



障害者雇用にかかる「合理的配慮」に関する研究
—EU 諸国及び米国の動向—
(調査研究報告書No.87) サマリー

2008年3月

独立行政法人高齢・障害者雇用支援機構

障害者職業総合センター

NATIONAL INSTITUTE OF VOCATIONAL REHABILITATION

執筆担当（五十音順）

朝日 雅也	埼玉県立大学 教授
石川 球子	障害者職業総合センター 主任研究員
川口 美貴	関西大学法科大学院 教授
川島 聡	東京大学大学院経済学研究科 リサーチフェロー
指田 忠司	障害者職業総合センター 研究員
澤邊みさ子	東北公益文科大学 准教授
引馬 知子	田園調布学園大学 准教授
廣田久美子	九州大学大学院法学府博士課程

調査研究報告書の構成

序章 研究の目的と方法

第1章 EU地域の「障害」に関わる均等法政策の複層的な展開と合理的配慮

第2章 障害者権利条約における障害差別禁止と合理的配慮

第3章 米国における障害差別禁止と合理的配慮をめぐる動向

第4章 英国における障害差別禁止と合理的配慮をめぐる動向

第5章 ドイツにおける障害差別禁止と「合理的配慮」をめぐる動向

第6章 フランスにおける障害差別禁止と「合理的配慮」をめぐる動向

終章 研究のまとめ

調査研究の目的・方法

◆研究の背景と目的

障害者がある能力を活かして働くためには、職務遂行条件の整備を図ることが必要とされるが、この条件整備については、近年、EU諸国において、雇用における「合理的配慮」(reasonable accommodation)の提供という視点からの取り組みが進められている。

EUでは、2000年11月27日の「雇用と職業における均等待遇のための一般枠組み設定に関する指令」で、雇用と職業に関して人種や民族、宗教や信条、障害、年齢あるいは性的志向を理由とする直接的及び間接的な差別を禁止し、均等待遇の原則を明示したが、障害に関しては、特例として「合理的配慮」の規定を設けている。これは、障害者への均等待遇の原則を遵守するために、雇用主にとって過度の負担にならない限り、障害者の雇用への参加、昇進、あるいは訓練へのアクセスを可能とする適切な措置を雇用主が講ずることをいう。同指令は、均等待遇の原則の促進にとって同指令よりも有利な規定を加盟国が導入又は継続することができるとし、加盟国に対して、同指令の遵守のため必要な国内措置を講ずることを求めており、加盟国のほとんどが2006年12月までにこれを実施している。

また2006年12月には、国際連合が「障害者の権利に関する条約」を採択し、2007年3月30日から同条約及び選択議定書の署名及び批准が開始された。同条約には、障害を理由とする差別の禁止とともに、障害者の働く場における「合理的配慮」の提供に関する規定が設けられており、同条約の署名、批准に向けて「合理的配慮」に関する各国の取り組みの状況を把握することが重要な課題として位置付けられることとなった。

本研究は、こうした背景のもと、EU諸国等における障害者雇用にかかる職務遂行条件整備について、合理的配慮の提供を中心に据えて、障害者雇用にかかる合理的配慮の現状と課題について把握することを目的とするものである。

◆研究の方法

(1) 研究委員会の設置及び運営

EU各国及び米国における障害者雇用施策及び法制度に関する外部専門家からなる「EU諸国等における障害者雇用法制と雇用促進施策の整備に関する研究委員会」（座長：朝日雅也・埼玉県立大学教授、委員は外部執筆者に同じ）を設置し、平成19年6月～12月の間に計4回の会議を開催し、関連情報の収集及び検討課題の整理を行った。

(2) 文献・資料の収集・分析・翻訳

- ・EU及び加盟各国の障害者施策の動向に関して、委員会委員からの助言をもとに関係情報・資料を収集するとともに、EU、ILO、国連などが公表している文献資料を収集した。障害差別禁止法、障害者雇用促進法、及び「合理的配慮」の動向に関して、米国、英国、フランス及びドイツにおける最近の立法及び法改正の状況、並びに障害者の雇用状況に関する文献資料を収集し、必要に応じてその翻訳を行った。
- ・国連における障害者権利条約の制定過程及びその採択後における各国の対応に関する情報を収集・整理した。

研究期間

平成19年度

調査研究の内容

(1) 研究課題ととりまとめの方針

本研究では、EU、EU加盟諸国のうち主要国（英国、ドイツ、フランス）及び、障害差別禁止法制と合理的配慮に関して先進的取り組みを行ってきた米国、さらに、障害者権利条約を採択した国連の動向について、障害者雇用に関連して差別禁止と合理的配慮の二つの側面から、その現状と課題を把握するための資料収集と検討を行った。換言すれば、調査対象地域をEU諸国及び米国に絞って、これらの地域・国における障害者雇用に関連する差

別禁止法制と合理的配慮について調査を実施したものである。

研究委員会では、以下の点について検討を行い、それぞれの地域・国における現状と課題についてこれを明らかにすることとした。

- ①EUの雇用均等一般枠組み指令における合理的配慮規定の意義と性格
- ②EU加盟国における合理的配慮規定の国内法化の状況とその特質
- ③国連の障害者権利条約における合理的配慮の意義と性格
- ④米国における差別禁止法制と合理的配慮の現状と課題
- ⑤EU主要国における差別禁止法制と合理的配慮の現状と課題
- ⑥差別禁止と合理的配慮の関連性
- ⑦合理的配慮をめぐる紛争解決システムの現状と課題
- ⑧割当雇用制度と合理的配慮の関連性

本報告では、これらの諸課題について、研究委員会における議論を素材としつつ、研究委員及び当センター研究員の専門分野を活かして、分担執筆し、これをとりまとめた。

(2) 調査結果の概要

(A) EUにおける合理的配慮をめぐる動向

- ・合理的配慮は、1990年代にアメリカ、オーストラリア、カナダ等の法制で導入されたが、EU諸国ではEU指令に先駆けアイルランド、イギリス、スウェーデンの3カ国が導入している。2000年代に入りEUと国連は、EU指令（雇用均等一般枠組み指令：2000年11月採択）と国連の障害者権利条約（2006年12月採択）において、合理的配慮を新たに規定した。合理的配慮は国際的な潮流となり、EU域内27カ国ではEU指令を受けて、国内法等にこれを組み入れる義務が生じ、加盟国内ではその取り組みが確実に広がり始めている。
- ・合理的配慮は、障害のある人自らが主体となって権利を行使できる点で、従来の福祉モデルとは明らかに異なる市民権モデルの視座をもつ。配慮によって特定の職務を遂行できる有資格者であれば、当該の障害のある人自身が合理的配慮の権利を請求し、就労、就業の継続、訓練、昇進等を可能とする効果的な配慮が、雇用主によって不釣り合いな負担とならない範囲で提供されなければならない。これは、割り当て雇用制度未達成の制裁が使用者に課され、個々の障害のある人の働く権利の行使に必ずしも直結しないことや、障害に関わる社会的な補償や給付がその時々々の経済や政府の状況等に左右されること等に見られるような、従来の権利の執行者が必ずしも障害のある人ではなかった点と異なる。
- ・EUでは1990年代の議論の末、従来の権利を規定する社会福祉法と新たな均等立法は相反するものでなく、互いを補完し合うとの認識に至った。その上で、両者をともに重視し尊重するEUモデルに基づき、雇用均等一般枠組み指令を採択した。また、効果的

な配慮においては、配慮を必要とする状況は各々異なり一様ではないことから、個別的な対応が重要とされる。

- ・合理的配慮の請求者及び受け手としての、障害のある人、及びその家族や介護・支援者の問題がEU内では議論となっている。雇用均等一般枠組み指令の合理的配慮(第5条)は「障害のある人」をその対象として定めるが、同指令全体は「障害」をめぐる差別撲滅と均等法政策の実施を謳い、「障害」の定義も持たないことから、障害のある者とは誰か、あるいは、障害のある人を介護・支援する家族や関係者も、障害による差別の禁止及び一定の配慮の対象となるか否かが問題となっている。
- ・合理的配慮の提供が拒否される場合、これが障害による差別と捉えられるかについては、雇用均等一般枠組み指令は明確には言及しておらず、EU加盟国においても現在、多様な見解と対応が見受けられる。
- ・EUにおける合理的配慮は雇用均等一般枠組み指令に規定され、就労分野のみを対象とする点で、その領域の狭さが課題となっている。
- ・合理的配慮について検討する場合には、以下のような観点が重要である。すなわち、①合理的配慮とは、②合理的配慮はポジティブ・アクションか、③合理的配慮は消極的義務の達成で十分か、④合理的配慮の権利資格者と雇用主の義務、⑤個々人の合理的配慮を明確にする最良のプロセス、⑥合理的配慮の制限、⑦雇用主及び合理的配慮の提供者としての公的部門の役割、⑧配慮の義務と差別禁止、である。
- ・EU諸国による合理的配慮の導入については、多様性がみられ、いわば複層的な実施状況となっている。すなわち、①雇用均等一般枠組み指令の国内法への導入にあたり、合理的配慮を規定しなかった国があること、②「差別」や合理的配慮等の用語の採用や使用についても多様性がみられること、が挙げられる。また、③合理的配慮の請求者の範囲も加盟国毎にかなりの相違があり、④合理的配慮が“不釣り合いな負担”とならないための制限について、その表現はさまざまであるものの、共通して規定されているが、合理性の判断の基準については多様である。さらに、⑤合理的配慮の否定と差別の関係については、加盟国の国内法では不明瞭となっており、差別の基準についても多様である。そして、⑥合理的配慮とポジティブ・アクションについても、これらを明確に分ける国から、区別があいまいな国、両者に一定のつながりがある国がみられる。また⑦合理的配慮のプロセスについても、消極的な義務のみを定める国がある一方、何らかの原則を示す国、判例によってプロセスが明確になっている国等がある。最後に、⑧雇用主及び合理的配慮の提供者としての公的部門や、公的補助についても、多様な規定が見受けられる。

(B) 国連の障害者権利条約と合理的配慮

- ・EUの雇用均等一般枠組み指令の場合とは異なり、本条約において非差別概念の一環として捉えられる合理的配慮は、障害者にとって「必要かつ適当な変更及び調整」であり、障害者の個別ニーズに配慮するために「特定の場合に必要とされ」、それを提供

する側に「不釣り合いな又は過重な負担」を課さない。要するに「過重な負担のない個別に必要な調整」が合理的配慮であると言える。このような基本的な特徴を有する合理的配慮は、けっして一般的・集団的な性格を有するポジティブ・アクションのようなプログラム規定ではない。ただし、障害者権利条約における合理的配慮の定義が「一般性」と「柔軟性」を有することも確かであり、それが具体的な場面でいかなる意味を持つことになるのかは、各締約国の関係機関や条約体（障害者権利委員会）の解釈の蓄積を待たねばならない部分も少なくない。

- ・障害者権利条約と雇用均等一般枠組み指令との相違点の第2として、本条約における合理的配慮の適用分野は、市民的、政治的、経済的、社会的及び文化的権利を含む「すべての人権及び基本的自由」に及んでいる（2条）。このような広い分野にわたる本条約の合理的配慮の義務は、将来の締約国に対して大きな法的影響を及ぼすことが予想される。
- ・第3の相違として、本条約には「間接差別」の定義はもとより、その言葉さえも記されていないことが挙げられる。EU指令には「間接差別」の定義が設けられ、それが許容される例外の一つとして合理的配慮が位置づけられている。解釈上は本条約に定める障害差別の中に「間接差別」も含まれると解され得るが、そうだとすると、その具体的な意味内容が十分に解明されているとは言えない。

(C) 各国における合理的配慮をめぐる動向

- ・米国におけるADA及び合理的配慮の取り組みのインパクトとしては、第1に、採用後に合理的配慮をうける機会が増えていることが挙げられる。これは中途障害者についても同様の結果である。第2に、合理的配慮を提供した企業数が増加していることから、合理的配慮が推進されていることが挙げられる。第3に、効果的な配慮を提供することによって、より重度の障害者が仕事に従事する可能性を高めることができる合理的配慮の実施が進んでいることが挙げられる。そして第4に、合理的配慮のコストに比べ、得られる利益が高いという結果が指摘できる。第5に、雇用上の差別を受ける者の割合が減少していることが指摘できる。
- ・米国における課題として、ADA施行当初における議会の意図に反して、裁判所が主要な生活活動の実質的な制限という文言の解釈を狭めることにより、ADAで擁護される障害者の範囲を絞り込む傾向にあることが指摘される。こうした傾向を修正し、ADA施行当初における議会の意図を再構築することを目的としたADA改正法案2007が現在連邦議会において審議されている。
- ・英国の合理的配慮（合理的調整）は1995年の障害者差別禁止法（DDA）によって規定されている。
- ・合理的調整措置は、雇用主が当該の被用者もしくは求職者が障害者であることを知らなかった場合は行うことができない。合理的調整義務は、特定の障害者に対して行われるものであるからである。

- ・ある措置が合理的であるかどうかの判断においては、さまざまな事柄が考慮される。特定の調整の有効性と実施の可能性がまず考慮され、次に経済的な側面（調整にかかる費用と資源）が検討される。雇用主の経済状態を理由に調整措置を行わないことを認める可能性があるとしたことはDDAの特徴の一つである。
- ・公的制度やサービス等から補助金や支援ワーカーの派遣などの補助を受けることができる場合に、雇用主のコスト負担を軽減するという面から、調整措置の合理性は高まることになる。合理的調整の不履行も含めて、もし障害者が雇用の場において差別を受けたと思ったら、障害者はまず雇用主とそのことについて話し合う必要がある。それでも解決しなかった場合は、企業内の苦情解決システム、さらにはACASによる調停・仲裁を受けるか、雇用審判所に訴えることもできる。DDAの下では、以前は合理的調整を行わないことについて雇用主による正当性の抗弁が認められていたが、2003年のDDA改正規則により、正当性の抗弁は認められないことになった。DDAでは「合理的調整」を行わないことは差別であると明確に規定されている。さらに、被用者に対する不利な処遇が直接的差別であるかどうかを判断する前に、雇用主が必要な「合理的調整」義務を履行しているかどうかを確認される必要がある。また、DDAは間接差別を禁止していないが、それは雇用主が合理的調整措置を行うことで間接差別の問題にも対応できると想定されたからである。このようなことから英国において「合理的調整」は障害者差別を考える上で重要な概念であるといえる。
- ・ドイツでは、障害者雇用に関して、社会法典第9編「障害者のリハビリテーションと参加」において、一般均等待遇法施行よりも前の2001年に不利益取扱禁止規定（81条2項）と、いわゆる合理的配慮に対する障害者の権利（81条3、4項）が規定されている。
- ・社会法典第9編では雇用主に「継続的に障害に適した雇用を見つけられる適切な措置」を行うことを義務付け、障害者はその能力と知識を十分活用できるポストや、企業内の職業教育措置への配慮、障害にあったポスト、労働の範囲、労働条件、必要な労働の技術的援助などを求める権利がある。ただし、その要求が他の労働保護規定の妨げとなったり、雇用主の過度の負担となる場合はその履行を義務付けられない。また、既に就業している障害者はそれらの適切な措置を請求できるものの、それに応じて雇用主が特定のポストを与える義務までは存在しないとされている。
- ・障害者の雇用に関する雇用主の義務の履行に対しては、統合局（Integrationsamt）や連邦雇用機構が雇用主に対して補助金や給付を行っている。また、一般均等待遇法における権利救済機関としては、連邦家庭高齢者女性青少年省におかれた、連邦反差別機関（Antidiskriminierungsstelle）が相談や斡旋などの業務を行っている。
- ・古くから障害者の割当雇用制度を持つドイツで、このように不利益取扱禁止を定めた規定が設けられたことが、実際の障害者の労働における権利や雇用状況にいかなる影響を与えるのか、また、ドイツの労働保護法制とどのように関係するのか、については今後の課題である。

- ・フランスにおいては、2000年11月27日の雇用と職業における均等待遇のための一般枠組み設定に関するEU指令2000/78号が採択されたことにより、これを国内法化し、関連法を整備するために、2005年2月11日の障害のある人々の権利と機会の平等、参加及び市民権に関する法律第102号等が制定され、合理的配慮をめぐる法制度や関連機関が新たに整備されている。
- ・フランスにおける障害者雇用法制は、①一定数の障害者等を雇用する義務（割当雇用制度）と、②障害者の雇用・労働条件に関する制度の二つに大別されるが、障害者に対する合理的配慮は、障害者の雇用・労働条件に関する制度において、障害者についての平等取扱原則の尊重を実質的に保障するために不可欠なものとして位置づけられており、①「雇用義務」と、②「平等取扱原則の実質的保障」という2つのアプローチから、障害者の職業的参入と雇用の維持が図られている。
- ・雇用主の「合理的配慮を行う義務」は、従来から存在した使用者の「再配置義務」（雇用維持義務）を拡充・発展させるものとして位置づけることができるが、使用者が合理的配慮を行うことを拒否した場合は、それが差別的取扱に該当することが労働法典において明記されている。
- ・使用者が行うべき合理的配慮は、公的機関による費用負担と財政的援助と密接に関連するものであるが、フランスにおいては、多様な財政的援助を伴う労働契約や、障害者職業編入基金を初めとする財政的援助システムが整備されている。
- ・また、合理的配慮を具体的に促進するためには、紛争解決システムの整備が重要であるが、フランスにおいては民事・刑事制裁規定を整備し、訴権の拡大により当事者の訴訟負担を軽減するとともに、反差別平等高等機関という行政救済機関を設置することにより、迅速・簡易・費用負担の少ない救済システムが整備され、また、実際に活用されている。
- ・他方、合理的配慮を含む障害者の職業的参入と雇用の維持は、労使間においても、定期的な義務的団体交渉事項とされており、労使のレベルでの障害者の職業的参入と雇用の維持の促進が重要なものとして位置づけられている。

(D) 割当雇用と合理的配慮

- ・障害者雇用促進のための集団的な対応としての「割当雇用」と、就業する障害者個人に対する個別的な対応である「合理的配慮」との関係性については、今後、障害者権利条約の批准に向けて重要な検討課題となるであろう。「合理的配慮」は、個別的な提供であるのに対して、割当雇用はあくまでも、障害者雇用促進のための方法論であり、対象となる障害者の個別の事情に応じた対応ではないからである。
- ・しかしながら、割当雇用制度と関連する障害者雇用納付金制度及び障害者を雇用する事業主に対する助成措置は、集団的対応としての割当雇用と密接な関連をもつ「合理的配慮」の一部分をなすものと考えられる。合理的な配慮に対する助成措置は、合理的配慮の「合理性」を薄めるものではなく、むしろ「合理性」を広く担保し、促進し

ていくための要素として捉えられるからである。

- ・雇用主が提供する合理的配慮は、公的機関による費用負担や財政的援助と密接に関連するものであるが、フランスでは、多様な財政的援助を伴う労働契約や、障害者職業編入基金を初めとする財政的援助システムが整備されている。わが国においても、障害者雇用納付金を原資とする助成金制度があるが、合理的な配慮に助成措置が行われているかどうか、実質的な合理的配慮になるかどうかの見極めと密接に関連することになると考えられる。

(E) 合理的配慮をめぐる紛争解決の仕組みについて

- ・「合理的配慮」を確実化させるためには、それが否定されたり、実施されなかったりした場合の紛争解決システムの整備が欠かせない。何が雇用・就業上の合理的配慮に当たるのか、今後の検討を待つ必要があるが、紛争解決の手続きがない限り、合理的配慮の指針が示されても、その推進が困難となることは確かである。
- ・雇用分野における差別禁止と合理的配慮に関する米国のシステムで注目されるのは、雇用主の合理的配慮義務の遂行にあたって一定のガイドラインを示してその義務履行を推進していること（紛争の防止）と、個別具体的な紛争解決に向けて、調停手続を前提として裁判手続が行われること（紛争解決のためのシステム）の二つの側面からシステムが成り立っていることである。英国についても米国と同様に、これら二つの側面が組み合わされた紛争解決システムが構築されている。
- ・ドイツでは、社会法典第9編の規定により雇用主の合理的配慮提供義務が定められているが、これは割当雇用制度の枠内での義務であって、請求権としての性質は弱いとされている。他方、一般均等待遇法における適切な措置をとる義務については、その範囲について今後の具体的な状況の積み重ねを待たなければならない状況であるが、この義務は不利益取扱禁止規定との理念的な結びつきを持ったものであること、さらには社会法典第9編に基づく雇用主の義務に比べると、適用対象者の拡大、立証責任の転換などの違いがあることから、今後の展開が期待される。
- ・フランスでは、民事・刑事制裁規定を整備し、訴権の拡大により当事者の訴訟負担を軽減するとともに、行政救済機関である、「反差別平等高等機関」が設置され、迅速性、簡易性、費用負担の少ない救済システムが整備され、また、実際に活用されている。合理的配慮の具体的内容についても実践例が蓄積されつつあり、「反差別平等高等機関」への申立件数も増加傾向にあって、その取り組みは着実に進展している。
- ・またフランスでは、合理的配慮を含む障害者の職業的参入と雇用の維持については、定期的な義務的団体交渉事項とされており、労使のレベルでの障害者の職業的参入と雇用の維持の促進が重要なものとして位置づけられている。

今後の課題

- ・わが国には、「合理的配慮の否定」を障害差別であると明示し、かつ禁止する制定法

は存在しない。障害者権利条約批准に向けての作業では、合理的配慮の確保義務をめぐっていっそうの議論を要することが本研究を進める中で再確認された。EU諸国、とりわけわが国と同様、障害者の割当て雇用制度を採用する国々の合理的配慮に対する実際的な取り扱いは、「差別禁止アプローチ」と「割当て雇用アプローチ」の両立に関する今後の議論に向けて重要な示唆を与えてくれると思われる。

- ・また、教育の分野、福祉施策の枠組みで展開している就労移行支援事業、就労継続支援事業等における合理的配慮のあり方は、障害者雇用促進施策とも密接に関連することから、こうした諸施策との連動についての検討も今後の重要な課題と考えられる。
- ・研究面での今後の課題としては、障害者権利条約における合理的配慮の範囲の設定が各締約国に委ねられている点に着目し、各締約国での取り扱いについて比較検討することが考えられる。労働施策全体における障害者雇用の位置づけにも関連するだけに、雇用・就業の分野における合理的配慮の本質の検討は、対象となる障害の範囲等も加えて障害差別禁止法制下での障害者雇用促進策のあり方を考える上で重要である。

主要参考文献

- Doyle, Oran: Direct Discrimination, Indirect Discrimination and Autonomy. Oxford Journal of Legal Studies, 27(3), pp. 537-553, (2007)
- EEOC : Enforcement Guidance Reasonable Accommodation and Undue Hardship under the Americans with Disabilities Act (2002)
: <http://www.eeoc.gov/policy/docs/accommodation.html>
- The EUropean Network of Legal Experts in the Non-Discrimination Field, EUropean Anti-Discrimination Review, (2007)
- Goldman,C.,Esq.,Anderson,B.,Esq.,Lloyd,R.,Ardinger,R. : ADA Compliance Guide,Thompson Publishing Group,Inc. (1991)
- National Council on Disability : Righting the ADA (2004)
: <http://www.ncd.gov/newsroom/>
- National Council on Disability : The impact of the Americans with Disabilities Act: Assessing the Progress Toward Achieving the Goal of the ADA. (2007b)
- 障害者職業総合センター:「EU 諸国における障害者差別禁止法制の展開と障害者雇用政策の動向」(調査研究報告書No.81) (2007)
- UN Doc. A/61/611, 6 December 2006, Final Report of the Ad Hoc Committee on a Comprehensive and Integral International Convention on the Protection and Promotion of the Rights and Dignity of Persons with Disabilities, Annex I (Convention on the Rights of Persons with Disabilities) and Annex II (Optional Protocol to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities)

Waddington, L.: Reasonable Accommodation, Schiek, D., Waddington, L. and Bell, M.,
Cases, Materials and Text on National, Supranational and International
Non-Discrimination Law, Hart Publishing, (2007)