

ICF職業リハビリテーションコアセット国際会議による 選出項目と職能評価項目の比較

鈴木 良子(東京都心身障害者福祉センター 福祉技術)

1 はじめに

2010年5月19日から21日にかけて、ICF職業リハビリテーションコアセットプロジェクト国際会議(以下「ICFコアセット国際会議」という。)が、Swiss Paraplegic Research, Nottwil Switzerlandで開催された。23人の専門家の参加による会議で、主催者はWHO ICF 研究部門によるものであった。目的はICF1454項目の中から、職業リハビリテーションに最も適した、「完全版」職業リハビリテーションコアセット(以下『「完全版」コアセット』という。)と「短縮版」職業リハビリテーションコアセット(以下『「短縮版」コアセット』という。)の項目を決めるためのものであった。

ICFコアセット国際会議において、「完全版」コアセット項目90項目、「短縮版」コアセット項目13項目が選出された。

2 目的

ICFの項目は、職業評価のツールとして臨床場面で使用されてきた¹⁾。

本研究では、ICFコアセット国際会議において選出された項目を、東京都心身障害者福祉センターで使用している職能評価項目と比較検討することにした。本評価項目は、知的障害者用に開発されたものであるが、比較検討することにより、該当項目が多ければ、ICFの使用目的である①利用者間の共通理解が促進できる ②諸外国とのデータ比較が可能となる と考えられたからである。

3 ICF(国際生活機能分類)とは?

ICFは、2001年5月ジュネーブで開かれた第54回WHO総会で採択されたものである¹⁾。人を取り巻く社会制度や、社会資源をアルファベットと数字によりコード分類化し、共通の言語理解を図ったものである。また、各項目がそれぞれ定義付け

られているのも特徴の一つである。

ICFの構成要素には、健康との関連において以下のものがあり、それぞれ定義付けられている。

心身機能 (body functioning): 身体系の生理的機能(心理的機能を含む)のこと。

身体構造 (body structures): 器官・肢体とその構成部分などの、身体解剖学的部分のこと。

機能障害(構造障害を含む)(impairments): 著しい変異や喪失などといった、心身機能または身体構造上の問題のこと。

活動 (activity): 課題や行為の個人による遂行のこと。

制限 (activity limitations): 個人が活動を行うときに生じる難しさのこと。

参加 (participation): 生活・人生場面への関わりのこと。

制約 (participation restrictions): 個人が何らかの生活・人生場面に関わるときに経験する難しさのこと。

環境因子 (environment factors): 人々が生活し、人生を送っている物的環境や社会的環境、人々の社会的な態度による環境を構成する因子のこと。

個人因子: 未定義

4 職業リハビリテーション上の「完全版」・「短縮版」コアセット

ここでいう「完全版」コアセットとは、職業上の多目的な基準アセスメントに使用することを目的とし、できるだけ少ないカテゴリーで、実用的ではあるが、状態の妥当性を沢山得ることができるとする、とReubenらは定義付けている。一方、「短縮版」コアセットとは、その人の職業上における健康状況について、臨床場面等での使用を目的とし、最小限の情報やカテゴリー情報を得ることができるとしている²⁾。

以下、予備研究で調査した4つの調査結果と、ICFコアセット国際会議における「完全版」・「短縮版」コアセットの項目選出手順・項目内容を述べる。

5 ICFコアセットプロジェクトチームの予備調査研究

職業リハビリテーション上の項目決定にあたり、プロジェクトリーダーのDr Reuben Escorpizo (PT)ら（以下「ICFコアセットプロジェクト」という。）が中心となり、予備研究を行っている²⁾。項目選択をするために、ICFコアセットプロジェクトチームは、2009年に以下の4つの予備調査研究を行った。

(1) 第1次調査

2004年から2008年にかけて、職業リハビリテーションに関する英文原著論文を抽出した。キーワードは、「職業リハビリテーション」「職場復帰」「作業リハビリテーション」「仕事リハビリテーション」「仕事への再統合」「ジョブリハビリテーション」「ジョブ再挑戦」「雇用リハビリテーション」「雇用再挑戦」とし、論文上の対象者を18歳以上65歳までとした³⁾。対象論文により、本調査ではICF項目のうち、88項目が選ばれた⁴⁾。

(2) 第2次調査

諸外国の職業リハビリテーション専門職（2年以上の経験があり英語を話す人）626人を対象とし、オンラインによるアンケート調査を実施した。そのうち348人の専門職から回答が得られた。職業リハビリテーションコアセット項目選出過程で、295人47カ国のうち、最終的には151人が対象となった。本調査回答者により、ICF項目のうち101項目が選ばれた⁵⁾。

(3) 第3次調査

臨床場面における調査では、ICFの項目について、5施設152人に面接した。対象者の内訳は、女性34人男性118人で、年齢の範囲は18歳から62歳であった。通所者が56人、入所者が96人であり、45分から1時間の面接を試みた。本調査では、ICF項目のうち100項目が選出された⁶⁾。

(4) 第4次調査

上記5施設の内、3施設の調査関係スタッフを対象として、1グループ4人から6人で構成した。本調査ではICF項目中、160項目が選出された⁷⁾。

6 ICFコアセット国際会議

ICFコアセットプロジェクトチームによる予備研究のもと、ICFコアセット国際会議が開催された。開催日時、場所、目的、項目選出方法は以下のと

おりである。

(1) 日時

2010.5.19-21

(2) 場所

GZIセミナーホテル（敷地内にリハビリテーション医療センターが併設されていた。）
Nottwil Switzerland

(3) 目的

ICF職業リハビリテーション用「完全版」・「短縮版」コアセット項目の選出

(4) 方法

23人16カ国（ネザーランド、香港、韓国、日本、アメリカ、スウェーデン、スイス、南アフリカ、オーストラリア、ドイツ、イギリス、カナダ、レバノン、スコットランド、コロンビア、フィンランド）の専門家（OT、PT、職業カウンセラー、ソーシャルワーカー、心理、医師、大学教授等）による参加者の構成であった。

予備研究等の講義受講後、3グループに分かれて職業リハビリテーション用ICF「完全版」コアセットを、883項目から挙手による絞り込みを行った。この883項目は、ICFコアセットプロジェクトチームによる予備調査研究で選出されたものである。

全体会で、3グループの選出項目を比較検討後（項目順位の変更と復活項目の申し立てが認められたが、項目の中で50%の賛同を得られないものは削除された。）、再度3グループに分かれ、絞り込みを行った。結果、全体会で「完全版」コアセット90項目（表1参照）、「短縮版」コアセット13項目（表1囲み編みかけ部分参照）が選出された。その内容については以下のとおりであるが、本会議に臨み、共通言語でもあるコード番号の重要性を再認識した。

7 ICFコアセット国際会議で選出された項目と職能評価項目の比較

ICFコアセット国際会議選出項目と、職能評価項目（表2参照）とを比較検討した。検討すると、職能評価項目29項目中、21の項目（表2下線部分）が「完全版」コアセット、「短縮版」コアセットでは5項目（表2囲み編みかけ部分）が該当していた。

職能評価は、知的障害者を対象としているので、ICF項目によると「b117知的機能」にも該当することになる。また評価に先立ち、インタビュー面接

も行っているため、そこでは「e310家族」等の支援の程度や、「b210視覚機能」・「b230聴覚機能」なども評価することになる。

表1 「完全版」コアセット(90項目の選出)・「短縮版」コアセット(13項目の選出)

心身機能 (b) (17) (3)*	活動と参加 (d) (40) (6)	環境 (e) (33) (4)
<p>精神機能（全般的精神機能） b117知的機能 b126気質と人格の機能 b130活力と欲動の機能 b134睡眠機能 精神機能（個別的な精神機能） b140注意機能 b144記憶機能 b152情動機能 b160思考機能 b164高次認知機能 感覚機能と痛み b210視覚機能 b230聴覚機能 b235前庭機能 b280痛みの感覚 心血管系・血液系・免疫系・呼吸器系の機能 b455運動耐容能 神経筋骨格と運動に関連する機能 b730筋力の機能 b740筋の持久性機能 皮膚および関連する構造の機能 b810皮膚の保護機能</p>	<p>学習と知識の応用 d155技能の習得 d160注意を集中すること d163思考 d166読むこと d170書くこと d172計算 d175問題解決 d177意思決定 一般的な課題と要求 d210単一課題の遂行 d220複数課題の遂行 d230日課の遂行 d240ストレスとその他の心理的要求への対処 コミュニケーション d310話し言葉の理解 d315非言語的メッセージの理解 d350会話 d360コミュニケーション用具および技法の利用 運動・移動 d410基本的な姿勢の変換 d415姿勢の保持 d430持ち上げることと運ぶこと d440細かい手の使用 d445手と腕の使用 d450歩行 d455移動 d465用具を用いての移動 d470交通機関や手段の利用 d475運転や操作 セルフケア d530排泄 d540更衣 d570健康に注意すること 対人関係 d710基本的な対人関係 d720複雑な対人関係 d740公的な関係 主要な生活領域 d820学校教育 d825職業訓練 d830高等教育 d840見習研修（職業準備） d845仕事の獲得・維持・終了 d850報酬を伴った仕事 d855無報酬の仕事 d870経済的自給</p>	<p>生産品と用具 e1101**薬 e115日常生活における個人用の生産品と用具 e120個人的な屋内外の移動と交通のための生産品と用具 e125コミュニケーション用の生産品と用具 e130教育用の生産品と用具 e135仕事用の生産品と用具 e150公共の建物の設計・建設用の生産品と用具 e155私用の建物の設計・建設用の生産品と用具 自然と環境と人間がもたらした環境変化 e225気候 e240光 e250音 e260空気の質 支援と関係 e310家族 e320友人 e325知人・仲間・同僚・隣人・コミュニティの成員 e330権限をもつ立場にある人々 e340対人サービス提供者 e355保健の専門職 e360その他の専門職 態度 e430権限をもつ立場にある人々の態度 e450保健の専門職者の態度 e460社会的態度 e465社会的規範・慣行・イデオロギー サービス・制度・政策 e525住宅供給サービス・制度・政策 e535コミュニケーションサービス・制度・政策 e540交通サービス・制度・政策 e550司法サービス・制度・政策 e555団体と組織に関するサービス・制度・政策 e565経済に関するサービス・制度・政策 e570社会保障サービス・制度・政策 e580保健サービス・制度・政策 e585教育と訓練のサービス・制度・政策 e590労働と雇用のサービス・制度・政策</p>

*: 囲み編みかけ部分は「短縮版」コアセット項目を示す。

**e1101:e1(第1レベル)は生産品と用具の章番号、e110(第2レベル)は個人消費用の生産品や物質の番号、e1101(第3レベル)は薬の番号を示し、各々が定義付けられている。その他の項目は総べて第2レベルである。

表2 職能評価項目とICF項目の比較

生活動作	
生活習慣	
食事のマナー	d550
清潔保持	d540
生活のリズム	b134
整理整頓	d640
トイレの使用	d530
健康と安全	
体力	b130
健康管理	d570
安全への理解	d460
一般理解	
金銭管理	d860
読み・書き能力	d166・d170
計算能力	d172
計量計測	d172
社会参加	
自己志向性	
情緒の安定	b152
責任感	d230
生活の目標	d298
人間関係等の問題	d710
日常生活の不安や悩み等の相談	d720
社会参加への志向性	
外出や買い物	d620
余暇活動や地域参加	d920
コミュニケーション手段と訓練	d350
代筆や電話の仲介	e125
在宅生活に必要な生活関連行為の習慣	d650
作業の動機付けや作業内容の理解	b160
作業の準備や後片付け	b144
作業中の安全への配慮	b164
作業技術の習得及び作業の遂行	d155d210
作業能率	b140
作業への送迎や移動	d470
就職先の選定および就職先との調整	d845

下線部分は「完全版」、囲み編みかけ部分は「短縮版」コアセット項目に該当する。

8 結果

職能評価項目をICF項目と比較検討したところ、総ての項目があてはめられた。なお、29項目中21の項目が「完全版」コアセット項目に該当した。その内、5項目が「短縮版」コアセット項目に該当した。

9 結論

ICFの考えに基づき、職能評価項目を活用することにより、利用者間のコミュニケーションの改善が図られ、現在のおかれている状況を共通理解することができる。ニーズにより評価支援することで、生活の質の改善が期待できることが示唆された。

また、諸外国との国際比較をするためには、コード番号が重要である。たとえ日本語による記述であっても、コード番号を用いることにより、共通理解が可能となる。このことは、国内においても、分野の異なる専門家が研究を進める上で、共通理解の促進が図られると考えられた。

【引用文献】

- 1) 世界保健機関(WHO): 国際生活機能分類－国際障害分類改訂版－.まえがき-10(2001)
- 2) Reuben Escorpizo, Jan Exholm, Hans-Peter Gmunder, Alarcos Cieza, Nenad Kostanjsek and Gerold Stucki: Developing a Core Set to Describe Functioning in Vocational Rehabilitation Using The International Classification of Functioning, Disability, and Health (ICF). Journal of Occupational Rehabilitation 20 6. (2010)
- 3) Reuben Escorpizo: ICF Core Set Development for Vocational Rehabilitation. Paper was handed out at the conference. (2010)
- 4) Reuben Escorpizo: Systematic Review. Paper was handed out at the conference. (2010)
- 5) Reuben Escorpizo: Expert Survey. Paper was handed out at the conference. (2010)
- 6) Monika Finger: Empirical Study. Paper was handed out at the conference. (2010)
- 7) Andrea Glassel: Qualitative Study. Paper was handed out at the conference. (2010)

ドイツにおける障害者雇用に係る合理的配慮をめぐる動向と ソーシャル・ファームにおける障害者雇用支援の取り組み

村上 浩司(山口障害者職業センター 障害者職業カウンセラー)

1 はじめに

障害者権利条約の批准に向けて労働・雇用分野における障害者権利条約の対応の在り方について、障害者雇用促進法の見直しに係る議論が行われ、労働政策審議会障害者雇用分科会において、平成22年3月に中間的な取りまとめが行われたところである。

ここで議論された「障害を理由とする差別の禁止」や「職場における合理的配慮の提供を事業主に義務付けること」については、国内の事業主にとって障害者雇用を進める上で、今後、重大な関心事となると思われる。

このため、地域障害者職業センターの今後の事業主支援は、当然これらを踏まえた雇用支援の実施が求められるであろう。

一方、雇用情勢の厳しい中で、雇用の創出が大きな課題として改めて認識されてきている。特にヨーロッパを中心に、ソーシャルファーム（障害者の雇用を目的とした非営利企業で、障害労働者だけでなく、一般労働者との協働を目指すもの）が拡大し、とりわけ、障害者の雇用の場として機能しつつあるようである。

今般、上記について海外における情報収集をするため、10月12日～15日の日程でドイツを訪問する。なお、本稿作成時点は、ドイツ訪問前であるため、訪問予定施設別に、施設の概要と、訪問目的について紹介する。

2 連邦雇用機構(Bundesagentur für Arbeit)

旧連邦雇用庁が組織変更された機構である。独立の公法人であり、就労促進を担う中央機関である。

全ドイツに約180ある職業紹介を行う雇用機構の管轄権限を有している。障害者に対しては、職業リハビリテーションサービスを提供している他、使用者に対しては補助金を給付している。

連邦雇用機構を訪問する目的は、ドイツにおけ

る現状の障害者雇用施策の体系を学ぶことその他、ドイツにおける障害者差別禁止と「合理的配慮」をめぐる最新の動向を学ぶことである。

ドイツは割当雇用制度を中心とした雇用促進施策を取っており、差別禁止におけるアプローチがとられたのは近年のことである。「合理的配慮」をめぐる諸法規としては、社会法典第9編における規定と、一般均等待遇法における規定が存在する。

社会法典においては、「使用者は重度障害のある就業者に、障害を理由として不利益取り扱いをしてはならない。」と定めており、個別には一般均等待遇法の規定が適用される。

連邦雇用機構においては、日本における労働政策審議会障害者雇用分科会での差別禁止と「合理的配慮」に関して論点となっている以下の事項について、インタビューを実施する予定である。

- ①間接的な差別を禁止するために、募集条件や勤務条件を設ける際の「合理性」をどのように整理しているか
- ②職業上の要請に基づき、障害のある労働者に対し、異なる取り扱いを行うことは、どのような条件で認められているのか
- ③重度障害者に対して雇用主が行う「合理的配慮」の実例（具体的内容：職務の再編成や、配置転換、援助者・介助者の配置など）
- ④雇用主にとって「合理的配慮」を行うことが、過度の負担と認められる基準とは
- ⑤「合理的配慮」に関する企業の苦情処理体制や、仲裁手続きを行う機関について

3 ソーシャルファーム協会(BAG)

ソーシャルファーム協会は、ソーシャルファームのロビー的役割を担っている団体である。

ソーシャルファーム協会を訪問する目的は、ドイツにおける最新のソーシャルファームの動向についての情報収集を行うことにある。

2007年時点で、ドイツ国内でおよそ700のソー

シャルファームが存在しており、1社平均40人の従業員が存在している。その半数以上が障害者である。

ソーシャルファームは、障害者あるいはその他の労働市場において不利な立場のある人の雇用創出を目的とした企業体である。すべての従業員は、仕事内容に応じ、市場の相場に従って給料を支給され、雇用に関して同等の権利と義務を負っている。

インタビューの内容は、ソーシャルファームの種類や事業内容、国等が行う職業リハビリテーションサービスを受ける際の制限の有無、ソーシャルファームが障害者の雇用促進に果たしてきた役割、今後の展望・課題点、ソーシャルファームのための支援活動の実際について、を予定している。

4 労働及び企業プロジェクト・コンサルティング公益 有限会社 (FAF gGmbH)

FAFはソーシャルファームのコンサルティング業務を実施しており、ソーシャルファーム協会と密接な関係にある。

FAFの役割は、ソーシャルファームに対するビジネス・コンサルタント、具体的には起業から、経営を始めた時点での相談等を行う。

その他の活動として、経営者への定期的なトレーニングコースや、障害者の具体的な支援についてのセミナー等の開催、ソーシャルファームの研究・評価といった活動を行っている。加えて、一般企業との連携プロジェクト等を通じ、ソーシャルファームの発展にも寄与している。

FAFのようなコンサルティング機関が確立していることもあってか、ソーシャルファームの失敗率は、一般の中小企業と比べても低いようである。

FAFを訪問する目的は、ソーシャルファームの実際の経営状況や課題点についての認識を深めることであり、それを踏まえて、以下の事項について、インタビューを実施する予定である。

- ① ソーシャルファームの実際のコンサルティング事例（なぜ成功をしているか）
- ② ソーシャルファームにおける障害者雇用管理の実際
- ③ ソーシャルファームと一般企業とのパートナー

シップモデルの具体例について

- ④ ソーシャルファームの今後の展開、可能性について

5 CAP(ソーシャルファーム)

CAPは、2007年末時点で、ドイツ全土で50店を有するスーパーマーケットである（CAPの母体は、スーパーマーケットの他、清掃サービス会社や、ケータリング会社等の経営も行っている。）。

CAPには、300名を超える障害者が雇用されている。CAPを訪問する目的は、実際のソーシャルファームを見学し、また経営者に対するインタビューを実施することを通じて、ソーシャルファームの特徴や課題点等を把握することにある。

CAPにおいては、実際に障害者が就労している場面を見学する予定の他、以下の事項を中心に社長に対してインタビューを実施する予定である。

- ① 雇用障害者の労働条件について
- ② 重度障害者の雇用管理事例について
- ③ 障害者の従事作業について
- ④ ソーシャルファーム運営上の課題、今後の展望について

6 さいごに

口頭発表においては、すでにドイツ訪問が終了しているため、上記内容に基づき情報収集した内容について、報告を行うこととしたい。

[参考文献]

- 1) 障害者職業総合センター：資料シリーズNo.40「EU諸国における社会的企業による障害者雇用の拡大」(2008)
- 2) 障害者職業総合センター：調査研究報告書No.81「EU諸国における障害者差別の禁止法制の展開と障害者雇用施策の動向」(2007)
- 3) 障害者職業総合センター：調査研究報告書No.87「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—」(2007)
- 4) ゲーロルド・シュワルツ：「ドイツにおけるソーシャルファームとパートナーシップ—ネットワークと持続可能性—」

<http://www.dinf.ne.jp/doc/japanese/conf/seminar20090201/lecture2.html>

障害者権利条約の国内法化及び障がい者制度改革推進と これに抵抗する厚生労働省

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

1 民主党のマニフェスト・三党合意と障がい者制度改革推進本部の設置

(1) 2009 年民主党のマニフェスト(鳩山由紀夫代表)

【政策各論】 26

「障害者自立支援法」を廃止して、障がい者福祉制度を抜本的に見直す。

【政策目的】

障がい者等が当たり前地域で暮らし、地域の一員としてともに生活できる社会をつくる。

【具体策】

- 「障害者自立支援法」は廃止し、「制度の谷間」がなく、サービスの利用者負担を応能負担とする障がい者総合福祉法(仮称)を制定する。
- わが国の障がい者施策を総合的かつ集中的に改革し、「国連障害者権利条約」の批准に必要な国内法の整備を行うために、内閣に、「障がい者制度改革推進本部」を設置する。

【所要額】 400 億円程度

(2) 2009 年9月9日民主党・社会民主党・国民新党の三党連立政権合意

「障害者自立支援法」は廃止し、「制度の谷間」がなく、利用者の応能負担を基本とする総合的な制度をつくる。

(3) 2009 年 12 月 8 日 鳩山内閣は「障がい者制度改革推進本部の設置」を次のとおり閣議決定した。

①障害者の権利に関する条約(仮称)の締結に必要な国内法の整備を始めとする我が国の障害者に係る制度の集中的な改革を行い、関係行政機関相互間の緊密な連携を確保しつつ、障害者施策の総合的かつ効果的な推進を図るため、内閣に障がい者制度改革推進本部(以下「本部」という。)を設置する。

②本部の構成員は、次のとおりとする。ただし、本部長は、必要があると認めるときは、関係者の出席を求めることができる。

本部長 内閣総理大臣

副本部長 内閣官房長官と内閣府特命担当大臣(障害者施策)

本部員 他のすべての国務大臣

③本部は、当面5年間で障害者の制度に係る改革の集中期間と位置付け、改革の推進に関する総合調整、改革推進の基本的な方針の案の作成及び推進並びに

法令等における「障害」の表記の在り方に関する検討等を行う。

④本部長は、障害者施策の推進に関する事項について意見を求めるため、障害者、障害者の福祉に関する事業に従事する者及び学識経験者等の参集を求めることができる。

⑤～⑦(省略)

(4) 2009 年 12 月 15 日 鳩山推進本部長は障がい者制度改革推進会議(以下「推進会議」という。)の開催について次のように決定した。

①障害者施策の推進に関する事項について意見を求めるため、障がい者制度改革推進会議を開催する。

②会議の構成員は、障害者、障害者の福祉に関する事業に従事する者及び学識経験者等のうちから、別に指名する。

③～⑥(省略)

会議の構成員として障害者団体の代表、障害者の人権の確立に熱心に取り組んできた行政の長、研究者、弁護士等が指名された。

2 労働政策審議会障害者雇用分科会

(1) 厚生労働省設置法と労働政策審議会

労働政策審議会(以下「労政審」という。)は、厚生労働省設置法6条にもとづき設置され、「厚生労働大臣の諮問に応じて労働政策に関する重要事項を調査審議すること」等の事務をつかさどる(同法9条1項1号)。委員は任期が2年で、厚生労働大臣が公益代表、労働者代表、使用者代表を各同数任命する(労働政策審議会令3条)。2009年5月26日現在各10名を任命している。同6条は、審議会に障害者雇用分科会(以下「本分科会」という。)等の分科会を置くことを定め、本分科会は「障害者の雇用の促進その他の職業生活における自立の促進に関すること」等に関する重要事項を調査審議することとしている。2009年11月11日現在の委員は公益代表6名、労働者代表5名、使用者代表5名、障害者代表4名である。労政審も各分科会も公益代表の中から委員の互選により会長を選出する(同5、6条)。

(2) 鍵を握る公益代表

労政審にしる、分科会にしる、公益代表が鍵を握り、労政審や分科会を牽引している。今野浩一郎学習院大

学経済学部経営学科教授は労政審の会長代理をつとめるとともに本分科会の会長である。今野教授は、成果主義を基本とした人事管理を提唱し、正社員についても社員区分制度・社員格付制度の導入を提唱し、一方女性、高齢者、障害者、外国人を無制約な働き方のできない人として「制約社員」と称し、正社員とは異なる人事管理を提唱する。

3 「中間整理」と「中間的な取りまとめ」

(1) 厚生労働省職業安定局高齢・障害者雇用対策部長は自公政権時代の2008年4月2日～2009年4月14日までに「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」(座長今野浩一郎。以下「在り方研」という)を11回開催した。在り方研は同年7月8日「中間整理」を発表した。筆者は第17回職業リハビリテーション研究発表会発表論文集 300～301頁において「中間整理」は条約を骨抜きにするもので、条約に反することを指摘した。また筆者は民主党政権になった今、自公政権時代の労政審や在り方研の廃止、若しくは大幅な改組の必要性を指摘した。

(2) 新政権の動きを静観していた高齢・障害者雇用対策部は、在り方研を承継する形で本分科会を動かすことを決め、分科会会長に働きかけ、第39回(2009年10月14日)から第45回(2010年4月27日)まで、会合を精力的に開催し(7回)、同日「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中間的な取りまとめ」(以下「中間的な取りまとめ」という)を発表した。高齢・障害者雇用対策部が「中間的な取りまとめ」を急いだ理由は、推進会議の第一次意見より先行して、中間整理に沿って本分科会の意見をまとめることを狙ったことは明らかである。

(3) 「中間的な取りまとめ」(会長今野浩一郎)と「中間整理」(座長今野浩一郎)は中味がほとんど変わりがなく、筆者が「中間整理」について述べた批判はそのまま「中間的な取りまとめ」にも該当する。以下要点を述べる。

① 障害者雇用率制度

〔中間的な取りまとめ〕

「我が国における障害者雇用率制度は成果を上げてきていることから、引き続き残すべきとの意見が出され異論はなかった」

〔筆者の意見〕

「中間整理」すらも「従来の我が国の障害者雇用対策が雇用機会をいかに増やすかが中心であったのに対し、障害者権利条約においては、合理的配慮の提案等、雇用の質について対応が求められている」としている。にもかかわらず、「中間的な取りまとめ」はこの点についての検討を一切しないまま「成果を上げてきている」と

して無条件に現行制度を賞賛している。

筆者は(独)高齢・障害者雇用支援機構(以下「機構」という)作成の「はじめからわかる障害者雇用 事業者のためのQ&A」を見て驚いた。Q19「障害者は必ず正社員として雇用しなければならないのでしょうか？正社員として雇用しなければ障害者雇用率の算定対象とならないのでしょうか？」という質問に対し、機構は「障害者を雇用する場合、一律に正社員とする必要はありません」ときっぱりと断言している。

厚生労働省や機構は法の「常時雇用する労働者」の定義を意図的に事業主に甘く運用し、非正規労働者でも日々雇用される労働者でも「常時雇用する労働者」にカウントする取り扱いを一貫して行ってきた。機構が事業主向けに「正社員とする必要はありません」と断言しているのに、事業主が障害者を正社員として採用することはほとんど考えられない。障害をもった多くの労働者は、3ヵ月、6ヵ月単位の有期契約に甘んじ、給与は上がらず、退職金もなく、いつ雇い止めになるかもしれない不安の中で日々働かされている。「中間的な取りまとめ」は雇用の質の向上という視点を根本的に欠落し、現行制度を賞賛している。

② 合理的配慮の内容

〔中間的な取りまとめ〕

「合理的配慮は、障害者の個々の事情と事業主側との相互理解の中で可能な限り提供されるべき性質のものであり、最初から細部まで固定した内容のものであることは適切でないとの意見が出され、異論はなかった。」

〔筆者の意見〕

相互理解で解決できるのであれば条約もそのための国内法も不要である。相互理解で解決できないことが多く、それに対処するものとして強制できる法律が必要である。

③ 合理的配慮提供の実効性担保

〔中間的な取りまとめ〕

「合理的配慮提供の実効性を担保するためには、あまり確定的に権利義務関係で考えるのではなく、指針等により好事例を示しつつ、当事者間の話合いや第三者が入ったのアドバイスの中で、必要なものを個別に考えていくことが適切であるとの意見が出され、異論はなかった」

〔筆者の意見〕

当事者間の話合いや第三者のアドバイスで解決できない局面が多々発生するからこそ法律によって権利義務関係の確定が必要であり、強制的な救済手続がないと合理的配慮提供の実効性が担保できない。

④ 権利保護(紛争解決手続)の在り方

〔中間的な取りまとめ〕

「a. 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べきであること、企業内で自主的に解決しない場合は、外部の第三者機関による解決を図るべきであるが、刑罰法規や準司法手続のような判定的な形で行うのではなく、調整的な解決を重視すべきであるとの意見が出され、異論はなかった。b. 紛争の早期解決、実効性を考えると、紛争解決手続として、既に存在する紛争調整委員会を活用した仕組みとすることが妥当であるとの意見が出され、異論はなかった。」

〔筆者の意見〕

既に存在する紛争調整委員会とは「個別労働関係紛争の解決の促進に関する法律」6条の紛争調整委員会を指す。同委員会による解決は事業主があっせん同意して解決したときにのみ実効がある。しかし多くの事件では、事業主があっせんそのものを拒否したり、あっせんの内容に同意しないことが多く、紛争解決手続としてきわめて不十分・不完全なものである。強制力をもたないこのようなものによって実効性を期待するのは条約を骨抜きにするものでしかあり得ない。「中間的な取りまとめ」は「中間整理」より踏み込み、権利保障（紛争解決手続）を同条の紛争調整委員会という実効性のない制度に限定した。

4 始めに結論ありきの「中間整理」と「中間的な取りまとめ」

(1) 在り方研も本分科会もアメリカ、フランス、ドイツ、EU及び韓国の制度について時間をかけて審議した。いずれの国においても権利保障（紛争解決手続）について「中間整理」「中間的な取りまとめ」が強調する労使間の相互理解、話し合いを大前提としていない。事業主に対する拘束力のない紛争調整委員会のレベルしか紛争解決手段を設けていない国はどこにもない。アメリカにおいては行政（EEOC）による救済手続と司法救済の双方が制度化されている（長谷川珠子「アメリカにおける『合理的配慮』について」）。フランスにおいては、民事訴訟の提訴の他に、刑事罰規定があり、権利救済機関である HALDE（高等差別禁止平等機関）への提訴が可能である（永野仁美「フランスにおける『合理的配慮』について」）。ドイツにおける司法救済は、不利益待遇を受けた者につき訴訟の際に2つの優遇措置が定められている（指田忠司「ドイツにおける『合理的配慮』について」）。韓国においては法務大臣による是正命令と司法救済が定められている（DPI 日本会議「韓国障害者差別禁止法並びに同施行令」）。

(2) 本分科会はこれら海外における法制度について十分審議しながら一顧だにせず「刑罰法規や準司法手続のような判定的な形で行うのではなく、調整的な解決

を重視すべきであるとの意見が出され異論なかった」
「既に存在する紛争調整委員会を活用した仕組みとすることが重要であるとの意見が出され、異論はなかった」とまとめた。

(3) 権利保護（紛争解決手続）の在り方に関する議事で花井圭子委員が「企業内で自主的な解決が図られなかった場合、やはり実効性ある紛争解決の仕組みが是非とも必要でしょう。通常、民事訴訟及び労働審判制度など、司法救済であるとか、あるいは行政救済、これは都道府県の労働局が持っております紛争調整委員会などを活用することによって、調停を行うということを用意して、それに対する関連規定をきちんと整備していくべきではないかと思います。」

花井委員の意見は正論であり、正に条約の求める紛争解決手続である。諸外国の障害者雇用法制も司法救済を含めた救済制度を設けている。これにつき本分科会会長は、「中間報告でも、この辺は皆さん合意だと思えますが、企業内の労使間で自主的に解決してほしいというのが大前提なのです。これは、もう皆さんの合意が来ています。これが出来なかった場合、どうするかということについての解決の仕組みはどうやって設定するのかという問題が別途あるということだと思えますので、いずれにしても、企業内の労使間で自主的に解決してほしいというのが大前提なのです。」と一蹴した（第42回本分科会議事録）。これでは委員の貴重な意見も、時間をかけた各国法制度の研究も意味もたず、ひたすら話しあいによる自主解決の道と紛争調整委員会のみを集約され、「異論がなかった」で締めくくられた。

(4) 在り方研にしろ本分科会にしろ会議に配付する資料は、事務局を務める厚生労働省職業安定局高齢・障害者雇用対策部が準備しており、同部がまとめた論点整理に基づき、議事は同部主導で進行した。とりわけ、本分科会は障害者雇用促進法を中心とした特殊・専門的な分野である。労働者代表にしろ、障害者代表にしろ、検討のための十分な時間を与えられないまま、同部の準備した資料をもとに同部ベースでシナリオにそって議事が次々と進行した。わが国におけるこの種の委員会では会長の議事進行方針が会を制し、他の公益委員が口を挟むことはまずない。在り方研も本分科会も反対意見は排除し、最後は分科会会長（座長）が一任をとりつけ、同部と会長（座長）が「中間整理」と「中間的な取りまとめ」をつくりあげた。「中間的な取りまとめ」は「異論はなかった」と締めくくったが、会長が異論を封じたに過ぎない。大学研究者として保持すべき客観性・公正性はどこに行ったのであろうか。

(5) 以上のとおり、「中間的な取りまとめ」は、内容上に問題があるのみならず採択の手法にも問題がある。

厚生労働省はこの「中間的な取りまとめ」を立法の道具に使うべきではない。

5 推進会議による厚生労働省のヒアリング

(1) 推進会議は2010年5月10日厚生労働省に対するヒアリングを行った。本分科会が「中間的な取りまとめ」を採択した後のヒアリングであり、同省の対応は現行の障害者雇用行政を徹頭徹尾正当化するものに終始した。条約を批准するにあたりこれまでの行政施策を改める考えも姿勢も全くなかった。

(2) 厚生労働省の回答は以下のとおり。

- ①障害者雇用率制度の対象については、法的公平性・安定性の観点から、原則として、身体障害者福祉手帳、療育手帳又は精神障害者保健福祉手帳の所持者を対象としている。
- ②障害者雇用率制度及びダブルカウントについては、1977年度に制度が創設されて以降、障害者及び重度障害者の雇用促進に大きく寄与してきた実効性の高い制度と考えている。
- ③特例子会社は、障害の特性に応じた職務の切り出しをまとめて行うことができ、障害者の働きやすい環境を整備しやすいというメリットがあり、障害者の雇用に大きく寄与していると考えている。
- ④合理的配慮は個別性の高い概念であることから、合理的配慮が各企業内で適切に提供されるようにするためには、企業内における労使の十分な話し合いや相互理解等が行われることが重要であり、また問題が起きた際にも、できる限り自主的に問題解決が図られることが望ましいと考えられる。

(3) これは「中間的な取りまとめ」と瓜二つである。厚生労働省は条約の国内法化と障がい者制度改革推進の流れに意図的に抵抗していると言わざるを得ない。

6 推進会議の2010年6月7日付第一次意見

(1) 推進会議は2010年6月7日「障害者制度改革の推進のための基本的な方向（第一次意見）」を推進本部長に提出した。その内容は、いくつかの点で期待外れであった。

(2) 各論としての「労働及び雇用」の部分(13～16頁)についての筆者の意見を述べる。

- ①現行障害者雇用率制度は障害者を差別する構造を有しているが、その根幹を検討することなく、法定雇用率の水準、ダブルカウント制、特例子会社制度、納付金制度等の各論的な問題点の検討を求めるのは制度の本質を回避するものである。現行制度について「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する」としているがそもそも「積極的差別是正措置」に値するか否かの議論を欠

落する。

- ②一般の労働市場における障害者差別を徹底的に撲滅しないかぎり、社会的事業所で働く労働者にとっても、福祉的就労の場で働く労働者にとっても明るい未来を展望できない。

- ③「厚生労働省において、現在検討中である障害者雇用促進法の見直しの議論の中で、障害を理由とする差別の禁止、事業主への合理的配慮の義務付け及びその取組を容易にするための助成や技術的支援、合理的配慮に関する労使間の紛争解決手続の整備等の職場における合理的配慮を確保するための具体的方策について、推進会議等の議論も踏まえ引き続き検討を行う」としたのは本末転倒である。推進本部は内閣総理大臣を本部長とし、構成員は閣僚全員である。にもかかわらず「推進会議等の議論も踏まえ」「厚生労働省において現在検討中である障害者雇用促進法の見直しの議論の中で検討を行う」というのは、推進会議の意見が厚生労働省内での検討の一参考意見に甘んじるということの意味する。主従逆転しており、むしろ厚生労働省の中での議論こそ推進会議の結論に従わせるべきである。

- ④ましてや「厚生労働省において、現在検討中である障害者雇用促進法の見直しに関する議論」とは本分科会の議論しかなく、本分科会は2010年4月27日に条約を徹底的に骨抜きにする「中間的な取りまとめ」をまとめた。この議論の中に推進会議の意見が統合されるということは、推進会議の意見も条約骨抜き化に加担することになる。しかしこのようなことを推進会議の構成員が求めることはあり得ない。

(3) 第一次意見がこのように推進会議の構成員が本来考えているものと全く違う意見に集約されてしまったのは、推進会議が情報を独占する厚生労働省等の官僚たちの策略にまんまと乗せられた結果である。厚生労働省が「中間的な取りまとめ」の審議過程とその内容についてつぶさに推進会議に伝えたとは到底思えない。すべての責任は策略に乗せた厚生労働官僚の側にある。

- ④推進会議が果たすべき使命は条約の原点に立ち、我が国の法制度の枠組みを根本から解体し、再構築することにある。まだ第一次意見の段階である。鳩山由紀夫前総理大臣に変わって推進本部長に就任した菅直人総理大臣は、厚生大臣として活躍した実績があり、推進会議にとって強い後ろ盾である。推進会議が条約の原点に立ち戻り、厚生労働省等の官僚の策略を排除し、真正面から条約の国内法化に取り組むことを強く期待する。

ドイツにおける法定雇用率の水準について

—憲法裁判所判決に基づく追加的考察—

佐渡 賢一(障害者職業総合センター事業主支援部門 統括研究員)

1 はじめに

ドイツでは、日本と同様に割当雇用制度が採用されている。法定雇用率は現行で5%、2000年の法改正までは6%であった。この水準は日本（現在1.8%）を上回ることもあってしばしば関心事となり、総合センターでもこれまで数次にわたり、その背景等を検討してきた。今回は、これまで取り上げてこなかった文献に即した考察を加え、この話題に関する知見の深化に資することとする。

2 雇用率水準に関する既存の考察

ドイツの雇用率水準を対象としたまとまった考察例としては筆者が2008年に行ったものがあげられる¹⁾。そこではドイツ政府関係者が行った割当雇用制度に関する説明を出発点に、法定雇用率の根拠についていくつかの仮定をおき、その検証を試みた。この考察によりドイツの雇用率水準については一定の解明がなされたものと筆者は考えるが、根拠にした説明が1997年時点のものであったため、制定時の議論の状況を反映したものとはいえなかった。そこで、現行制度が発足した6年後に示された憲法判断^{2) 3)}を通して、この難点の克服を試みる。

3 西ドイツ(当時)の憲法判断 —1981年

統一前の西ドイツにおいて現行の割当雇用制度の枠組みを整えたのは1974年に制定された重度障害者法である。同法の規定により法定雇用率を達成しない事業主は負担調整賦課金を課されることとなったが、その措置に対し複数の民間企業から行政訴訟が提起された。更に、行政裁判所がその訴えを審理し、重度障害者法の規定に憲法違反の疑いがあるとして連邦憲法裁判所の判断を求めた。1981年5月の判決はこれに対する判断を下したものである。

(1) 訴訟の論点

行政訴訟の原告の訴えは負担調整賦課金の用途を初めとして、いくつもの事項に及んでいた。そ

れは、重度障害者法による改正が単に割当雇用制度を強化するといった限定的なものでなかったことによる。重度障害者法には、施策の対象を戦争被害者及び労災被災者から重度障害者に拡大することを初め、本質的な部分に及ぶ種々の変革が盛り込まれていた。そして、それぞれに異議申し立ての対象となりうる要素が含まれていた。法定雇用率水準に対する異議はその1つである。後述のとおり、発足直後の実雇用率は法定雇用率である6%を大きく下回っており、原告は同法が行政に認めた権限により、ただちに法定雇用率を実績値に引き下げるべきであると主張した。

(2) 法定雇用率と実雇用率

それでは、当時の数値に基づいて制度発足後の状況を確認した上で、原告、政府等関係者の主張を概説しよう。

表1 1975年10月における雇用率関係諸指標⁴⁾

(人・%)

年	1975
事業主数	113,945
総職場数	16,416,742
雇用義務を伴う職場数	985,005
充足された職場数	619,079
内 重度障害者	507,695
内 同等とみなされる障害者	63,806
実雇用率 (%)	3.8
(参考) 重度障害のある失業者数	24,325

まず、制度発足の初年度である1975年における制度関係指標を示したものが表1である。実雇用率が3.8%にとどまり、法定の6%を大きく下回っていたことが確認できる。

その後数年間における変化については、後出の表3で実雇用率、未充足職場数、重度障害のある失業者数の推移を示している。

判例に至る論争においてはこれらの指標をどう

みるかが、双方の主張を特徴付ける重要な論点となった。

法定雇用率の引き下げを主張する原告にとって、1975年における実雇用率の法定雇用率からの乖離はその正当性を複数の意味で裏付けるものであった。まず、3.8%という実績値そのものが6%という水準の達成が非現実的であることを示している。加えて、法定雇用率と実雇用率の間の大きな差を反映して負担調整賦課金の徴収額が当初の想定を大きく上回っている。このように6%に設定されている法定雇用率は、政府に過大な資金が流れる結果を招くだけの、実現不能な水準であり、早急に是正されるべきであるというのが原告の主張であった。

使用者側も原告と同様、(当時の)法定雇用率水準に否定的であった。(職業)紹介(Vermittlung)可能な重度障害者が(総職場数の)4%を越えて存在するのが確認されていない以上、4%を超える法定雇用率を設定することに意味は無く、単に資金徴収を正当化する役割しか有していないと主張した。

一方、連邦政府は、6%という法定雇用率の決定には一定の推計を伴っており、その推計に、考えられるあらゆる要素を織り込んだといえないのも確かであるとしつつも、性急な引き下げは適切でないと主張した。その理由として、制度発足後認定を受けた重度障害者は増加しており、法定雇用率との一致に向かうことも見込まれること、一旦定められた数値を安易に変えるべきではないこと等をあげた。

政府の説明で注意を惹くのは、実績値と法定水準の差を説明する際に「(職業)紹介に関する留保分(Vermittlungsreserve)」なる考え方をを用いていることである。この点については後で触れる。

また、労働組合は原告が主張する就職可能な重度障害者と法定雇用率の乖離について行政裁判所の解釈が誤っていると、発足後数年間の推移を踏まえれば、現行制度の許容性や有効性は疑念を抱くべきものではないと主張した。

このように、政府や組合は発足直後だけでなくその後数年間の推移を勘案することを求めているが。これは、表2が示すとおり、実雇用率が発足直後の3.8%から年を追って上昇を示したことな

どを踏まえたものである。

表2 発足後数年間の実雇用率の推移

1975年	1976	1978	1980	1982
3.8 %	4.2	4.8	5.5	5.9

(3)合憲判決における理由

1981年5月26日に下された判決は違憲の恐れがあるとされた点をすべて合憲としたが、法定雇用率の水準については次のように判断した。

まず、法定水準の決定において不確かな予測を伴っているのではないかとの論点については、確かに政府は(一部を)予測に依存して6%の法定雇用率を決定したが、その予測は適切であり、より厳密な基準による再審査は必要なく、また制度変更の過渡期において(新制度の下での)重度障害者数に関する正確な統計データは得られていなかったが、最終的に法定雇用率を(当面の実績値より)高く設定する必要があったことは十分理解できるとして、政府により一部予測を伴って行われた法定雇用率の設定を支持した。

また、上述の「紹介に関する留保分」を織り込んでいたことについては、「重度障害者が疾病やしばしばそれに起因する職業資格の不足ために、他の従業員より職業紹介に困難をきたすという特殊性が、義務職場の数値を引き上げる方向に作用」することに理解を示し、異を唱えるには当たらないと判断した。また、同じ理由により、当初はすべての事業主の雇用義務を伴う職場が重度障害者により占められることがないことも是認した。

加えて、制度発足当初事業主に対して法定雇用率の重圧が高くなることは確かであるとしつつ、それを理由として法定雇用率を直ちに引き下げるべきであるという要求については、改定には時期を選ぶ必要があり、改訂が不適切であることから再改定の必要を招くことも避けるべきであるといった、政府の主張に近い見解を示し、この要求を退けた。

このように、連邦憲法裁判所判決における法定雇用率への判断は、立法者による制度の趣旨、枠組みを妥当とし、原告が問題とした実雇用率と法定雇用率との乖離については制度発足当初の諸事情への理解を示し(将来の再検討の必要性は否定しないもの)早急な引き下げは要しないとする

ものであった。

(4)主張をめぐる留意点

関係者の主張と判決の内容を一通り説明したところで、法定雇用率水準の根拠付けの観点から留意すべき点をあげておこう。

①「必要な職場数」と法定雇用率

まず、労働市場の視点を踏まえた「必要な職場数」と法定雇用率との比較を取り上げる。「必要な職場数」の自然な解釈例として、実際に雇用されている重度障害者に、働く希望を持ちつつ仕事を得られずにいる重度障害者、すなわち重度障害のある失業者数を加算した数が考えられる。この解釈では、法定雇用率と「必要な職場数」の関係は、未充足の職場と、就業を果たしていない重度障害者失業者とのバランスの問題と捉えることができる。

まず1975年を考えると、6%に対応する重度障害者の雇用を義務付けられた職場数は98万5千であった。これから充足された職場数61万9千を差し引いた36万6千は充足されない職場数を示唆する最小の目安である。これに対し、このときの失業者は2万4千であり、制度発足直後には、両者に10倍以上の乖離が発生していたといえる。

未充足職場数が失業者数を超過しているという指摘は2008年の分析を行った際にも確認し、それらについて触れていたが、文献調査を進めるに伴い、この問題がしばしば論点となっていたことを再確認している。上記の確認は現行の割当雇用制度が、その不均衡が特に著しい状態でスタートしたことを示すものである。

一方、その後数年間の推移をみると、表3が示すとおり、このバランスは大きく変化している。実雇用率の上昇には既に触れたが、未充足職場数の減少と失業者の増加が同時に生じ、1980年以降の数年間には当初の不均衡が著しく緩和している。

表3 発足後数年間の割当雇用制度関連指標⁵⁾

	実雇用率(%)	未充足の義務職場数	失業者数(人)
1975年	3.8	365,926	24,235
1976	4.2	317,514	37,364
1978	4.8	203,170	58,683
1980	5.5	96,415	67,686
1982	5.9	32,715	111,964

②「紹介に関する留保分」

もう一点取り上げる必要があるのは、政府の説明のところで触れた「紹介に関する留保分」である。判決文では、政府側が12.5%をこれに当てていたとの具体的な数字を交えた記述も見られる。上述のとおり、憲法裁判所は1981年判決で「他の従業員より職業紹介に困難をきたすという特異性」を理由に、この発想を認めた。

この概念に注目した背景には、2008年の分析で取り上げたドイツ政府担当者による法定雇用率の根拠の説明において、酷似した発想がみられたことがある。その説明では「就労している重度障害者」「失業している重度障害者」の合計に更に「マージンを出来る限り加えた」結果が法定雇用率6%に対応していると説明されていた。この「マージン」を加算する理由は「重度障害者の就職が困難である」と説明されており、前述の判決において「紹介に関する留保分」を妥当とした理由と同趣旨であることが分かる。2008年の分析においては、その趣旨が明らかでなかったため重複カウントの加算分とするなど解釈を工夫した。今回1981年判決に接して、少なくともそのような概念が制度発足後数年を経過した際の行政訴訟という場面においても扱われていたことが確認され、政府による継続的な認識とみなしうるとの感触を強めることができた。

ところで、「紹介に関する留保分」が存在する理由については、既述のもの以上に踏み込んだ説明はない。判決に沿って考えると、重度障害者法施行により導入された重度障害認定を求める障害者が徐々に増加し、新たに認定された重度障害者が求職者となり、職業紹介等によって雇用の場を得るという経過、すなわち制度の普及によって増加する雇用機会の必要数と解釈される。このように考えた場合、「紹介に関する留保分」は実雇用率の上昇あるいは失業者の増加として顕在化して行くこととなる。そして表3に見るとおり、実際の数値も上に描いたような推移を示し、判決を根拠付ける結果となっている。

2008年の分析におけるドイツ政府関係者の説明については、制度発足後20年以上を経過した1997年において、同様の解釈によって「マージン」を雇用率の構成要素と説明している理由とできるか

という点で考慮の余地があるが、1990年の統一を経て旧東独地域への制度普及の過程にあったことを勘案すれば、不適切とは言いきれない。

4 ドイツの憲法判断 —2004年

割当雇用制度をめぐる連邦憲法裁判所による判例については、もう1例 2004年になされた判決⁶⁾を確認している。

この判決は障害者を不定期にしか雇用していなかった運輸業の事業主が負担調整金を課されたことを不服として提起したものであり、その主張に割当雇用制度にかかる諸規定が、ドイツで操業する事業主の競争力上の不利を招き、欧州共同体法の趣旨に抵触するとの見解が含まれていたこともあって、憲法裁判所の判断が求められた。

2004年判決は1981年判決に沿って（随所で同判決を参照しつつ）割当雇用制度を合憲とするものであった。法定雇用率水準との関係で留意すべきことは、判決に先立って法定雇用率が1ポイント引き下られ、判決時において5%となっていたことである。改訂された法定雇用率を前提に、判決がどのように説明を加えているかに注意してみると、同判決では2002年における未充足の職場数として、雇用義務を伴う職場数から充足された職場数を差し引いた⁷⁾ 196,087(=944,522-748,435)をあげ、これと重度障害者失業者数 144,292とを対比させ、さらに上記雇用義務を伴う職場数の12.5%にあたる118,065を「紹介に関する留保分」に相当する数として示し、これら3つの数値の水準比較を踏まえて「未充足職場数の突出は見出せない」との判断を示している。

このように、判決では未充足の職場数、失業者数を「紹介に関する留保分」と対比させている。これは、未充足の職場と失業とが同時に存在する、「需給のミスマッチ」の規模を「紹介に関する留保分」と並置していることになり、この概念のいわば成熟期における解釈例として、注目される。前述のとおり、この評価は法定雇用率5%を前提としている点が重要と思われる。仮にこの時点において法定雇用率6%を仮定して同様の比較を行った場合、未充足の職場数が突出していないことを主張するのは著しく困難で、「紹介に関する留保分」に関する解釈にも影響が及ぶからである。

2000年の改正による法定雇用率の引き下げは、

失業者の減少を前提とした、条件付きのものであり、法案資料においても5%とする根拠付けは明確ではなかった。上で検討した2004年判決が論じた関連数値を用いた解釈は、5%という現在の法定雇用率について一定の妥当性を提示したものと考えられよう。

5 おわりに

割当雇用制度をめぐる憲法判断、特に1981年の判決を通して、制度発足前後における制度設計や制度をめぐる種々の見解を概観した。本稿で注目した雇用率水準については、厳密な算出に必要な根拠が十分とは言えないなかでの、予測も援用した設定であったこと、そうした予測を含む法定水準が、制度の理念や方向性ととともに、合憲とされたことを、その理由とともに明らかにできた。今回明らかにできた発足時の動向を起点にこれまでの分析を見直し、日本の制度とも関連の深いドイツの制度について、さらに理解を深めてゆきたい。

【注・文献】

- 1) 障害者職業総合センター:「欧米諸国における障害者権利条約批准に向けた取り組み」, 資料シリーズ No. 42(2008) 第II部第2章
- 2) Bundesverfassungsgericht BVerfGE57,139
- 3) 本判決を取り上げた、あるいは言及のある文献は以下のとおり
木下秀雄:西ドイツにおける障害者雇用の法理, 立命館法学 1983年2号(1983)
廣田久美子:障害者の雇用保障に関する法的課題, 九大法学 83号(2001)
- 4) 木下秀雄:西ドイツにおける障害者雇用の動向, 障害者問題研究33号(1983)表1, 表4の数値を使用。
- 5) 4)にあげた資料の他、次の文献からも数値を引用
小野隆:障害者雇用における割当雇用・納付金制度の役割、リハビリテーション研究63号(1990)
- 6) Bundesverfassungsgericht 1.10.2004-1 BvR2221/03
- 7) この箇所に限らず(例えば前出の表3においても)、本稿では未充足職場数として同じ算出方法によるものを用いた。一方、割当雇用制度で一般的に用いられる数値は「法定雇用率に達していない事業主における未充足職場数の合計」である。これは、法定雇用率を越えて重度障害者を雇用している事業主における超過分を考慮していないことにより、より大きな数値となる。例えば2002年における後者の意味による未充足職場数は309,591と、失業率、「紹介に関する留保分」をいずれも大きく上回り、判決文のような評価はできなくなる。

障害をもつアメリカ人法 (Americans with Disabilities Act, ADA)

－障害 (disability) の定義を中心に－

長谷川 珠子 (障害者職業総合センター障害者支援部門 研究員)

1 はじめに

2006年12月13日、国連総会において「障害者権利条約」(Convention on the Rights of Persons with Disabilities)が採択された。日本国内では、条約の採択前から内閣府及び厚生労働省を中心に同条約の批准に向けた議論を重ねられ、2007年9月28日に署名を行ったが、2010年9月末時点において未批准である^{注1)}。

条約上の文言の解釈は各国政府に委ねられるため、2009年秋に政権が交代したことも、批准に至らない大きな理由の一つといえよう。形ばかりの拙速な批准ではなく、この機会に国内の様々な障害者関連法・施策を見直し、そのうえで条約の批准に向かおうとする姿勢といえる^{注2)}。

同条約の内容は多岐に渡るが、障害に基づく差別の禁止を定め(5条)、合理的配慮(reasonable accommodation)を提供しないことが差別に当たることを明記した(2条)点が最大の特徴といえる。日本では、障害者基本法3条3項に、「何人も、障害者に対して、障害を理由として、差別することその他の権利利益を侵害する行為をしてはならない。」との定めがあるが、同項は基本的理念を定めたものであり、裁判上の規範性をもつものではないと解されている。障害者権利条約を批准するためには、実効性のある差別禁止規定を設ける必要があり、そのなかでも①法の適用対象となる障害(者)の定義(範囲)を明確にし、②障害を理由とする差別(合理的配慮の否定を含む)の内容を規定することが重要となる。本報告では、1990年に世界に先駆けて障害を理由とする差別禁止法(「障害をもつアメリカ人法」(Americans with Disabilities Act of 1990、

以下「ADA」という。))^{注3)}を制定したアメリカが、近年直面した障害の定義を巡る論争を取り上げ、いかなる範囲の障害を差別禁止法の適用対象とすべきかを検討する。

2 障害をもつアメリカ人法(ADA)

(1)制定過程

人種差別が大きな社会問題となっていたアメリカでは、1950年代の公民権運動を契機とし、1964年に、人種、皮膚の色、宗教、性、又は出身国を理由とする差別を禁止した公民権法(Civil Rights Act of 1964)が制定された(雇用分野の規定は、公民権法第7編に置かれている)。公民権法では、差別禁止事由に障害が含まれることはなかったが、その後の障害者運動に多大な影響を与えたといわれている¹⁾。障害を理由とする差別禁止は、1973年の年リハビリテーション法(Rehabilitation Act of 1973)において導入された。しかし同法は、連邦政府、連邦政府から補助金を受給する民間事業主、及び連邦政府と一定額以上の契約を締結する民間事業主のみを規制対象としており、効果が限定的であったことから、全米障害者評議会(National Council on Handicapped、後のNational Council on Disability、以下「NCD」という。)を中心として、一般の民間事業主にも規制の対象を拡張すべきだとする運動が活発となった。NCDがADA草案を発表するなど、連邦政府への積極的かつ継続的な働きかけにより、1990年7月13日にADA制定に至った。

ADAは、雇用における障害者差別禁止(第1編)に加え、連邦政府、州、地方公共団体などの公共サービス及び公共交通機関によるサービスの提供上の差別の禁止(第2編)、民間事業者によって運営される施設、サービスの提供上の差別の禁止(第3編)、テレコミュニケーション(第4編)の規定を置く、包括的な障害者差別禁止法

^{注1)} 同条約の締約国は94か国(2010年9月27日時点)。

^{注2)} 障害者権利条約の締結に必要な国内法の整備を始めとする障害者に係る制度の集中的な改革を行うことを目的として、2009年12月に内閣総理大臣を本部長としてすべての国務大臣で構成される「障がい者制度改革推進本部」が設置され、その本部決定により、「障がい者制度改革推進会議」が開催されている。

^{注3)} Pub. L. No. 101-336, 104 Stat. 327 (1990).

である。

以下では、雇用分野の規定について概観し（特に断らない限り、ADA第1編をADAと表記する）、その後、近年注目を集める「障害」（disability）の定義について検討する。

(2)雇用差別の禁止の基本的枠組み

ADAは、応募手続き、従業員の採用、昇進、解雇、報酬、職業訓練及びその他の雇用上の規定、条件及び特典に関して、障害を理由とする差別を禁止する（ADA102条(a)）。規制対象の中心である使用者とは、州際通商に影響を与える産業に従事し、当年又は前年に20週以上の各労働日に働く従業員を15人以上雇用する者をいう（ADA101条(5)(A)）。規制の対象は、公民権法第7編と同じであるが、ADAの場合、扱う差別事由が「障害」であることから、公民権法第7編にはない、特徴的な規定が置かれている。まず、どのような状態が「障害」に該当するのかを明確にするため、「障害」の定義規定が置かれている。次に、障害者であれば、誰でもADAにより保護されるわけではなく、当該職務を遂行できること、すなわち職務に対する「適格性」を有する人のみが、保護の対象となる。ただし、障害のせいで職務遂行能力に支障が生じている場合には、障害者は使用者に対しその支障を取り除くための配慮（「合理的配慮」）を求めることができる。使用者が障害者に合理的配慮を提供しなかった場合には、障害を理由とする差別であるとみなされることもある。

このようなADAの基本的な枠組みは、以下のよう

にまとめることができる。

- 「適格性」を有する人、すなわち
 - ・職務の本質的機能（essential functions of the job）の遂行を
 - ・合理的配慮があれば、あるいはなくとも（ただし、配慮することが使用者にとって過度の負担（undue hardship）となる場合を除く）

できる人に対し、

○「障害」、すなわち

- ・一つ以上の主要な生活活動（major life activities）を
- ・相当程度制限する（substantially limits）
- ・身体的又は精神的機能障害（a physical or

mental impairment）

を理由として、

○「差別」してはならない（差別には、直接差別、間接差別、合理的配慮の否定等を含む）。

(3)合理的配慮

ADAでは、合理的配慮があれば、当該障害者が十分な職務遂行能力を発揮できる場合には、使用者は合理的配慮を提供する義務を負う。また、合理的配慮を提供しないことが差別に該当することが明確に定められている。ただし、合理的配慮を提供することによって、使用者が「過度の負担」となることを証明できる場合には、使用者は義務をまぬかれる（ADA102条(b)(5)）。

合理的配慮に当たるものとして、(A) 従業員が使用する既存の施設を障害者が容易に利用・使用できるようにすること、(B) 職務の再編成、パートタイム化、勤務割の変更、空席のポストへの配置転換、機器や装置の購入・変更、試験・訓練材料・方針の適切な調整・変更、資格をもつ朗読者又は通訳の提供、及び障害者への他の類似の便宜が、挙げられている（ADA101条(9)）。ただし、これらは例示列举であり、個別の事案ごとに合理的配慮の内容が決定されなければならない。

3 障害の定義

(1)改正前の障害の定義と連邦最高裁判決

ADAにおける障害には、「(A) 一つ以上の主要な生活活動を相当程度制限する身体的又は精神的機能障害」だけでなく、「(B) 過去にそのような機能障害の経歴を有していること」、及び「(C) そのような機能障害を有するとみなされること」も含まれる（ADA3条）。機能障害の種類や程度ではなく、機能障害が日常生活に及ぼす影響に着目して定められたこの障害の定義は、障害の「医学（医療）モデル」から、「社会モデル」^{注4)}に転換を図ったものとして、注目された。ま

^{注4)} 医学モデルが、障害という現象を身体的・知的・精神的機能不全により生じる個人的な問題として捉え、治療による克服を障害者個人に帰責させてきたのに対し、社会モデルは、障害の問題とはまず障害者が経験する社会的不利のことでありその原因は社会にあるとする理論枠組みである。例えば、星加良司「障害とは何かディスアビリティの社会理論に向けて」、p.37-38、生活書院（2009）等。ただし、社会モデルの具体的内容に関しては、論争がある。

た、障害を包括的に捉えることを可能とし、新しい機能障害にも柔軟に対応できるという長所をもつ。しかし、他方で、何が障害であるかを決定することが困難となるため、混乱をもたらすとの批判もあった。

ADAに基づき提訴された多くの事案では、裁判所は障害の範囲を狭く解釈する傾向にあった。この傾向が決定的となったのが、1999年に出された一連の連邦最高裁判所判決である。その一つである、Sutton v. United Air Lines, Inc., 事件^{注5)}の事案の概要は以下の通りである。双子の姉妹である原告らは、両者とも強度の近視であったが、眼鏡を使用することにより視力矯正が可能であった。1992年、被告会社が商業用航空機のパイロットを募集した際、原告らはそれに応募した。原告らは、学歴、年齢、経験等の条件を満たしており、面接及び航空機の模擬操縦試験を受けるため、被告会社に呼び出された。しかし、被告会社がパイロットに対し求める非矯正視力（裸眼）についての一定要件を、原告らが満たしていないことが判明し、面接は終了した。最終的に原告らは採用されなかったため、被告会社が「障害を理由として」原告らを差別したこと、又は「障害をもつとみなす」ことにより原告らを差別したことは、ADAに違反するとして提訴した。

争点は、医薬品や補助器具などの軽減（矯正）措置を考慮に入れて、生活活動への機能障害の影響を判断すべきか（軽減措置を用いれば、生活への制限がある程度緩和されるのであれば、障害として認めない）、軽減措置を用いない状態で、生活活動に相当程度の制限が生じていれば、障害として認めるのか、という点にあった。

連邦最高裁判所は、前者の立場、すなわち、主要な生活活動を相当程度制限するかどうかは、軽減措置を考慮したうえで、判断すべきであるとの解釈を採用した。原告らは眼鏡等の適切な使用によって、日常生活への支障が軽減されるため、そもそもADAの保護対象となる障害をもつではないと結論付けられた。

また、ある一種類の特定の作業ができないことが、主要な生活活動の制限となるかどうか争わ

れた事件においても、連邦最高裁判所は、障害の範囲を狭める判断を行った。Toyota Motor Mfg., Ky., Inc. v. Williams事件^{注6)}は、自動車会社の工場で働く原告が、手根幹症候群（carpal tunnel syndrome）のため自動車部品の取り付けに伴う手作業ができず、休業するなどした結果、勤務状況の悪化等を理由として解雇された事案である。原告は、自動車部品の取り付けに伴う手作業が出来ないことは、ADAの定める障害に該当し、合理的配慮を提供せずに原告を解雇したことは、差別に当たると主張した。これに対し、連邦最高裁判所は、障害があるというためには、ある特定の一つの作業が出来ないだけでは足りず、ほとんどの人々の日常生活にとって中心的な重要性をもつ活動を妨げ、又は極めて制限する機能障害を有していなければならないと判示した。

ADAに基づく雇用差別訴訟では、97%以上の事案で、原告（障害者）が敗訴したという調査結果が出ているが、その要因は、「障害の定義」を満たせなかったことにあるという²⁾。

(2)ADA改正法における障害の定義

このような状況を受け、連邦議会は、ADAが本来予定していた広範な保護範囲を復活させることを目的として、「1990年ADAの意図と保護を回復するための法律」（An Act to Restore the Intent and Protections of the Americans with Disabilities Act of 1990）、通称「ADA改正法」（ADA Amendment Act of 2008）^{注7)}を2008年9月に制定した（2009年1月1日施行）。

ADA改正法では、「主要な生活活動」及び「機能障害をもつとみなされること」について、詳細な定めが追加された。

主要な生活活動について、ADA改正法は、「身の回りの世話をすること、手作業を行うこと、見ること、聞くこと、食べること、眠ること、歩くこと、立つこと、持ち上げること、かがむこと、話すこと、呼吸すること、学ぶこと、読むこと、集中すること、考えること、コミュニケーションをとること、及び働くことを含み、かつこれに限

注5) 527 U.S. 471 (1999).

注6) 534 U.S. 184 (2000).

注7) Pub. L. No. 110-325, 122 Stat. 3553 (2008).

定されない」と定めた（ADA3条(2)(A)）。さらに、免疫システム、通常の細胞成長、消化器官、膀胱、神経、脳、呼吸器、循環器、内分泌機能及び生殖機能といった肉体機能（bodily function）の働きも、主要な生活活動に含まれると定めた（ADA3条(2)(B)）。

「機能障害をもつとみなされる人」に対しても、合理的配慮の提供が必要かどうかは必ずしも明らかではなかったため、ADA改正法では合理的配慮を提供する必要がないことを明らかにした（ADA501条(h)）。

また、裁判所が再び障害の範囲を狭く解釈することのないよう、「本法における障害の定義は、本法の用語により認められる範囲を最大限にするため、本法の下での広い範囲の個々人の利益となるよう解釈されなければならない」こと（ADA3条(4)(A)）、及び、「相当程度の制限」という用語を、ADA改正法の実認定及び目的に合致するよう解釈しなければならないこと（同条(4)(A)）を、障害の定義の解釈準則として定めた。

先述のSutton事件判決で問題となった、軽減措置の取扱いについては、「（眼鏡・コンタクトレンズを除く）軽減措置の改善効果に関わらず、機能障害が主要な生活活動を相当程度制限するかどうかを決定しなければならない」と定め、連邦最高裁判所の解釈を否定した（ADA3条(4)(E)(i)）。

4 日本への示唆

日本でも、障害者差別禁止法を導入する際には、障害（者）の範囲をどのように定めるのかが、重要となる。日本では、雇用率制度の対象となる障害者が既に存在しているため、その範囲との調整もしなければならない。

アメリカで、障害者の範囲が狭く解釈された際に、障害者団体や学者からは大きな批判が寄せられた。その批判の一つが、ADAは、合理的配慮を提供されることによって働くことが可能となる障害者（比較的障害の重い人）だけでなく、合理的配慮がなくても職務遂行は可能だが、偏見等により、能力を発揮できない障害者（軽微な障害をもつ人、障害者とみなされる人）もその保護対象としている。生活活動への制限の程度を厳密に評価して、障害の有無を判断することにより、本来保

護されるべき後者の人たちが保護されなくなる、というものである³⁾。

偏見やステレオタイプといった他者（使用者）の意識を改善することも、差別禁止法の重要な役割であると考え、やはり、障害の範囲は広く設定すべきである。現行の雇用率制度の対象となっている障害者の定義は限定的であるため、差別禁止法にも当てはめることは、不適切である。差別禁止法の適用対象は、別個定める必要がある。

アメリカのような包括的な障害（者）概念を導入することが望ましいと考えるが、予測可能性の低い定義は、現場に混乱をもたらす可能性もある。そこで、ADAを参考に包括的な定義を設定したうえで、ADA改正法が取り組んだように、定義の中の文言を具体的に示すことによって、ある程度の予測可能性が確保できるのではないだろうか。また、使用者が、偏見やステレオタイプによって障害者を処遇しているわけではないことを、明らかにできれば、障害の有無は大きな問題とはならないはずである。

今後は、差別禁止法を制定する目的を明確にしたうえで、障害の定義や雇用差別の具体的内容を定めていくことが求められる。

【参考文献】

- 1) Samuel R. Bragenstos, *Disability Rights Law -Cases and Materials-*, (Foundation Press, 2000) pp. 2-6.
- 2) Chai R. Feldblum et al., *The ADA Amendment Act of 2008*, 13 *Tex. J. On. C. L. & C. R.* 187, pp.202-203, n.76(2008).
- 3) Ruth Colker, *When is Separate Unequal? A Disability Perspective*, (Cambridge University Press, 2009)p.76.1)