

「障害者の働き方改革と障害者権利条約」

弁護士 清水建夫

1. 働き方改革実行計画「世の中から『非正規』という言葉を一掃していく」

2017 年 3 月 28 日、安倍晋三首相を議長とする「働き方改革実現会議」は「働き方改革実行計画」を決定した。その中で次のとおり「非正規」という働き方の一掃を明言した（注 以下棒線部分は筆者）。

「日本の労働制度と働き方には、労働参加、子育てや介護等との両立、転職・再就職、副業・兼業など様々な課題があることに加え、労働生産性の向上を阻む諸問題がある。『正規』、『非正規』という二つの働き方の不合理な処遇の差は、正当な処遇がなされていないという気持ちを『非正規』労働者に起こさせ、頑張ろうという意欲をなくす。これに対し、正規と非正規の理由なき格差を埋めていけば、自分の能力を評価されていると納得感が生じる。納得感は労働者が働くモチベーションを誘引するインセンティブとして重要であり、それによって労働生産性が向上していく。」

「雇用情勢が好転している今こそ、働き方改革を一気に進める大きなチャンスである。政労使が正に 3 本の矢となって一体となって取り組んでいくことが必要である。多様かつ柔軟な働き方が選択可能となるよう、社会の発想や制度を大きく転換しなければならない。世の中から『非正規』という言葉を一掃していく。そして、長時間労働を自慢するかのような風潮が蔓延・常識化している現状を変えていく。さらに、単線型の日本のキャリアパスを変えていく。

人々が人生を豊かに生きていく。中間層が厚みを増し、消費を押し上げ、より多くの方が心豊かな家庭を持てるようになる。そうなれば、日本の出生率は改善していく。働く人々の視点に立った働き方改革を、着実に進めていく。」

「我が国の非正規雇用労働者は、現在、全雇用者の 4 割を占めている。」

「同一労働同一賃金の導入は、仕事ぶりや能力が適正に評価され、意欲をもって働けるよう、同一企業・団体におけるいわゆる正規雇用労働者（無期雇用フルタイム労働者）と非正規雇用労働者（有期雇用労働者、パートタイム労働者、派遣労働者）の間の不

合理的な待遇差の解消を目指すものである。」

「このような正規雇用労働者と非正規雇用労働者の間の不合理な待遇差の解消の取組を通じて、どのような雇用形態を選択しても納得が得られる処遇を受けられ、多様な働き方を自由に選択できるようにし、我が国から『非正規』という言葉を一掃することを目指す。」

2. 障害者の働き方改革

「働き方改革実行計画」は「障害者等の希望や能力を活かした就労支援の推進」と題し、次のとおり決定した。

「障害者等に対する就労支援を推進するにあたっては、時間、空間の制約を乗り越えて、障害者の意欲や能力に応じた仕事を提供するなど、障害者等が希望や能力、適性を十分に活かし、障害の特性等に応じて活躍できることが普通の社会、障害者と共に働くことが当たり前の社会を目指していく必要がある。」

「今後、多様な障害特性に対応した障害者雇用の促進、職場定着支援を進めるため、有識者による会議の場を設置し、障害者雇用に係る制度の在り方について幅広く検討を行う。」

3. 国連総会における障害者権利条約の採択と我が国の条約締結までの経緯

- (1) 国連総会では、1970 年代から障害のある人の権利に関して、『精神遅滞者の権利に関する宣言』（1971 年）、『障害者の権利に関する宣言』（1975 年）、『障害者に関する世界行動計画』（1983 年）、『障害者の機会均等に関する標準規則』（1993 年）などいくつかの宣言・決議を採択してきたが、これらの宣言・決議は法的拘束力を持つものではなかった。2006 年 12 月、法的拘束力のある『障害者の権利に関する条約』（以下「障害者権利条約」という。）が国連総会で採択され、2008 年 5 月に発効した。
- (2) 障害者権利条約は、障害者の人権や基本的自由の享有を確保し、障害者の固有の尊厳の尊重を促進するため、障害者の権利の実現のための措置等を規定し、市民的・政治的権利、教育・保健・労働・雇用の権利、社会保障、余暇活動へのアクセスなど、様々な分野における取組を締約国に対して求めている。我が国は、本条約の起草段階から積極的に参加するとともに、2007 年 9 月 28 日に署名した。国内では、条約締結に先立ち、国内法の整備をはじめとする諸

改革を進めるべきとの障害当事者等の意見を踏まえ、政府は2009年12月、内閣総理大臣を本部長、全閣僚を構成員とする「障がい者制度改革推進本部」を設置し、集中的に国内制度改革を進めていくこととした。これを受け、『障害者基本法』の改正（2011年8月）、『障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援する法律』の成立（2012年6月）、『障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律』（以下「障害者差別解消法」という）の成立及び『障害者の雇用の促進等に関する法律』（以下「障害者雇用促進法」という）の改正（2013年6月）などの法律制度等の整備が行われた。

- (3) 2013年10月、条約締結に向けた国会での議論が始まり、同年11月19日の衆議院本会議、12月4日の参議院本会議において、全会一致で承認され、2014年1月20日、障害者権利条約の批准書を国連に寄託、同年2月19日に我が国について発効した。（本第3項は内閣府ホームページによる）

4. 障害者権利条約の基本思想と相いれない障害者雇用促進法の定める「措置」

- (1) 障害者権利条約27条1項本文は「締約国は、障害者が他の者との平等を基礎として労働についての権利を有することを認める。この権利には、障害者に対して開放され、障害者を包容し、及び障害者にとって利用しやすい労働市場及び労働環境において、障害者が自由に選択し、又は承諾する労働によって生計を立てる機会を有する権利を含む。」として障害者の労働について権利を正面から規定し、かつ締約国と事業主の具体的な義務を明記している。
- (2) これに対し障害者雇用促進法1条(目的)は事業主の「雇用義務等に基づく雇用の促進等のための措置」等を講じるとし、この法律は、措置の主体は事業主と国及び地方公共団体の任命権者であって障害者ではない。障害者雇用促進法では障害者はあくまでも事業主や任命権者の雇用義務・採用義務に基づく雇用の結果を受け入れる容体にすぎない。この法律は障害者の権利を謳うにふさわしくなく、障害者権利条約の基本思想と異なるものである。

5. 現行の障害者雇用率制度の運用行政を肯定することによる障害者差別の固定化

- (1) 日本における障害者差別の根源は、何よりも雇用差別にあり、これを率先して進めてきたのが厚生労働省等による現行の障害者雇用率制度の運用である。

同省は障害者雇用促進法の文言を意図的に歪曲して解釈し、事業主に対し障害者雇用は非正規雇用でよいとする取り扱いを一貫して行ってきた。同法38条は雇用に関する国及び地方公共団体の任命権者の採用義務を「常時勤務する職員」の採用と明記し、また同法43条は一般事業主の雇用義務を「常時雇用する労働者」の雇用と明記している。

- (2) 「常時勤務する職員」「常時雇用する労働者」という文言の素直な解釈は「正規職員」「正規社員」

（期間の定めのない労働者）を指すことは明白である。法律の文言を歪曲して解釈し、事業主や行政機関に対し非正規雇用でよいとする同省の扱いは国による障害者差別以外の何ものでもない。高齢・障害・求職者雇用支援機構も事業主のためのQ&A集で「障害者を雇用する場合、その雇用形態は正社員に限るものではありません。」と断定している（第19問）。これらを受け、事業主が障害のある労働者について契約の打ち切り（雇止め）をしやすい契約形態を選択するのは自然な流れである。障害のある労働者の多くは、昇給・昇格も退職金もほとんどなく、契約が更新されるか否かの不安をもちながら日々働いているのが現実である。

- (3) 労働・雇用における差別はあらゆる差別の根源であり、逆に言えば労働・雇用差別の廃絶はあらゆる差別廃絶の最終到達点である。労働・雇用差別を廃絶しない限り、教育差別の廃絶をいくら唱えても障害者差別の解消は絵に画いた餅に終わる。障害者が社会人として活躍できるか否かは障害者の能力や障害特性（障害者基本法18条・19条）の相違によるよりも、社会人として与えられる機会の相違による。非正規雇用に分けられ単純で生きがいのない労働に従事させられている障害者は、経済的不利益のみならず、人生のあらゆる局面で労働者としての尊厳を否定され、回復しがたい損失を受けている。
- (4) 障害者は治療に専念を余儀なくされ働くことが不可能な人、健康状態からは働くことが可能であるが雇用の機会がなく作業所等で福祉的就労を余儀なくされている人、雇用の機会には恵まれたが非正規雇用で不安定な就労形態を余儀なくされている人、中途障害者ら正規雇用として働いている人等と実に三重にも四重にも分断され差別されている。そして正規雇用の人も含めほとんどの人が障害のない人たちと全く別のトラックを生涯走り続けさせられている。あるトラックからより充実した労働条件の隣のトラックに参入する機会は閉ざされ、逆に労働条件がよ

り制限されたトラックへの移動を日々迫られている。このような分断差別を容認するかぎり障害のある人もない人も開かれた労働市場で平等に働くと言っても絵空事に終わる。

- (5) 有期労働契約の締結を余儀なくされた労働者は障害者差別を理由として無期労働契約の地位確認の訴訟を提起し、この差別的扱いの一掃を求めていくべきである。

6. 「無期転換ルール」の活用

有期労働契約が反復更新され、2018 年 4 月 1 日以降通算五年を超える労働者は期間の定めのない労働契約（無期労働契約）への転換を申し入れることができる（労働契約法 18 条）。このようにして無期労働契約の障害者が増加し、常態化していくことは、雇用期間が 5 年以下の労働者の雇い止めをも困難にするであろう。逆に無期転換権取得を防止する目的で同年 3 月 31 日までの間に事業主が雇い止めをすることが危惧される。これに対しては①更新の申込みをして同法 19 条の適用により使用者の承諾があったものとみなす、あるいは②法を潜脱する濫用行為として雇い止めの無効を主張するなどの対抗手段がとりうる。

7. 改正障害者雇用促進法と二つの指針

- (1) 改正障害者雇用促進法は厚生労働大臣は事業主が適切に対処するための指針を定めるとし（36 条第 1 項、36 条の 5 第 1 項）、これを受けて厚生労働大臣は 2015 年 3 月 25 日前者については「障害者差別禁止指針」、後者については「合理的配慮指針」を発表した。しかし残念ながらこの二つの指針は障害者権利条約の内容を忠実に具体化するものではなく、条約の保障する「障害者の働く権利」を事業主主体の「事業主の講ずる措置」に封じこめるものであり、条約の実現をむしろ阻害するものとして機能している。
- (2) 二つの指針の発表に先立ち、「改正障害者雇用促進法に基づく差別禁止・合理的配慮の提供の指針の在り方に関する研究会報告書」（2014 年 6 月 6 日）は「一般求人において、障害者は正社員にせずに契約社員や嘱託社員にしかしないという募集を行うこと等の事例を踏まえ、指針には、『募集又は採用に当たって、障害者であることを理由に、その対象から障害者を排除することや、その条件を障害者に対してのみ不利なものとする』が差別に該当する

と記載することが適当である。」と特記した（2 頁）。

- (3) 政府は前述のとおり障害者雇用率制度が発足して以来、障害者雇用は非正規雇用でも同法 38 条の規定する「常時勤務する職員」、同法 43 条の規定する「常時雇用する労働者」に該当するとして、雇用率算定の分母のみならず分子としてカウントすることを一貫して認め、実雇用率にカウントしてきた。このため障害者の多くは契約社員・嘱託社員や期限付職員という不安定で低賃金の労働に固定化され続けてきた。政府のこの扱いは「常時雇用する労働者」「常時勤務する職員」の法文に明らかに反する違法なものであり、国による障害者差別である。研究会の報告を受け、厚生労働大臣は「障害者差別禁止指針」の中で採用時の雇用形態差別の是正を明確にするべきであった。ところが指針は抽象的表現に終始するのみで、政府並びに厚生労働省は自らが容認し続けてきた採用時における雇用形態差別を変える姿勢を全く示さない。
- (4) 「合理的配慮指針」は「合理的配慮は、個々の事情を有する障害者と事業主との相互理解の中で提供されるべき性質のものであること。」「合理的配慮の提供が円滑になされるようにするという観点を踏まえ、障害者も共に働く一人の労働者であるとの認識の下、事業主や同じ職場で働く者が障害の特性に関する正しい知識の取得や理解を深めることが重要であること。」としている。これは事業主と障害者が対等な当事者であることを前提とし、障害者の側にも自覚を求めている。対等な当事者である前提そのものに現実との落差を無視するものである。事業主と障害のない労働者との関係においてすら雇う側と雇われる側は対等ではない。ましてや障害者は一般労働市場で「雇ってもらえるだけでした」という考え方が事業主側に強くあり、対等な当事者関係は成立しえない。
- (5) 合理的配慮指針は合理的配慮の確定手続について次のように定めている。「合理的配慮の提供義務を負う事業主は、障害者との話し合いを踏まえ、その意向を十分に尊重しつつ、具体的にどのような措置を講ずるかを検討し、講ずることとした措置の内容又は当該障害者から申出があった具体的な措置が過重な負担に当たると判断した場合には、当該措置を実施できないことを当該障害者に伝えること。」（3 頁、4～5 頁）
- (6) 「障害者との話し合いを踏まえ」としながらも最終的に「講ずる措置」を決定するのはあくまでも事業

主であって障害者ではない。事業主は「当該措置を実施できないことを当該障害者に伝えること」で済ませることができる。障害者の主体性はどこにもなく、指針は事業主がすべてを判断し決める仕組みを容認するものである。

8. 権利救済規定の欠落

- (1) 障害者権利条約 27 条 1 項(b)は「苦情に対する救済についての障害者の権利を保護すること」を求めている。これにつき障害者雇用促進法は都道府県労働局長による助言、指導、勧告(74 条の 6)と紛争調整委員会による調停(74 条の 7、8)を設けるのみである。あっせんは意図的に除外している(74 条の 5)。労働局長による助言・指導・勧告や紛争調整委員会による調停制度は事業主が受諾することが前提であるが、紛争に陥った当事者間で、事業主が受諾することはほとんど期待することができない。したがってこれら制度では苦情処理の解決にむけての実効性が期待できず、権利救済規定が有名無実に等しい。
- (2) 韓国の障害者差別禁止及び権利救済に関する法律 49 条は、「この法律で禁止した差別行為を行い、その行為が悪意であるものと認められる場合、裁判所は差別をした者に対し、3 年以下の懲役又は、三千万ウォン以下の罰金に処することができる」として、差別行為に対し刑罰で臨んでいる。厚生労働省は日本で罰則規定を設けなかった理由を、「障害者である労働者が継続して勤務できることが重要であることを踏まえれば、事業主に罰金を課すよりも、助言、指導及び勧告といった行政指導により、継続的に雇用管理の改善を促すことが有効であると考えられることから、罰則規定は設けておりません。」と述べた。政府並びに厚生労働省が差別行為を本気で廃除する意欲も意思もないことを自認するものに他ならない。

9. 合理的配慮の事例(別表)

- (1) 合理的配慮指針 6 頁は「合理的配慮の事例として、多くの事業主が対応できると考えられる措置の例は別表のとおりであること。」としている。しかし別表に挙げられた合理的配慮事例は障害者の機能障害に関する単なる物理的・物質的な対応ばかりで、当たり前のこととしてこれまで実施されてきた対応を書き連ねているに過ぎない。これでは現実の改善・充実にほとんど寄与しない。

例えば

ア「視覚障害」については、「拡大文字、音声ソフト等の活用」「職場内の机等の配置、危険箇所等の事前確認」

イ「聴覚・言語障害」については、「筆談やメール等の利用」「危険箇所や危険の発生等を視覚で確認できるようにすること。」

ウ「肢体不自由について」は、「移動の支障となる物を通路に置かない」「机の高さを調節すること等作業を可能にする工夫をすること。」

などとした。

- (2) これらはこれまでにすでに当然のこととして行われてきた物理的・物質的対応ばかりであり、かかる事項を合理的配慮事例としてわざわざ掲げること自体、この指針は本気で現に存在する差別の撤廃をめざすものでないことを示すものである。

10. 結び

障害者雇用促進法が改正され、二つの指針が発表されたものの、この実施で障害者を取りまく労働環境が変わるとは思えない。このような中で労働契約法 18 条の無期転換ルールを活用は無期労働契約を常態化する大きなきっかけとなることが期待できる。無期転換ルールにより障害のある労働者の相当数が無期労働契約となれば、障害のある人の場合においても非正規雇用が例外的なものとなることが期待できる。また今現に非正規雇用の契約を余儀なくされている労働者は訴訟によってでも抜本的是正を求めることを検討するべきである。

しみずたてお
清水建夫

弁護士。東京弁護士会所属。銀座通り法律事務所代表。働く障害者の弁護団、NPO 法人障害児・者人権ネットワーク各所属。