの解決の鍵となる要素を考慮に入れ、障害者の利益となるよう均等機会を促進するよう努めること。

ETUC、UNICE/UEAPME および CEEP は、欧州障害者年を成功させるため、自らの取り組み（commitment）を再確認するとともに、障害者の雇用可能性にインパクトを持つ立場にある様々な関係者に次のことを要請している。

- ・障害者雇用のための効果的な戦略を定義し、実施するためあらゆる適切なレベルで協同するとともに、力を合わせること。
- ・あらゆる関係者を動員する、社会・労働市場へのインクルージョン・アプローチを採用すること。
- ・これらの分野で好実践事例の交換を促進すること。

また、欧州商業・流通業界の代表的労使団体である、ユーロ商業（Euro Commerce）およびユニ・ヨーロッパ商業（Uni-Europa Commerce）も欧州障害者年にあたって「欧州・流通部門における障害者の雇用および統合の促進に関する声明」（2003）を出している。

その声明では、「障害者雇用支援は、政労使および障害者自身が協力する必要がある、それは共同責任である。ソーシャルパートナーである労使は、障害者の労働生活ニーズにもっと注意を払うべきである。労使は、障害者および障害者を労働生活に統合することに対する否定的な態度と闘う相互の責任がある。障害マネジメント戦略は、個々の障害従業員および可能な場合には、障害当事者団体を含めて相談した上で、労使協議を通して策定されるべきであり、その戦略は、機会均等政策および実践の一部とされなければならない。可能な場合に

は、障害者のインクルージョンを支援する措置が、労使協議のテーマとされるべきである」などが謳われている。

そして、この声明をフォローアップするため、「労使は、障害者の雇用と労働生活への統合を支援する好実践事例を集め、普及させること、および障害者の統合の促進を労使協議に含めるべきであること」などが、提案されている。

4 各国における取り組み

各国における障害者の雇用機会を拡大するための法制度としては、公的機関や民間企業に従業員数の一定割合について、法で定義された障害者の雇用を義務づける「雇用率制度」アプローチと、雇用上の差別を禁止する「障害者差別禁止法」アプローチの2つに大別されるが、Patricia Thornton (2004) は、それに加え、第3のアプローチとしてカナダの「雇用衡平法」(Employment Equity Act) アプローチを挙げている。このアプローチでは、「雇用がすすまない原因は障害者でなく、雇用団体にある」ということが仮定されている。したがって、(個人の権利を守る) 権利法を補完するため、雇用団体の対応の改善に焦点が当てられる。

(1) 障害者差別禁止法アプローチ

障害者差別禁止法の先鞭をつけたのは、1973年に改正された米国のリハビリテーション法で、これは連邦政府と契約を結ぶ特定の企業や、連邦政府から補助を受ける公・民の機関・団体等における障害者差別を禁止するもので、それを一定規模以上の民間企業にまで拡大したのが、1990年に制定された「障害を持つアメリカ人法」(ADA) である。

ADAの影響もあり、1990年代以降、障害者差別法を新たに制定したり、既存の関連法に障害者差別禁止条項を盛り込む国が増えている。主な国としては、英国、カナダ、オーストラリア、ニュージーランド、フィリピン、南アフリカ等が上げられる。Theresia Degener (2001) によれば、国連加盟国(1999/2000)の4分の1以上が何らかの障害者差別禁止法を持ち、それらの法律の焦点は、雇用上の差別に当てられている、とされる。

障害者差別禁止法との関連で注目されているのは、「合理的配慮」あるいは「合理的調整」である。合理的配慮の概念は、障害の社会モデルの考え方を反映し、「社会が障害者に配慮すべく変わらなければならないのであって、障害者本人がバリアのある社会や労働環境に適応しなければならないのではない。また、バリアのない環境を整えることにより、障害者は非

障害者と対等の立場で職業機会の確保をめざして競争することができる」ということを意味する。

しかし、これは新しい概念であるため、障害者差別禁止法のなかでそれを規定している国は、これまでのところ米国および英国等ごく一部の国に限られている。因みに、米国の ADA では、第 101 条「定義」で合理的配慮について次のように規定されている。

(A) 従業員によって使用されている現存する施設を、障害者にとって容易にアクセスでき、かつ使用可能にすること。(B) 職務の再編成、パートタイム化又は労働時間制度の変更、空席の職位への配置転換、機器又は装置の取得又は改造、試験、訓練機材又は方針の適当な調整又は変更、有資格の朗読者又は手話通訳の提供、及びその他同様の障害者のための配慮。しかし、つぎのような「過度な困難」を伴う場合には、合理的配慮義務は、免除される。

(A) 原則。「過度な困難」とは、(B) に掲げる要因に照らして著しい困難又は出費を伴う措置をいう。(B) 考慮されるべき要因。配慮が適用対象事業体に過度な困難をもたらすことになるかどうかの判断に際して考慮されるべき要因には以下のものがある。

- a. 本法律のもとで必要とされる配慮の性質と費用。
- b. 合理的配慮の実施にかかわる 1 又は複数の施設全体の財源。その施設の従業員数。支出と財源に及ぼす影響。施設の運営に配慮が与えるその他の影響。
- c. 適用対象事業体全体の財源。従業員数を考慮した適用対象事業体の全体的事業規模。施設の数、種類及び位置。
- d. 労働力の構成、構造、機能を含む、適用対象事業体の事業の種類。適用対象事業体としての該当する施設又は施設間の地理的な遠さ、支配又は財政上の関連性。

なお、ADA の対象となる雇用主は、従業員数 15 人以上のもので、また同法の対象となる障害者は、「有資格障害者」、つまり、合理的配慮の有無にかかわらず、当人が現在就いているか又は希望する雇用上の職位の本質的機能をはたすことのできるもの、とされる。

ADA で規定される雇用上の差別を受けた障害者は、まず雇用機会均等委員会に救済措置を求める。そして同委員会が雇用主との調停に失敗した場合、裁判に訴えることになる。(いまのところ同委員会での年間あたりの救済措置件数は明らかではない。最近都内で行われたハーバード大学ロースクール客員教授マイケル・スタイン氏の「ADA と合理的配慮」と題する講演(2005 年 3 月)によれば、雇用関連の裁判での障害者側の勝訴率は、8% (1992~97 年平均) とされる。こうした実態からも、同委員会での調停が仮にうまくいかなかった場

合にも、障害者が裁判に訴えるケースは、かなり限られているものと思われる。)

また、英国の「障害者差別禁止法」では、第6条[雇用主の合理的調整義務]で、合理的調整の具体的な内容として、「施設の改造、障害者が担当する任務の一部の他者への割り当て、勤務時間の変更、リハビリテーション、職能評価または医療的手当に要する時間内休暇の認可、訓練の提供または訓練提供についての配慮、備品・設備の取得または改造、指導マニュアル等の変更、試験または評価過程の改善、(視覚障害者のための)朗読者または手話通訳者の配置」等が挙げられている。

そして、こうした調整措置を雇用主が講じなければならない合理性を判断するためには、「①当該措置が当該影響を軽減する程度、②雇用主による措置の実行可能性の程度、③その措置を講ずる場合に雇用主が負担する財政上およびその他の諸費用、ならびにその措置に伴う雇用主の諸活動に与える負担の程度、④雇用主の財源および他の蓄積の程度、⑤その措置を講ずるにあたって、雇用主が利用できる財政的またはその他の支援」が考慮されなければならない、と規定されている。ただし、それは、「障害者を処遇するにあたり、他の者を処遇する場合よりも有利にこれを処遇するよう雇用主に求めるものではない」とされる。

障害者差別禁止法で規定されている雇用上の差別を受けた障害者は、労働裁判所に提訴することになるが、訴訟には弁護士などのサポートとそれに係る経費などが必要なことから、実際に訴訟に至るケースは、それほど多くはないと云われる。また、差別禁止法による法的措置は、新たに職を求める者よりも、在職中に差別を受けた者の方が有利とされる。現に、米国および英国とも採用に関連した差別訴訟は、全体の10分の1以下とされる。

少し古い資料になるが、ミシガン大学調査研究センターの Thomas N. Chirikos 等 (2000) が、1992年に障害労働者約500人を対象に行った合理的配慮に関する調査によれば、雇用主から何らかの合理的配慮を受けたことがある障害労働者は全体の約2割で、こうした配慮のなかでもっとも多いのは、「必要に応じて仕事上の手伝いを受けられるようにすること」と「休憩の回数や休憩時間の延長およびフレックスタイム勤務」で、特別の通勤手段や特別の設備の提供のような費用のかかる配慮は、きわめて少ない。また、生産性の高い障害労働者に対する配慮が優先される、という結果になっている。このことから、合理的配慮の対象やその恩恵に浴しうる障害労働者は、実際にはかなり限られていることがわかる。

なお、Patricia Thornton (2004) は、障害者差別禁止法アプローチの短所として、次のことを指摘している。

「ほとんどの差別禁止法では、障害を『何らかの著しい生活機能制限をもたらす身体的または精神的機能障害』と医学モデルをベースとした定義となっている。障害者の障害に焦点が当てられる医学モデルの視点と、社会の側のバリア除去責任を重視する社会モデルをベースとする合理的配慮の視点は、矛盾している。米国でも連邦最高裁判所の判決で障害問題に医学モデルが適用されることが、ADA を根拠に訴訟に持ち込む際の主要なバリアとなっている。」

欧州やわが国などと比べ、経済状況が比較的によいにもかかわらず、ADA 制定後米国で障害者雇用が期待されたようには拡大していないことから、差別禁止法アプローチの有効性に疑問を呈する関係者が少なくない。

(2) 雇用率制度アプローチ

雇用率制度を持つ国は、わが国をはじめ、ドイツ、フランス、オーストリア、オランダ等の先進国に加え、中国、韓国、タイ、マレーシア、インド、クウェート、エチオピア等にも及ぶ。雇用率制度の長所としては、法定雇用率と対比しての実雇用率で、企業の障害者雇用上のパフォーマンスを評価しうることである。また、個々の障害者への差別を問題とする差別禁止法アプローチとは違い、雇用率制度アプローチは、障害者がグループとして均等の機会を妨げられている構造的な不利を認めることで、特別の差別是正措置をとることを正当化している。

一方、雇用率制度の短所は、いままでのところ法定雇用率を達成した国がないことである。わが国をはじめ、各国が雇用率制度を導入するに当たってモデルとしたドイツでも、2001年10月現在雇用率制度（現在の法定雇用率は、5%）の対象となる企業15万1,595社のうち、法定雇用率を達成している企業は、3万900社（全体の約20%）で、約80%は法定雇用率未達成である。その結果、企業全体の平均実雇用率は3.8%で、2002年の納付金徴収額は、およそ5億8,800万ユーロ（約823億2,000万円）に上るとされる。（Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung（2004））

また、フランスの場合、企業は障害者の雇用義務を、①法の対象者の直接雇用、②シェルタード・ワークショップ（保護工場）等保護雇用部門との下請契約、③障害者職業統合基金（AGEFIPH）に納付金を納めることにより障害者雇用の促進に合意することで、果たしている。1994年についてみると、納付金の支払いで雇用義務を果たした雇用主が62.8%、保護雇用部門との下請契約および納付金によるものが19.8%、保護雇用部門との下請契約のみが12.8%、つまり雇用率制度対象企業の約95%が障害者を直接雇用すること

なく、それ以外の方法で対応したことになる。(O'Reilly, A (2004a))

雇用率制度は、量としての障害者雇用の拡大には寄与しえても、その質の改善、つまり障害労働者の地位の向上には必ずしも役立ってはいない。Patricia Thornton (2004) は、「雇用率制度によって雇用された障害者が、低レベルの仕事に従事させられるとしたら、潜在的失業に寄与しかねない」と指摘している。

L. Waddington (1996) によれば、雇用率制度に関するより基本的な批判は、「ほとんどの障害者は、障害を持たない者と仕事上で対等に競い、実力で勝つことはできない。そのため何らかの法的介入がなければ、障害者は従業員の一定の割合を占めることすらできない」という仮定に基づいていることである。こうした仮定に基づく雇用率制度は、雇用主がそのような労働者を雇用する義務を逃れようとするため、永続的かつ大きな成功を得られない」ということである。

(3) カナダ「雇用衡平法」アプローチ

カナダの雇用衡平法(1986年制定)は、雇用主が、障害者およびその他の指定されたグループ(女性、原住民およびその他の少数民族)が直面する組織的なバリアを除去するための計画を策定し、実施することでそれらの人びとを労働力のなかに反映させるようにすることを、意図したものである。同法は、連邦で規制される大企業および連邦政府と契約関係にある企業に適用される。これらの企業は、障害者等のグループが労働力としてどの程度雇用されているのか、情報を集め、分析し、十分労働力に反映されていない場合には、その雇用のバリアとなっている雇用方針や慣行を特定することを求められる。対応が不十分な企業は、それを是正すべく、採用、訓練、昇進、雇用維持、職務上の配慮についての計画を策定することを求められる。雇用主は、その計画の有効性をモニターし、必要ならば修正し、その実施について従業員代表と協議しなければならない。連邦で規制された雇用主は、職種グループおよび給与レベルごとに毎年報告を求められる。報告を怠ったり、報告漏れがあった場合1万カナダドル(約90万円)以下の罰金が科せられる。そして、雇用衡平法の実効性を担保するため、人権委員会が、計画の遵守状況について企業に立ち入り検査を行う権限をもつ。雇用主が計画を遵守していない場合には、制裁が行われることもある。

カナダ雇用衡平法は、障害者等の雇用の量および質の両方の確保をめざしたもので、障害者差別禁止法アプローチおよび雇用率制度アプローチの短所を克服する可能性をもつものと評価しうるが、その課題は、現在のところ同法の対象となる企業が、連邦政府の規制を受けるか、あるいは連邦政府と契約関係にあるものに限られていることから、障害者等の雇用拡

大への寄与度は、それほど高くはないことである。同法が全国的なインパクトを持ちうるには、州レベルへの適用拡大を図る必要があるが、その実現は、制度上からも、相当困難と思われる。

なお、英国では、カナダ雇用衡平法アプローチを参考に、公共部門について障害者の機会均等を法的に義務づけることが検討されているようである。

5 おわりに

現在国連特別委員会で検討されている障害者権利条約草案でも、「障害者の事実上の平等を促進することを目的とする特別措置は、この条約に定義する差別と解してはならない」（第7条）と規定されていることにも象徴されるように、障害者の雇用機会の均等と待遇の平等を達成するためには、障害者差別禁止法アプローチと雇用率制度等の特別の差別是正措置アプローチを組み合わせた取り組みの必要性が認識されてきている。現に、EUの均等待遇指令でも、差別是正対策のための具体的な措置が含まれている。また、雇用率制度のモデルとされてきたドイツでも、2002年5月に施行された「障害者均等機会法」には、その目的として、「社会法典以外の領域で、障害者差別を禁止し、障害者の公的な生活や日常活動の多くの領域でその平等の権利を確実にするよう援助すること」が謳われている。

しかし、たとえ障害者差別禁止法アプローチと特別の差別是正措置アプローチを組み合わせたとしても、そうした法的取り組みだけでは、障害者の雇用機会の均等と待遇の平等を達成するには、十分ではないと思われる。こうした法的アプローチに加え、障害者の能力開発をすすめるための教育や職業訓練の向上、ソーシャルパートナーである労使だけでなく、障害当事者団体などの参加を得ての障害者施策の策定や障害マネジメントなどの推進、企業の社会的責任（CSR）の一環としての障害者雇用への取り組みとそれに一定の評価を与える市民社会側の姿勢などが、相俟ってこそ、障害者の雇用機会の均等と待遇の平等実現に向けて、目に見える形で大きな前進がなされることになるだろう。しかし、そのために今後取り組むべき課題が、各国とも少なくないのが、現実である。

文献

長瀬修・川島聡編著、2004、『障害者の権利条約—国連作業部会草案—』明石書店

長瀬修訳、1994、『障害者の機会均等化に関する基準規則』日本障害者協会

日本障害者雇用促進協会・障害者職業総合センター、1999、『欧米諸国における障害者の雇用政策の動向』

日本障害者雇用促進協会・障害者職業総合センター、1998、『欧米諸国における障害者の就

業状態と雇用支援サービス』

日本弁護士連合会人権擁護委員会編, 2002, 『障害のある人の人権と差別禁止法』明石書店
松井亮輔, 2002, 「アジア太平洋障害者の十年最終年を迎えて—国連 ESCAP の動向—」『月
間福祉』10月号 12~19頁

Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, 2004, Rehabilitation and
Participation of Disabled Persons

Chirikos, Thomas N., 2000, “Employer Accommodation of Older Workers with
Disabilities: Some Empirical Evidence and Policy Lessons”, Blanck, Peter D. ed,
‘Employment, Disability and the Americans with Disabilities Act: Issues in Law,
Public Policy and Research’, Northwestern University Press, pp.228~257

Commission of the European Communities, 2003, Communication from the Commission
to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social
Committee and the Committee of the Regions, ‘Equal opportunities for people with
disabilities: a European Action Plan’

ETUC, UNICE/UNEAPME, CEEP, 2003, ‘Declaration of the Social Partners for the
European Year of People with Disabilities: Promoting equal opportunities and access
to employment for people with disabilities’

ILO, 2001, 『職場において障害をマネジメントするための実践綱領』ILO 事務局、本書の
「参考資料」として再掲。

ILO, 1985, ‘Basic Principles of vocational rehabilitation of the disabled: Third revised
edition’

OECD, 2003, Transforming Disability into Ability—Policies to Promote Work and Income
Security for Disabled People—(岡部史信訳『図表でみる世界の障害者政策』明石書店、
2004年)

O’Reilly, Arthur, 2003, The Right to Decent Work of Persons with Disabilities (Skills
Working Paper No.14), ILO (松井亮輔監訳・工藤正・香山千加子訳「ディーセントワ
ークへの障害者の権利(上)(中)(下)」『リハビリテーション研究』No.119~121日本
障害者リハビリテーション協会)。本書の「参考資料」として再掲。

Perry, Debra A., 2004, ‘New Directions towards Decent Work for People with Disabilities:
ILO Perspectives on Employment and Skills Development’, KEPAD International
Symposium on Disability Employment: Creation of a New Employment Strategy –
Participation and Opportunities, Oct. 12 – 14

Thornton, Patricia, 2004, ‘New Directions in Disability Employment Policy’, KEPAD
International Symposium on Disability Employment: Creation of a New Employment
Strategy – Participation and Opportunities, Oct. 12 – 14

UNI-Europa Commerce and EuroCommerce, 2003, 'Statement on promoting employment and integration of disabled people in the European commerce and distribution sector'

Waddington, L., 1996, 「ヨーロッパにおける障害者雇用の再確認：雇用率制度から差別禁止法へ」『比較労働法ジャーナル』 Vol.18 No.62 62～101 頁