

世界の職業リハビリテーション研究会 第3回「雇用率制度と差別禁止法制の統合」(議事要旨)

日時

令和2年8月24日(月) 13:15~15:15

場所

障害者職業総合センター 302 会議室

議事

1. 開会あいさつ

○司会 お時間になりましたので、第3回世界の職業リハビリテーション研究会を開催いたします。今回のテーマは、「雇用率制度と差別禁止法制の統合」です。現在、我が国と同様、多くの国では、この両方備えた制度になっております。諸外国における両制度の成果と課題、積極的差別是正措置としての雇用率制度の位置づけ、差別禁止と両立できる障害開示の促進の取り組み、職業リハビリテーションと事業主の合理的配慮提供義務の関係と、我が国における合理的配慮の取り組み状況を合わせて本日の研究会では検討致します。今回は春名副統括研究員、野澤主任研究員を話題提供者とし、雇用率制度と差別禁止法制の統合について発表の上、会場の皆様と積極的な意見交換を図りたいと考えております。では、野澤主任から話題提供1「障害者雇用制度の改正に伴う企業意識・行動変化に関する研究」をご発表いただきます。野澤主任、宜しくお願いします。

2. 話題提供

①「障害者雇用制度の改正に伴う企業意識・行動の変化に関する研究」

○野澤主任 事業主支援部門の野澤です。宜しくお願いします。事業主支援部門で2019年3月に調査研究を報告書として取りまとめました「障害者雇用制度の改正に伴う企業意識・行動の変化に関する研究」の一部について報告させていただきます。

(1) 背景と目的

(スライド2) まず、この研究の背景と目的です。平成25年に障害者の雇用の促進等に関する法律の改正が行われまして、平成28年4月から雇用の分野における障害者に対する差別の禁止、合理的配慮の提供義務が施行されました。そして平成30年4月には、精神障害者の法定雇用率の算定基礎に、精神障害者が算入された事と、法定雇用率が民間企業の場合2.0%から2.2%に引き上げられたという事がありました。これらの法改正に対して、企業がどのような意識を持って行動しているのか、というのを把握する為に調査を実施しています。

(2) 方法

(スライド3) その調査対象なのですが、常用雇用労働者 40 人以上の民間企業 1 万社を抽出して、これを障害者雇用の有無に関わらず雇用している所・していない所全てを含めて抽出して、そして質問紙を郵送して、平成 30 年の 2 月から 3 月にかけて実施しています。調査項目も沢山ありますが、その中で「法改正に関する意識と行動」の部分だけ結果を報告させていただきます。その法改正の項目というのが、先ほど申しました 28 年の 4 月と 30 年の 4 月に施行されている部分です。

(3) 結果・法改正に対する認識

(スライド4) 結果について見ていきますと、まず障害者差別禁止規定については左の円グラフ、認識率が「良く知っている」と「少し知っている」とありますが、これを合わせたものが認識していると考えると、認識率は 69.7 パーセントであった。「知らなかった」という部分も 3 割近くあります。右側の合理的配慮提供義務についてはもっと認識が低く、認識率は 49 パーセントという事で半分を切っていました。

この結果から見ると、企業にとっては、「障害者に対する差別の禁止」の方が「合理的配慮の提供」よりも身近なものであるのだろうということが伺えます。

(4) 結果・法改正を踏まえた行動（障害者差別禁止）

(スライド5) そして、その結果の次のスライドです。「よく知っている」と「少し知っている」と認識している企業に対して、どのような行動をとりましたか？と法改正に対して聞いたところ、差別禁止について、1235 社が「知っている・認識している」と回答している所なのですが、一番多かったのは「情報収集を積極的に実施した」であり、その次が、「社労士等に相談した」「自社が適切に対応しているかを点検した」「責任者に周知した」そういった順番になっています。左上のその円グラフのところで、「1235 社で対応を実施している」というのが青い部分ですが、オレンジの部分は「この項目に自社の行動が当てはまるものはない」を選んだ企業です。そちら 31.3 パーセントありますが、「何もしていなかった」という企業も含め、「差別をしていない」という内容もこの中に入っていて、「特に行動する必要が無い」というものも含まれておりました。

(5) 結果・法改正を踏まえた行動（合理的配慮）

(スライド6) 次が、合理的配慮の方の行動です。こちらは認識率は低かったですが、行動をとっている企業の割合は高く、76.1 パーセントの企業が何らかの対応を実施していたという事です。これも「情報収集を積極的に実施した」という回答が一番高いのですが、その次が、「事業所での対応をする責任者を周知した」「対応が適切に行われているか点検した」「対応の在り方を社労士等に相談した」という順番になっています。この円グラフのオレンジの「当てはまるものはない」企業については、「現状の対応で十分である」という企業と、「障害者を雇用していない」という回答がありました。「十分実施している」という企業と、「全く雇用をしていないのでやっていません」・・・対象者がいなければ合理的配慮が必要無いという事になりますが、そういう内容になっています。

(6) 平成 25 年「障害者の雇用の促進等に関する法律」の改正

(スライド7) その次ですが、平成25年の法改正により、障害者差別禁止と合理的配慮の提供義務が施行され、そして精神障害者が雇用率の算定基礎に算入され法定雇用率が見直された、というこの上に4つ項目があり、それに対して企業規模別に、どのような意識と行動の変化があるのかという表です。この一番右の「企業全体」というところを単純に見ると、一番認識されているのは「法定雇用率が見直される・引き上げられる」というところで、8割近くの企業が認識しています。そして、その次が「差別禁止の規定」「精神障害者の雇用率の算定」。そして最後が「合理的配慮の提供義務」という順番になっていました。これは、企業全体で見ると、こういう順番ですが、企業規模別にも規模が大きくなるほど認識が高く、規模が小さくなるほど認識が低い、という結果になっていまして、これは当然そういう雇用数によっても認識の差は出てくるかと思えます。そして、下の表については、障害者差別禁止規定と合理的配慮義務に対する企業行動です。こちらも規模別に綺麗な右上がりという行動になっています。

(7) まとめ

(スライド8) このような結果を踏まえて、最後のまとめです。企業の意識としては、回答企業の約5割が「合理的配慮提供義務を知らない」と回答していたことが分かり、特に100人未満の企業の認知状況が低い、ということが分かりました。当然、障害者雇用の割合も低い傾向にある、ということが言えるわけです。そして、企業の行動としては制度改正を認知している企業に対してですが、規模が小さくなるほど対応が少ない、という事や、制度改正を認知しているけれども内容の理解が十分ではない事が推察される、というまとめをしています。この研究を通して、障害者を雇用していない企業や、規模の小さい企業に対しても関心を持てるような情報収集が必要ではないか、という課題が挙げられました。取り組みに対して、もう既に取り組んでいて改善する必要がなかったり、「問題ない」といった企業もあるという事や、全く雇用の経験がない企業にとって、障害のある方が就職されたときに、合理的配慮が必要になるという事を知識として知っておかなくてはならない、という事も必要なのではないかと考えられました。

この調査研究については、報告書にまとめてあるのでこのように提供できるのですが、現在、事業主支援部門では昨年度から、同じテーマが含まれる障害者差別や合理的配慮、それと、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という事業主が取り組むガイドラインがあるのですが、そちらに沿った対応状況についての調査研究も実施しており、今年度末に終了します。データとしてはお示しできないのですが、調査結果を一部紹介させていただきますと、企業において合理的配慮の対応が多かったのは「業務量の調整」や「配置転換」などの「作業の負担を軽減するための工夫」でした。その次が、「通院や体調に配慮した出退勤時刻や休憩・休暇の設定」「労働時間への配慮」でした。その次が、「職場内移動の負担を軽減するための設備の改善」というところで、項目としては費用的に掛かるものや、個別に相談して何が支障となっているのかという事を打ち合わせて実施するものが多いわけですが、やはり合理的配慮は個別対応であるという事を考えると、企業の

ほうにノウハウがなければ対応が難しい、という事が言えると思います。例えば、中途障害の方で、復職するときに元の仕事にすぐ就けるか、というとなかなか難しいとなると、配置転換をすぐ考えなければならない。お一人で考えるわけではなく、元の部署の方と次の部署の方と、誰かが調整して考えなければいけない、ということもあります。そのようなことを個別に調整しながら行っている、という事が結果として分かった部分です。それと、通院や体調に配慮した出退勤時刻は、身体障害の方も精神障害の方も幅広く必要となる配慮であり、そのあたりをどの程度時間の配慮が必要なのか、休憩が必要なのか、というところも相談しながら対応していることが伺えます。

設備の改善については、確かに障害の状態によってどのような設備が必要か？という事があり、経費も掛かるものなのです。助成金を使っているかどうかは調べていませんけれども、そのような改善も三番目に多く、対応はしているのかな？と思いました。また、報告書にまとめましたら詳しく報告したいと思いますが、ニーズがあるけれども対応できていない、のは作業手順を見直したり、マニュアルを作る等、その方が仕事ができるように調整するという事であることが伺えました。割合としては本当にごくわずかですが、障害者雇用の定着のための支援の技術が必要な部分であり、なかなか企業の方が考えるのが難しい部分であると思った点です。もう少しヒアリングの結果なども含めて、取りまとめていきたいと考えています。私の方からの報告は以上です。ありがとうございました。

○司会 野澤主任、ご発表ありがとうございました。続きまして、春名副統括から話題提供 2「差別禁止法制による障害者雇用支援と、雇用率制度との統合」を発表いただきます。春名副統括、よろしくお願いします。

②「差別禁止法制による障害者雇用支援と、雇用率制度との統合」

○春名副統括 先ほどの発表は2年前の調査なので、今はもう少し理解も進んでいると思います。ただやはり日本はずっと雇用率制度でやってきて、事業主の方からすると、障害者差別禁止や配慮するなどは当たり前の事で、今更知っているのか知っていないのか聞かれてもよく分からないところがあるかもしれないと思っています。

(スライド2,3) さて、この研究会は世界中のいろいろな取組から学ぶという事ですが、世界で見ると、アメリカのように雇用率制度なしで30年間、障害者差別禁止と合理的配慮だけでやってきた国があるわけです。日本の観点からすると、障害者差別禁止と合理的配慮だけで障害者雇用支援が上手くいくことが、今一つよく分からない、ということがあるのではないかと思うのです。車椅子の人が事務職を行う等のように、仕事ができるのであれば差別してはいけませんとか、合理的配慮提供義務と言っても、企業にとって過重な負担にならない範囲で、ということだけでは、あまり実効的な障害者雇用支援とは思えない、というところがありました。しかし、アメリカはそれで30年間やってきて、しかもアメリカの人からすると、雇用率制度というのは「差別的な制度だ」という位置づけだった。

ということで、障害者雇用支援というのは、国際的に見たときに根本的な考え方の違いがあり、なかなか国際的な情報交換が進まなかった。

(スライド4)ところが現在、日本でも2016年から両方の制度を持つようになりまし、最近のILOのレポートを見ても103か国は雇用率制度を持っており、少なくとも52か国は雇用率制度と障害者差別禁止法制の両方を持っていて、対立を統合させようという議論も出てきている。大きな国際的な動向としては、雇用率制度というのは障害者権利条約上のaffirmative action 積極的差別是正措置だという位置づけになってきている。

(スライド5)つまり、雇用率制度は、例えば女性管理職を何パーセントにしましょう、というような経済的なインセンティブ付きの雇用目標と同じで、「障害者は働けない」から特別な枠が必要だという差別的な考えを前提にした制度ではないということがポイントになる。また、様々な国の比較などもされて、雇用率制度というのは特に納付金制度のような経済的な仕組みと組み合わせると効果的だという事が明確になってきている。ただ、雇用率制度や経済的インセンティブについては、企業の人からは「障害者は生産性が低い」という先入観を強化してしまいやすいので、雇用率制度を継続するのであれば障害者の職業能力をもっと強調して、先入観を打破していくような情報キャンペーンが必要だということも言われています。

(スライド6)このようにこれまで対立していた考え方について、お互いに理解し合うことで新しいアイデアが出てきている。ですから、一番対立していたところからぜひ学んでいこう、というスタンスで考えたときに、日本とアメリカは逆方向から障害者雇用制度を発展させてきたという背景があります。

(スライド7) いったいアメリカは雇用率制度なしでどうやって30年間、障害者差別禁止や合理的配慮だけで雇用支援を発展させてきたのか。また、これまでは雇用率制度を「差別的だ」と言ってきたわけですが、現在では2014年から雇用目標7パーセントを掲げている。これをどうやって差別的ではないやり方でやっているのか。大変興味深いところです。また、日本も雇用率制度の先進国として、アメリカに伝えていけるようなことはあるのか。そのようなことが興味深い。

(スライド8) 日本国内だけの議論では、障害者差別禁止や配慮は当たり前で、「今更何を学ぶ必要があるのか」と思ってしまうますが、アメリカの障害者差別禁止や合理的配慮という考え方と、日本で言われているのは「ずいぶん違うな・・・」という印象があります。アメリカの障害者差別禁止はそもそも「障害者は働けない」と言うこと自体が差別だ、「どんな障害種類や制度でも一般就労はできるんだ」と言わないと、「差別」とされるというような勢いがあります。これは「障害者は仕事ができないかもしれないけれど、差別しないようにしましょう」というような考え方とは全く違うものです。

また、米国では「合理的配慮」は様々な支援者や政策関係者が頻繁に口にして、職業リハビリテーションの中核的な考え方になっている。ジョブコーチ支援なども知的障害者への合理的配慮の在り方を追求する中から発展してきたという面もある。

(1) 米国での差別禁止法制の発展

ア、米国の障害者差別禁止と合理的配慮の確保

(スライド 9,10) ですから、私からの話題提起としては、アメリカでの障害者差別禁止や合理的配慮とはどういうものなのか、という点を改めて確認し、それを踏まえて我が国の課題を考えてみたいと思います。アメリカの取組からは、企業の方の課題だけではなく、地域センターの事業主支援やジョブコーチ支援、機構の助成金業務や企業啓発や情報提供などの在り方についてもいろいろ学ぶことができると思います。

そもそも合理的配慮 reasonable accommodation という考え方が有名になったのは、1990年の「障害のあるアメリカ人法」(ADA) ですが、その基本的な考え方は、障害があっても合理的配慮があれば働けるような人を差別してはいけない。つまり、例えば車椅子の方で、事務職というような、少し配慮すれば普通に仕事ができるような人を障害が理由で働けない、というのは「差別ですよ」という基本的な考え方です。これを基にして障害者雇用支援をやっている、ということです。

(スライド 11) アメリカの人が「どんな障害種類でも障害程度でも働ける」といつも言っているのは、要するにバリアを完全に除いたときの能力がその人の本当の職業能力と考えて、それは仕事内容や職場の配慮によりバリアを無くせば、どんな障害のある人でも働ける、という考え方だと理解できるわけです。

(スライド 12) これは前回の職業アセスメントの話とも関係しますが、日本の場合には、やはり「障害者の能力」といった場合、現在のバリアのある状況を前提とした評価が基本で、職場でバリアを取り除いた状態で仕事ができている状態というのは、「下駄を履かせた」能力と捉えられたり、あるいは「配慮があったら働ける」と言っても「企業はそんなに甘くはない」といった話が出てきたりします。一方、バリアを除いた状態の能力をその人本来の能力と考えよう、というのがアメリカの障害者差別禁止と合理的配慮提供による障害者雇用支援の基本的な考え方です。

(スライド 13) 日本でも障害者雇用上の配慮として、いろいろな障害種類に応じて「職場でこのような配慮をしていきましょう」ということはずっと行われてきました。最近のILOのレポートでは、「アクセシビリティ」と「合理的配慮」を区別して、アクセシビリティは一般的な整備であり、一方、合理的配慮はそれを前提としながらも、より個別化された取組と位置付けられています。例えばアクセシビリティが低い職場環境だと、それだけ合理的配慮が必要になるかもしれない。アクセシビリティが高くても、その人に合わせるために合理的配慮が必要になるかもしれない。アクセシビリティは一般的な話なので、段々と改善すればいいのですが、合理的配慮は今すぐできることをやらなければいけない。そういった違いが整理されています。

(スライド 14) 合理的配慮の「合理的」というのが原語では「reasonable」で、ニーズを満たす効果があるとか、過重な負担でないという意味で「リーズナブル」「合理的」。

(スライド 15) 「配慮」という言葉については、原語では「accommodation」。アメリカの関係者と話をすると accommodation という話がよく出てきて「援助」「個別調整」「和解」といった意味合いの言葉なのですが、日本ではあまり馴染みのない概念です。ただ、具体的にやっている内容を見ると、障害者雇用上の配慮と似ているので、「そこまで目新しいことではないですよ」ということも強調する意味で「配慮」という訳語にしています。

(スライド 16) アメリカでは accommodation という言葉は様々な場面で使われていて、例えば、前回紹介した Job Accommodation Network というのは、事業主向けの電話相談などの専門的な支援を行う機関で、1990 年の ADA より前からあります。

(スライド 17) ADA が始まると、企業は「障害者雇用しなくてはいけない」「差別禁止になった」などと非常に防衛的になったそうです。そのようなときに JAN の企業への accommodation のサポートが重要になった。「accommodation は企業にはプラスになるのですよ」と障害のある人と事業主の歩み寄りへのサポートが Job Accommodation のポイントになってきた。ADA において合理的配慮を保障するためには、Job Accommodation Network が重要な役割を果たしてきている。

(スライド 18) どんな事例にも個別的な支援を提供し、現時点で最新の情報を提供したり、懇切丁寧なサービスなど。JAN はウエストバージニア大学の中にありますが、全員修士号を持った様々な分野の支援機関・専門家の人たちが、コンサルタントとなって、守秘義務を順守しサービスを提供しています。日本で言うと障害者職業センターの事業主支援と、我々の機構の事業主支援が合わさったような専門的な支援でしょうか。

(スライド 19) 特に、アメリカの企業が障害者差別禁止を遵守するためには、こういった JAN のようなコンサルテーションサービスがとても重要な役割を果たしていて、企業から質問があった場合にそれを迅速に提供する。一般に「配慮」はとてもお金がかかるように思われているのですが、実際は「配慮」の 58% は全く費用がかからない。それ以外の「配慮」も典型的には 5 万円くらいしかお金がかからない。そのような形で「配慮」を提供できるようにする。

(スライド 20, 21) もう一つは、前回も紹介した CAP です。これは雇用主として連邦政府は非常に大きな雇用口になるわけですが、連邦政府が雇用主として、連邦政府の公務員の方々に対しては、コンピューター電子機器の便宜供与 accommodation program というのがあります。(スライド 22) これは、支援機器が必要な連邦職員の人に対しては、CAP が無料で最新の支援機器を提供します。

(スライド 23) 例えば、国防総省関係などで言うと、国防総省の障害者問題の統括者は頭脳明晰ですが、四肢麻痺のために秘書の助けがないと仕事ができなかったが、現在は音声認識システムを使って効率的に自宅でも仕事ができるようになった事例。ペンタゴン襲撃で指と耳を失い、リハ専門家には「仕事は無理だ」と言われた方なのですが、音声認識システムによって会計の仕事に復帰した事例。あとは、イラクからの帰還兵で高度な難聴になったが、鼓膜の回復中は補聴器も使えず、その間だけ支援機器を提供した。他には、

全盲のスパイ。CIAの情報分析官として、以前は、文章を読んだり書いたりするのに介助者が必要だったのですが、現在は、文章の読み書きの支援機器を職場でも外出先でも使えるようになって、国防総省からの表彰も受けている。

(スライド 24) CAP で提供されている支援機器については、良い物・悪い物を良く見極めて、連邦政府のお墨付きにはしないけれども、きちんと選定して複数から選択できるようにしている。特に、新しい支援機器などにも柔軟に対応していく。

(スライド 25) 現物支給するメリットというのは、ニーズ評価をして、費用も一括して扱うことで、問題解決をスムーズに行えるということです。(スライド 26) 支給先の現場の満足度調査も行い、その支援機器などが、きちんと機能したかどうかチェックしている。

(スライド 27) 申請者からの要望と、専門家からの判断のズレはいつも生じるわけですが、ここに合理的配慮という考え方が適用されているのだ、という説明がありました。アメリカで「過重な負担」というのは、少しコストがかかる、というようなものではなく、それをすると事業が成り立たないレベルのものですが、連邦政府の場合は、どんなに配慮をしたからといって連邦政府がつぶれるということはないので、「過重な負担」という条件は適用されない。ただ、必須な職務機能を遂行するために、必要なレベル以上の支援機器を提供することはない。必要なものを提供する、という説明でした。

【小括】(スライド 28) アメリカでは、あくまでもバリアのない状態で発揮される障害者の能力を公正に評価して、処遇をする。そういうようなことが差別禁止なのだと。具体的に差別禁止を実施するためには、合理的配慮が重要になるのですが、そのためには専門的な支援が非常に重要な役割を果たしています。合理的配慮は、一般的なアクセシビリティとは違い、あくまで個別の調整が基本になる。アメリカでは以上の事を中心にして障害者雇用支援をやってきた。これによって、「障害があっても、この人は仕事ができる人なのだ」ということで、納得の上での雇用関係を成立させていく。これがアメリカの障害者雇用支援の考え方なのです。

イ、差別禁止法制と両立する「雇用率制度」

(スライド 29, 30) 次に、2014年の7パーセントの雇用目標が出てきた経緯です。これは、今まで「雇用率制度というのは障害者差別なのではないか」と、いろいろな国際的な議論があったわけですが、それが、障害者権利条約の中で、「積極的差別是正措置は差別と解してはならない」と明確に位置付けられたということがあります。

(スライド 31) それで、アメリカでも積極的差別是正措置(affirmative action)として取り組んでいくということが出てきました。具体的には、リハビリテーション法で、連邦政府と契約をする企業、下請け企業も含めて、職員数の7パーセントの障害者を雇用することが、契約の条件だというふうにしていく。ですから、連邦政府と契約をしたいと希望する企業にとっての利用目標であって、これは雇用率制度だとはみなされていません。これによって、生産年齢の労働者の40パーセントくらいはカバーできる。利用目標というのは、契約

企業の障害者雇用への努力を援助するためのものと位置付けられています。契約企業は、年次分析や、アセスメント、対処計画などを作らなくてはならない。

(スライド 32) その中で、障害開示とプライバシー、差別禁止などの問題が出てきています。つまり、今までアメリカは、障害者差別につながるので採用のときに「障害のこと聞いちゃいけません」というふうに言っていたわけです。それを、7パーセント雇用しなくてはならないとなってくると、障害者を確認しなくてはならないという問題が出てくるわけです。

(スライド 33) ここに、アメリカにおける、雇用率制度と差別禁止の統合の課題があるわけで、アメリカでは障害者雇用目標を設定しても、あくまでも「障害があっても、企業が求める・仕事ができる人材だから採用してください」というスタンスを崩さず、企業に対して「障害者支援をしてください」というようなことは求めません。

(スライド 34) アメリカでは 2016 年以降、企業向けの積極的な情報支援が充実していますが、これは JAN のような個別的・専門的な支援というよりは、企業向けの啓発が中心です。その中で、なぜ障害者の雇用を進めるのか？という「労働力の多様性を発展させるのだ」とか「高い資質を持った従業員をお探しですか？障害のある人々の採用をご検討ください」とか、こういった言い方しています。

(スライド 35) なぜ障害者を雇用するのか？という理由づけも「有能な労働者を障害が理由で排除するのではなくて、参加させることは、そういう人たちの才能やスキル、創造的な事業、問題解決力の点で、企業にとっても国にとってもメリットがあるからだ」とか「障害というのは第3の市場セグメントなので、そういう人たちがいると有利になる」とか「障害がある人を雇っている企業は好感を抱かれますよ」というような説明をしたりする。日本でも、事業主の啓発で、さすがに今は「障害者、働けないのですが雇ってください」というようなことは言いませんが、もっと積極的に「障害のある人は働けるのだ」と、多様性を意識した affirmative action の一環としての障害者雇用というようなことを打ち出していく、というのがアメリカのやり方です。

(スライド 36) 障害者雇用企業の取組として「ベストな人材を採用するために、障害のある人からも採用していきましょう」とか「合理的配慮というのは、問題予防とか、生産性確保のために効果的に実施するものだ」とか「いろいろな職員に対して啓発していきましょう」等を言っている。

(スライド 37) また、7パーセントの雇用目標を達成しようと思うと、すでに働いている人たちからも障害の開示をしてもらわなくてはならないわけなのですが、やはり、それで差別されるのではないかということで、なかなか、みんな、開示してくれないという問題があります。そういうときに、企業が障害開示を求める理由としては、「積極的に障害のある人を採用するため」とか、「合理的配慮を提供するため」とか、そういう理由をきちんと説明する。すべてのレベルの管理者と従業員に障害エチケット、障害認識トレーニングをきちんと実施する。他には、本人が自覚していない障害についても、支援例などを示すことによって、

自己認識を促進して自発的に開示をしてもらうようにする。また、企業が一般的に性別や多様性とか、インクルージョンについてPRするときには、必ず障害についても言及して、いろいろな開示の仕方を提示しましょうとか。匿名、守秘義務等。さらに、「障害開示によって本人がメリットを得られる方法を必ず伝えること」ということを言っています。

【小括】(スライド 38) これは、ドイツでも同じような話を聞きまして、ドイツでも 5 パーセントの雇用率制度がありますが、やはり、従業員の人は差別を恐れて開示してくれないことがあって、なかなか、企業が 5 パーセントを満たせないことがあるのですが、そういうときには、「差別の恐れなく開示ができるような準備を職場できちんとしてください」ということを言うらしいです。

アメリカの 7 パーセントの障害者の雇用目標は、差別禁止法制に基づく積極的差別是正措置としての位置づけになっているとか、障害者が働きやすい企業経営によるメリットを強調する、障害開示を前提としての障害者へのメリットの確保や差別の防止の対策をやる、ということなどがポイントになっている。

(2) わが国での障害者差別禁止と合理的配慮の推進の意義と課題

ウ、障害のある人の能力発揮を保障するための合理的配慮の確保への専門的支援の必要性

(スライド 39, 40) 次に、日本の様子を見てみたいのですが、日本でも当然、職場内での配慮はたくさん行われてきているわけですが、これは、2011 年に障害者の目から見た職場での配慮の状況とか、問題状況の起こり方の状況の調査をして分析したものです。

(スライド 41, 42) 一例として、統合失調症のある人などの就業継続の問題については、通院への配慮がないという場合に一番問題が起こっている。その一方で、病気や障害にかかわらないキャリアアップができる人事方針のある場合は、就業継続の問題が一番起こっていない。日本は障害者雇用率制度があるので、企業が障害者を雇用する中で、様々な配慮をすることで、いろいろなノウハウが蓄積されてきている。差別のない人事方針、職場での正しい理解、コミュニケーションに時間をかける配慮等、こういうことをしっかり行っている企業では、障害者雇用に係る問題を少なくすることができている。合理的配慮を日本の企業の方に紹介するとき、「別に新しいことじゃないですよ」「今まで、障害者雇用をちゃんとやってきた企業の方にとってみれば、普通に今までやってきたことなんですよ」というような説明をしてきたわけですが、実際に実績としてノウハウが蓄積されている。

(スライド 43) そういう面がある一方で、雇用率制度の課題として、企業が義務だからただ雇えばいい、問題は起こっているけれども「障害者なんだから、問題は起こって当然」というようなことで放置されている。例えば、通院への配慮も、統合失調症の方は病気のことを隠している方が多いこともあるのですが、半分しか配慮されていないような状態で働いている方が結構いらっしゃる。全般的に見ると、統合失調症の方でもきちんとした配慮があれば、かなり問題の少ない状態で働ける。しかし、配慮がないと、問題が起こってしまうというような状況になる。日本で合理的配慮の提供義務が導入された時に言われたのが、

「アメリカ的に個別にやるというよりは、すでに日本では障害者雇用の配慮についてのノウハウが蓄積されているのだから、そういう蓄積を踏まえていろいろなノウハウを、いろいろな企業がきちんとできるように合理的配慮指針を示して、皆がそれをきちんとやれるようにしていきましょう」としたわけで、これは効果的なやり方だったのではないかと思います。

(スライド 44) 別の例ですが、対人関係やコミュニケーションできちんとした配慮がないために、大変な問題が起こっている障害があるのです。これが何かというと、重度聴覚障害です。

(スライド 45) 重度聴覚障害は、当然、職場できちんと配慮をされていれば、ほとんど何の問題もなく働けるのですが、ところが、現在ではそういった配慮がなく問題のあるまま働いている人たちがまだまだ多いというような状況があります。この点がおそらく、日本における合理的配慮の提供や、障害差別禁止の重要な課題ではないかと思います。「聴覚障害だから、対人関係やコミュニケーションの問題があって当たり前」というのではなくて、「きちんとした配慮があれば、いろいろな問題をなくすることができるのだから、そういうことをきちんとやっていきましょう」ということが重要です。

【小括】(スライド 46) 雇用率制度で数量的な増加だけではなく、現在もまだまだ多い、障害者が問題を抱えながら自分の能力を十分に発揮できていない状況を改善することが、我が国の障害差別禁止や合理的配慮の取組の大きな意義になっています。日本ではすでにいろいろなノウハウが職場の中で蓄積されているわけですから、その内容を精査して、専門的な支援などで支えていくことが重要です。

エ、積極的差別是正措置としての雇用率制度のあり方

(スライド 47, 48) 積極的差別是正措置としての雇用率制度の在り方として、ドイツでは「重度障害者とはいっても、大部分は雇用契約上の義務を支障なく果たすことができる」ことを強調するようになっている。

(スライド 49) 日本でも障害者雇用促進法で「障害者でも有意義な職業人として」という位置づけがあるため、そういったところをきちんとできるようにしていくのが、これからの課題と思います。

【まとめ】(スライド 50) 今日お話した内容としては、障害者権利条約を踏まえて、各国で雇用率制度と差別禁止法制の統合が急速に進んでいる。障害者差別禁止の大前提は、合理的配慮の確保であり、今まで日本では企業の方にお任せして「配慮してください」という形で行ってきたのですが、これを効果的に行っていくためには、専門的な事業主支援を含む職業リハビリテーションを充実させていくことが必要不可欠になっている。さらに、雇用率制度を積極的差別是正措置として位置づけていくという動向の中で、「障害者であっても働けない人を雇ってください」というようなメッセージではなく、「障害者というのは働けるんです」ということを強調して先入観を打破していくような情報キャンペーンが今後より重要

になっていく。そういったところが、障害者差別禁止や雇用法制の諸外国での動きから、学べるようなところだと考えます。以上です。

3. 意見交換 (Q&A)

Q1 ご報告いただいた、JAN や CAP についての質問である。我が国の雇用率制度に基づく助成金は、雇用率未達成企業の納付金が財源になっている。財源が豊かになれば助成金が潤沢にできるが、雇用が進んで財源が逼迫してくると、助成金のほうが関連して申請を抑制されるというような現状がある。日本の雇用率制度に基づく合理的配慮や、その財源の制度と比較して、アメリカのこういった独立した JAN のような財源は、いったいどのように確保されているのか。連邦政府は倒産させることはないのだろうが、政府としているのか、あるいは民間事業所として、こういった財源から運用されているのかを教えてください。

A1 スライドの3枚目あたりに挙げているが、アメリカなどは要するに企業負担である。追加的な負担は、当該企業の負担である。そのため、「過重な負担にならない範囲で・・・」と言われている。税制上の優遇などで配慮するというような形になっている。その点、日本などの雇用率制度がある国はすごく良い。フランスやドイツなどの国は、企業負担ではなく、多少その企業にとって過重な負担があるとしても、そこに助成金という形でお金があるので、それによって過重な負担の範囲が下がる、という効果がある。なので、その点、雇用率制度と納付金の制度は、社会的な調整という面では、効果的な制度になっている。アメリカの場合は、すべて各事業主の負担になって「潰れない範囲で負担しなければいけない」という厳しい条件になっている。

話がいったように、「助成金の可能な予算の範囲で・・・」という話については、また、次回かその次で、ドイツやフランスなどでは助成金の財源をどのように確保しているのか、例えば、一律の調整金や報奨金の制度がないので、ほとんどが助成金に回せるといったようなことは、また別の話であるかと思う。

Q2 発表の中で、企業規模が小さいほど企業の意識や行動意識が低かったりなどの配慮の実施頻度が低い、といった結果が出されていた。何故、企業規模が小さいといった場合そのような解釈なのか。原因というか、もしそういった事についてお考えがあればお聞かせ願いたい。

A2 理由までは調査していないが、結局、企業規模が少ないということは、この調査でも他の調査でもだいたいそうなのだが、障害者雇用企業だけに調査をしているわけではないので、一定数雇用していない企業というのは含まれていて、それが雇用率の義務が影響していると思う。必ずそうではないが、例えば40人以上の企業に調査をしたが、納付金の対象となるのは101人からである。雇っている、規模が小さくても障害者雇用している企業は当然あるけれども、割合としては雇用している人数が少なかったり、0であったりというところ

に調査した時に意識や行動が、大企業で雇っているところよりは低い傾向がある。綺麗な右上がりというのは、そういうことである。ただ一つひとつ見ていくと、規模が小さくてもいろいろ合理的配慮をしているとか、意識が高いところは当然ある。しかし、いろいろな数を含めて結果を出すと、やはり規模が小さいと意識や行動が低いという傾向が出た。

Q 3 それは、制度の仕組みに依存しているからなのか。

A 3 意識が雇用率の引き上げが一番高かったというのを考えると、企業は雇用率が上がるというのはものすごくご存じだったというのは、データとして言えるので、雇用率が上がるという事は雇用を促進しようという表れかと思う。

Q 4 アメリカで雇用率制度が 2014 年から始まり、雇用率が 7 パーセントであった・・・という報告をいただいたところだが、現状それがどのくらい満たされているのか。達成状況は数値的なものについては公表されているのか。

A 4 達成状況のページというのは、まだ・・・特に情報を集めていないので。また集めてみたいと思う。DRIVE という連邦政府のサイトで州毎等の詳細な統計がまとめられている。

Q 5 雇用率制度が導入されて、アメリカでは「このようにやっている」という話や、「こうしたことで困った」みたいな、導入直後から今にかけてどのように導入が進んだのか？という、そういった情報もあるのか？今度は逆に、日本では差別禁止制度が導入されるといふ・・・その対比が見られるのかと感じている。

A 5 アメリカでは、雇用率制度ではなく「利用目標だ」とされている。すべての企業の義務ではなく、連邦政府と契約する企業はこれが条件だと。しかも、7 パーセントを達成しないと契約ができないということではなく、年次報告やアセスメントを行ったり、計画を立てたり、そういうことをして、企業の雇用の目標達成を支援する。そのようなスタンスである。現状、大きなトラブルがあって大反対があるというようなことは聞いていないが、詳しくはまだ・・・そこまではフォローできていない。

Q 6 冒頭に、「雇用率制度について多くの論争が以前はあったけれども、効果が認められてなのか、国際的にも雇用率制度が広がってきている」と話があって。その他、きっかけと言うか、そういった・・・雇用率制度があることによって障害者雇用は進むというエビデンスか何か、論文や調査など・・・そういったものが明らかになってきたとか、きっかけがもしあれば教えていただきたい。

A 6 1995 年辺りはかなり議論があって、例えばイギリスでは雇用率制度があったのに廃止したことがあるが、最近の ILO の 2014 年のレポートの中でも、雇用率制度といっても多様で、納付金がない雇用率制度もあることが示されている。その中でやはり、経済的な納付

金制度がないと効果的ではない。イギリスでは納付金制度がなかったし、義務も明確ではなかった。だから効果が上がらなかったのだと。納付金がきちんとあると、効果は上がっている、というようなことがこの2014年のレポートに書いてあったので、その元の資料があると思うので、そういうのを探れば、もう少し詳しく分かるのかと思う。

Q7 「配慮」という場合と「accommodation」という場合のイメージの違いなのですが、「配慮」というと上から下に与えられるようなイメージがあるのですが、「accommodation」というと横並びのような感じがするのです。それでアメリカの場合、当事者たちが動くための、エンパワーするための取り組みというのが、それにプラスアルファがあるのかなと思うのだが。例えばCAPでは、企業が申し込むのか。それとも本人が申し込んで、やっていくのか。その違いが何かあると思うのだが、その辺をお伺いしたい。

A7 例えばCAPなどでの支援機器のアセスメントのときに言われているのは、先天的な障害で子どもの頃からずっと、自分なりの支援機器を使ってきたような人は、その支援機器を使ってもらうので、アセスメントの必要もあまりないと言われている。本人の支援という面では、例えばsupported employmentという考え方自体も、例えば「知的障害のある方は、一般企業では負担が大き過ぎて雇えない」とされるという現状認識から始まっているわけだが、職場の中できちんと仕事を考えて、職場の中で訓練すれば企業の中でもきちんと働ける、ということを示していくのがsupported employmentである。そういう意味で本人側のエンパワーメントなども含めた支援になっている。あとは、連邦政府の方からもcustomized employmentというのは、ある意味、非常に重度の障害がある方を雇用する場合の合理的配慮提供義務を満たすような専門的な支援でもある、といった説明を聞いたこともある。Customized employmentを行うときには、非常に本人側へのサポートなども含めて支援を行う。

Q8 accommodationという用語が出てきたのが、合理的配慮と訳された経緯を、分かる範囲で教えていただきたい。訳は中々難しいというお話もありましたが。

A8 2007年あたりにアメリカの合理的配慮のガイダンスを翻訳する際に、当時の研究主幹とご相談した。どう訳そうかと。当時から「便宜供与」や「調整」など、いろいろな訳があって、「妥当な便宜供与」など様々な訳があった。ただ、企業にとってあまり耳慣れない概念を打ち出すより、そんなに新しいことではない、今まで企業がやっていたようなことだ、ということを経験するうえで、それまでは「障害者雇用上の配慮」という言葉が使用されていたので「配慮」にしておいた。「reasonable」は「合理的」と。そういう暫定的な感じで「合理的配慮」としたことは記憶している。その後、どういった経緯があって、それが定着したのかはよく分からない。

Q9 発表のまとめの中に、企業の中で合理的配慮を具体的にどういったことをやってい

るのかという点に関して、業務量の調整や通院への配慮、施設の改善など取り組まれている一方、企業行動として作業手順やマニュアルを作るのは難しい、という発表があったと思う。なぜ、作業手順やマニュアルは難しいのかという点に関して、お考えがあるようでしたら回答願いたい。

A9 今日発表したものは終了した研究でしたが、最後のまとめで「口頭でお伝えします」と言ったものは、今実施している研究である。事業主支援部門では毎年のように企業調査を行っており、その中で合理的配慮と差別禁止の認知度を比較できるように・・・同じ項目を入れたということで実施している。

春名副統括に「少し認知度は上がっているのではないか」とおっしゃっていただいたように、少し上がっている。最初の制度改正のものは2年前の調査だったが、昨年の調査では、差別禁止も合理的配慮も企業の意識は少し上がっている。その中で具体的な取り組みとして、取り組みやすいかどうか・・・個別に担当の方が対応してきちんと配慮されている項目なのだろうな、と思ったのだが、「難しいというのはニーズがあるのに取り組めていない」と正直に答えてくださった項目が一番多かったのが、「作業手順の簡素化・見直し」「マニュアルのカスタマイズチェックリストの作成」という項目だった。何故かというのは・・・例えば、ジョブコーチがいたら、こういうことを行ってくれるのではないかな、とか。ジョブコーチでも、全てのジョブコーチができるわけではなく、現場との調整や、ある程度集中的にアセスメントをして支援しないといけないので、その辺りの「必要だと思っているが時間がない」や「手が届かない」のような項目だと思う。なので、一番取り組みがある、「業務量を調整したり配置を変える」というものに比べると、同じ仕事の部署の中で工夫して工程を見直したり、仕事をしやすいようなツールを作るということが、企業の中で働いている方がそれをするのは意外と難しいのかと思う。

ただ、もう1つお伝えしておきたいことは、これを答えてくださった人事担当の方は「できていない」と思っているが、意外と現場ではすごく工夫して行っているという結果がヒアリングに行くと分かる。ヒアリングに来られるということで現場に聞いてみたら、「やっていました」という答えが返ってきた。

なので、結局現場では、目の前で配慮が必要だとか支障がある、という方に対して、放っておいて何とかなるものではないので、すごく工夫しながら対応しているというのが、これが合理的配慮になっている。例えば人事の方は、そこまで報告は来ていないので、分かっていることがあるなと思った。人事の方が思う「できていない」のは、そういった手順の見直しなどで、現場から声が上がっているのが、一部そこに反映されていると思う。実際、多くの現場では、皆で考えて合理的配慮が提供されている部分があると思う。

Q10 もう1つ続けて質問をしたいのだが、事業主支援部門が行った調査の中では、合理的配慮に関する認知度が決して高くはなかったという結果が出ている。このような状況を見据えて、日本の中で合理的配慮を進める上で職業リハビリテーション機関が果たす役割や、

こういう支援をするべきではないだろうかというお考えがあったら、お示しいただきたい。

A10 先程言ったように、事業主の義務として合理的配慮の提供が義務付けられているので、「何かしなければいけない」という気持ちや、意識の高いところはそういう気持ちがあると思うのだが、枠組みとしてサポート体制がないとできないのではとか、個別対応で時間が掛かるのではないか、お金が掛かるのではないか等、そういった負担のほうが大きくなると、実際の事例を見ずに「大変だ」という形になりやすい印象はある。現場では日々普通に行われていることを知ったときに、何故できるのかと言うと、働いている障害者が周囲の方に相談できていたり、それを聞いてきちんと対応しようという同僚や上司の方がいるという、その関係のところなので、コミュニケーションが上手くいくような支援は絶対必要だと思う。お互いがどんな人なのか知るところから始まるのだが、例えば、そういう支援ができるとしたら、また繰り返しになるが、ジョブコーチが入っていたときにコミュニケーションが上手くいっていない場合は、きちんとスムーズにコミュニケーションを取れるようにする。こんなこと言っても負担になると言わないでいることや、逆に企業の方もこんなことを聞いたら本人は嫌かなと思うことがあった場合に、その間に入れる方が・・・それはジョブコーチではなくても職場の方でもいいと思うのだが。仕事を中心にしている中でやり取りをする時間があまりないところは、時間を作って振り返りをする必要があると思う。本当に、日常の会話かなと思う。

意見 今のやり取りの中で、合理的配慮が事業主さんの中で、なかなか認識が広がっていかないと、考え方を広げていくために「支援機関にどんな取り組みがあるのか」というやり取りがあったが、事業主支援という視点等・・・どのような切り口で合理的配慮を捉えるのか、というのはいろいろな切り口があると思う。この合理的配慮という考え方については、今日ご発表なさったように、ADA法から流れてきて権利条約を通じて世界に広がっていった、という背景があるので、どうしてもアメリカ的な・・・個人が自分の権利を主張していくという法的な背景があるのかなと思っている。合理的配慮は、今回は雇用関係の中での合理的配慮についてご議論いただいているかと思うが、公共サービスや、企業と障害者の間のサービスの関係。しかし、合理的配慮は求められていて、広い意味での合理的配慮を考えたときに、最初に声を上げるのは当事者自身。労働問題・雇用問題でいえば、雇われている障害者自身がまず声を上げる必要がある。もちろん、事業主側もそういったニーズの表明をしやすくする環境作りなどが必要になると思うが、障害者自身も合理的配慮を求めていく場合に、どう配慮を事業主側にアピールしていくか、訴えるか、という能力が求められているのだろうと思われる。特に、アメリカのようなどんどん訴訟をして判例を積み重ねていくことが、より一般的に広まっている社会ではなく、割と日本は同族意識が強いというか「空気を読み合う社会」の中で雇用されている、しかも障害者であるという立場の中で、どのように合理的配慮を得られるようなアピールをしていくのか、というところが問われている状況になっている。合理的配慮の問題というのは、実は、事業主側の視点と支援者側の視点だけではなく、

当事者からすると、合理的配慮をどう得ていくのか。それは自分たち自身も勉強をして、「このくらいまでなら reasonable である」と言って良いか、という点の勉強も含めたリテラシーの問題ではないかと感じることもある。先ほどのやり取りについて言うならば、支援機関のできることは労働市場へ出ていく障害者に対して、「合理的配慮は、自分たち自身が訴えていかなければ何も始まらないのだ」という視点に立ったリテラシーの支援のようなものも含まれてくるのではないのか。

意見 少し話の方向性が変わるのだが、「差別禁止と合理的配慮の統合」が今回のテーマになっているが、この「統合」をしようとしたときに、差別禁止のほうであれば法律の条文なども・・・また、アメリカで始まった ADA もそうだが、あらゆる働き方がこの差別禁止で扱われているのに対して、雇用率制度の中で発展してきた日本の障害者雇用の状況で見ると、積極的差別是正措置としての雇用率制度。また、障害者専用求人も積極的差別是正措置の中で発展し、障害者求人が障害者雇用の中で結構大きな部分を占めている。ただ、やはりそれだと、ご本人が「自分はもう少し違う働き方をしたい」という方はどこに流れていくのか？というところ、一般求人のほうに障害開示であったり、非開示であったり流れていく。前に行った調査では、身体障害者と精神障害者では結構な方たちが一般求人で働いている。ただ、そのような方たちは、ご自分で企業に、まず採用される段階・・・応募する段階から「障害があるのです」と開示して配慮を求めていくことになると思う。先ほどの「リテラシーの問題」であったり、また、一般求人でご本人が応募していくとなったときに、支援の人がどれくらい入るのか、などの問題が残っていると感じている。今、私たちが関わっている中では、障害者求人の中や支援者が入っている中で行われていることでは、合理的配慮の調整なども比較的スムーズにいつている印象はある。

一般求人の中にこそ合理的配慮を選べるように、調整できる環境であったり、機運などをどのように作っていくのかが今後、課題として挙がってくるのかなと感じている。

意見 少し違う視点になってしまうかもしれないが、昨年、事業主支援部門で企業在籍型のジョブコーチの役割や、ご活躍の状況についての調査を行った。その際にも企業ヒアリングをさせていただいたのだが、しっかりと企業在籍型のジョブコーチがフォローして、サポートしているところは、先ほどおっしゃった話の中でもあった、障害者の専用の求人、障害者の枠で雇用しているところであれば、うまく在籍型のジョブコーチがサポートに入って・・・ということも可能になっているようである。例えば、大学3年生、大学4年生の段階で、就活して面接を受けて入社していく障害者の方々の場合は、「自分がこういう障害があります。このようなサポートをしていただければ、このように自分が働けます」ということをある意味、非常に若い年齢の時点で伝えていかななくてはいけないということになる。それはとても緊張感にさらされるだろうし、そこでトラブルになってしまい雇用定着に繋がらないことも考えられるのだろうと思う。なので、今後、合理的配慮が上手く・・・あらゆる障害者が

どのような形で就職した場合でも合理的配慮を得られるようにするというのは、やはり個人のリテラシーという視点からも課題なのだろうな、と思った。

意見 雇用率制度と差別禁止法制の二つがあるメリットとして考えられることは、雇用率制度は手帳に基づいているので、割と医療上のものが基準になる。ただ、それからはみ出たけれども社会的な不利があったり、社会的な障害があるという人は、差別禁止の合理的配慮で拾っていき、そのような使い方、メリットもあるのではないかと思う。例えば、視覚障害の場合に眼振があって、常に眼が揺れている人は手帳の対象にはならないが、例えば効率やスピードと正確性が限られていて、皆と競争しなければいけないような中で仕事をしている場合には、かなり不利になる。1年契約の場合には次の年は契約が更新されない、ということも起こると思う。その人たちに対して、ある程度の配慮・・・その人が配慮を求められると、この二つが並行してあるというのはメリットがあるので、問題がある方もそういう意識を持って使っていただけると良いのではないかなと思う。