

## 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

(働く障害者の弁護士、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前に地域で暮らし、地域の一人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年間を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とする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いますが、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いますので、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をなせず、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化した。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化した。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を意味する。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な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。