

論文

## 障害者雇用における合理的配慮の導入視点

——障害のあるアメリカ人法（ADA）の現状からの考察——

杉原 努\*

### 1. 問題関心と研究目的

障害者権利条約は、2006年12月13日第61回国連総会で採択され、2008年5月3日に発効した。日本政府は2007年9月28日に署名し、批准のために国内関係法の調整を行っている。障害者権利条約は、合理的配慮という「国際法上きわめて新しい概念」（川島聡2008：33）を提起しており、「日本にとっても新しい概念であるため、この「合理的配慮」の具体的な内容を条約上どのように位置づけ、整理していくかは、日本にとっても重要なポイント」（足木孝2005：102）である。批准し導入するためには合理的配慮の意味することを明確にさせる必要があり、政府内で調整・検討（厚生労働省2009、内閣府2008）が続いている。例えば、内閣府（2008）によれば差別の定義、合理的配慮の取り扱い、法への位置づけ方などが検討内容であった。

導入のための調整や検討のために、合理的配慮や障害の定義を示している「障害のあるアメリカ人法」（Americans with Disabilities Act of 1990、以後、ADAと略す）の成立経過や現状から学ぶことが重要である。そこでADAの成立経緯や現状、合理的配慮の現状、ADA改正法などを検討することにより、日本への合理的配慮導入に示唆できることがあると考えた。なお、考察の対象は障害者の「労働及び雇用」の領域である。

本稿では、ADAの成立経緯の把握、合理的配慮の意味、ADAの現状及び課題を整理し、日本への合理的配慮の導入視点や留意点を示すことを目的とする。その方法は、合理的配慮、ADA、「障害のある人の権利に関する条約」<sup>1</sup>（Convention on the Rights of Persons with Disability、以後、障害者権利条約と略す）に関する論文や資料等によって行う。

### 2. ADAの経緯、目的、定義

#### 2-1 ADAの経緯

ADAは1990年7月26日に発効した。構成は、第1章雇用、第2章公的サービス、第3章民間事業所における公的サービス、第4章電気通信、第5章雑則である。ADAは障害者差別禁止を世界に先駆けて法制化したことで知られ、その後、各国に影響を及ぼした<sup>2</sup>。だが、ADAのすべての条項が1990年に考案されたわけではなく、障害者差別禁止規定や有資格障害者（qualified handicapped individuals）の定義などについては、1973年の「リハビリテーション法」（Rehabilitation Act of 1973）の条項<sup>3</sup>を参考にしており、有資格障害者は第405条、501条、503条、504条で使用された。

リハビリテーション法第501条では、障害職員の採用・配置・昇進に関する連邦機関にまたがる委員会を設置し、積極的是正措置（affirmative action）を計画し、委員会に提出することを義務づけた。「労働及び雇用」における積極的是正措置とは、一定数の障害者を採用・配置・昇進させるための措置であり、その方法として①対象集団を念

---

キーワード：合理的配慮、障害者権利条約、労働及び雇用、ADA、差別禁止

\* 立命館大学大学院先端総合学術研究科 2006年度入学 公共領域

頭においた特別採用枠を設ける、②対象集団の採用得点の基準を他よりも低く設定する、③採用者数の中で対象集団のための一定の採用枠を確保する（小笠原尉郎 1994：63）が考えられる。

リハビリテーション法に影響を与えたのは1964年の公民権法<sup>4</sup>である。1960年代の公民権運動が障害者運動にも影響を与え、リハビリテーション法に積極的是正措置の考え方が導入されたのだった。したがって、ADAは1990年までのアメリカにおける障害者の差別禁止に係る法律や制度などを検討し、必要事項を引き継ぎ組み込んだ法律といえる。同時に、合理的配慮という新しい考え方を打ち出した。

合理的配慮は、障害者が働きやすくなるための配慮、工夫、変更などとして考えられてきた。リハビリテーション法では、reasonable accommodation という表現を用いないが reasonable という表現は頻回にみられ、労働時間や提案、アクセスなどに配慮すべきという認識があった。また、accommodation（配慮）という表現は residential accommodations という表現があり、reasonable ほど頻回でないがこれも存在した。

このようなことから、reasonable accommodation はリハビリテーション法制定当時から、労働時間やアクセス、住居などに配慮の観念が存在しており、ADA でそれが成文化されたと考えられる。

## 2-2 ADAの目的と定義

ADAの目的は第2条(b)で規定されており、障害者差別をなくすための明確で包括的な国家的命令を発し、障害者差別に対処する施行可能な基準を設け、連邦政府が中心的な役割を果たすことを保障するものであった。

「労働及び雇用」では、職務を果たすのに必要な本質的機能(essential function)を持つ障害者を新たに位置づけ、彼らに対する障害に基づく差別を禁止した。その目的は、「労働及び雇用」における機会均等であった。ADA第3条の障害、第101条の有資格障害者について示す。まず、ADAは施行当初に障害を次のように定義している<sup>5</sup>。

- ① 主要な生活活動(the major life activities)の1つ以上を実質的に制約する身体的または精神的機能障害(impairment)があること
- ② 機能障害の経歴があること
- ③ そのような機能障害をもつとみなされること

主要な生活活動とは、EEOC(2006)によると、自分自身のケア、手作業を行うこと、歩くこと、見ること、聴くこと、話すこと、呼吸をすること、学習、労働などが含まれる。上記した以外の主な生活活動の例としては、座ること、立つこと、持ち上げること、物に手を伸ばすことなどが含まれる。

その人の置かれた環境条件や関わる人などの条件により異なるので、障害や状態がその人の日常生活に与える影響としてとらえている。そこに等級で示されるような一定の基準があるわけではなく、その人の年齢による活動程度や、項目が数多く当てはまったり限定的だったりすることにより主要な生活活動の制約は異なる。ゆえに、ADAは社会モデルによる障害定義を採用しているのである。

また、実質的に制約(substantially limits)するという意味は、米国雇用機会均等委員会<sup>6</sup>(Equal Employment Opportunity commission、以後、EEOCと略す)(2006)の施行規則(regulations sec.1630.2(j))によると次のとおりである。

- (i) 一般人口(general population)の中の平均的な人であれば実行できるような主な生活活動を実行できないこと。又は、
- (ii) 特定の主な生活活動を実行する際の条件、方法又は持続性に関して、一般人口における平均的な人が同じ主な生活活動を実行する際の条件、方法又は持続性に比較して重大に制限されていること

その意味することは、障害(impairment)の性質と程度、持続期間、障害から予想される永続的又は長期的な影響(impact)を勘案されたものである。したがって、ADAは障害の範囲を狭く設定したわけではなく、実質的に制約されるという意味も狭い範囲を示しているわけではない。むしろ一般人口の平均的な人の生活活動を基準にしてい

る。議会が ADA に託した意図は障害を狭く限定することではなかった。

有資格障害者については、第 1 編（雇用）第 101 条（8）に説明がある。それは「必要な配慮の有無にかかわらず、当人が保有または希望する職位の必須職務（the essential functions）<sup>7</sup>を果たすことのできる障害者をさす」である。つまり、職務の知識・技術・経験・教育等備えた障害者なのであり、単に全ての障害者を対象としているのではない。有資格障害者を、障害を理由に雇用しないことは差別であると、ADA によって規定されその禁止が可能となった。

EEOC（2006）の施行規則（regulations sec.1630.2（n））によると本質的職務は、「その障害者が就いているか又は希望する雇用上の職位の、根本的（fundamental）な職務上の義務を意味する。「本質的機能」という用語は、その職位の周位的（marginal）な機能を含まない」である。つまり、パソコンを使用した情報処理業務は会社側が求めた条件に沿って業務ができれば本質的機能を果たしていることになり、上司にコーヒーを入れたり就業時の業務以外の片づけなど周位的な業務ができなくてもよいのである。したがって、会社は何が本質的機能なのかを示す必要がある。

### 3. ADA における合理的配慮

#### 3-1 条項の規定

合理的配慮とは ADA で初めて法制化された言葉である。ADA は第 101 条（9）（A）（B）で合理的配慮を規定し、同時に第 101 条（10）（A）（B）で過度の負担（undue hardship）を規定している。ADA は両者が意味することは何かを初めて示した。合理的配慮の規定は次のようになっている。

- （A）従業員によって使用される現存する施設を障害者に容易に利用でき（アクセシブル）かつ使用可能とすること。
- （B）仕事の再編成、パートタイムまたは変更された勤務日程、空席の地位への配置転換、機器または装置の取得または改変、試験、訓練教材または方針の適当な調整または変更、有資格の労働者または通訳の提供、およびその他、障害者のための同様の適応化。

事業主は合理的配慮に対して過度の負担でない場合は対応しなければならない。過度の負担の概念は、過度のコスト、広範で、著しく、破壊的、事業の性質又は運営を根本的に変更させる場合をいう。事業主は有資格障害者が本質的機能を果たすために、過度の負担のない範囲で合理的配慮を提供しなければならないことを規定した。ADA は単に機会均等を表明したのでなく、使用者に合理的配慮を図らせ、雇用機会を実質的に保障するという機会均等観を示したのである。

合理的配慮については EEOC が、2002 年に『ADA に基づく合理的配慮及び過度の負担に関する雇用機会均等委員会施行ガイダンス』（『Enforcement Guidance：Reasonable Accommodation and Undue Hardship under the Americans with Disabilities Act』）を発表しており、これに基づき合理的配慮を分類することになっている。

#### 3-2 合理的配慮と積極的是正措置

合理的配慮を論ずる際に積極的是正措置との相違が疑問となる。両者について Jeffrey.O.Cooper（1991）の論文に基づき示す。この論文は ADA の解説書として書かれたものである。両者の概念は次のとおりである（Jeffrey.O.Cooper 1991：1431-32）。

ADA における合理的配慮は、「要保護でない労働者には採らない措置を、要保護集団については雇用主に要請するという点において積極的是正措置と類似」している。合理的配慮と積極的是正措置は、「一般的信念に基づくもので、「ある人々を平等に扱うために、ある人々を別様に扱う」ことなのである」とし、「表面上は類似しているが、二つの概念は理論と実行において異なっている」とする。

積極的是正措置は、「性格として救済（remedial）であり、差別の犠牲を負い続けるグループが過去の不当な結果を克服するために、好ましい処遇を要請するという信念におかれるもの」である。したがって、「要保護グループの

社会参加増進という選択基準の明確なゴールになった利益をもたらそうとする」ものであり、方法は「要保護グループをターゲットにした特別枠で雇用する、要保護グループにより低い合格基準を設定する、要保護グループのための保留分を設定する」の3つの例がある。

合理的配慮は、「過去の差別結果を克服する考え方でなく、雇用における現在の支障の克服に焦点を当てるものである。合理的配慮は雇用主に正当な選考基準の変更を要請するものでない」のである。むしろ、「その人に変更を加えることで雇用主の通常の基準に合わすことができるなら、雇用主に障害者の能力の理解」を要請する。また、「配慮がなくてもあるいは軽微な配慮で雇用主の正当な基準に合わせられるなら、雇用主は負担を負う」のだが、その際に、「雇用主は雇用の基準を低めたり雇用のために通常業務を変更する義務はない」のである。

さらに、「同等の資格を持つ二人の応募者がおり、一人は障害者の場合、雇用主は単に障害があるというだけで障害のある応募者を採用する義務はない」のである。つまり、「合理的配慮は障害者の雇用へのアクセスを増加させる意図を持つが、雇用決定において個人的な障害を優位に扱うことを命じていない」のである。例をあげると、「タイピストを探している雇用主へ二人の申請者がおり、一人は障害者で一分間に50字打つことができ、もう一人は一分間に75字打つことができる。雇用主は早く打つタイピストを雇用してもよい」のである。

以上のことから次のように4点について整理できる。

- ①両者は機会均等を図る措置という同意点がある。採用や雇用継続が困難な障害者の、「労働及び雇用」における機会均等を目的としたのである
- ②時間位置の相違である。合理的配慮は現時点でその個人にのみ当てはまり、差別是正措置は過去の差別結果に対する救済措置であり、対象となったグループ全体に及ぶものであり、将来にわたり有効な措置であった
- ③方法による相違である。合理的配慮は、個々に必要な配慮を提供するもので使用者が過度の負担をしなくてもよい方法による。積極的是正措置は、障害者を特別枠で雇用する、低い合格基準を設定する、保留分（ある割合を留保する）を設定する方法による
- ④責任制の相違である。合理的配慮は基本的機能を遂行できることが条件であり、積極的是正措置は過去に採られたあるいは放置されていた差別状況に対する救済で、その実施は社会が責任を負う。

## 4. ADA の障害者雇用の状況

この項では、ADAに基づく障害者雇用の推移や裁判になった事例の結果について簡単に触れる。

### 4-1 合理的配慮の状況

久保耕造（1997：46-49）は、MAINSTREAM,INCが発行している「EMPLOYMENT IN THE MAINSTREAM」に掲載されていた「LEAGAL UPDATE」における判例の一部を紹介している。そこにADAが施行されてから7年後の状況を垣間見ることができるので概要を示す。

- ベス・リヨン女史はニューヨークのリーガル・エイド協会に弁護士として勤務していたが、歩行困難なために、公共交通機関が利用できなかった。そのため、同女史は駐車場を借りることを求めたが、拒否されたために、ADA第一章の「必要な配慮」を怠ったとして訴えを起こした。ニューヨーク州地方裁判所は、雇用主が費用を負担する駐車場は、業務に関連しない部分なのでADAのもとでは要求できないとした。リヨン女史は上告した。巡回裁判所は、多くの業務の必須の職務の中には定時に出勤し、時間を守るということが含まれ、また、利用できる公共交通機関の欠如、雇用主の費用負担の程度などを考慮すると駐車場の借り上げは必要な配慮に相当するとされた。

ADAでは、必要な配慮を広義に定義しており、個別の雇用状況に応じて判断される必要がある。判例は、地理的な条件及び雇用主の経済的条件などとの関連においては、駐車場の借り上げが必要な配慮になりうることを示した。

巡回裁判所が、交通機関の実態を勘案し勤務時間を遵守するには駐車場の借り上げが必須と判断したことは、ADAに合理的配慮の規定があったことに準拠したもので、そのことでリヨン女史は勤務の継続が可能となったので



ある。合理的配慮の判断基準や扱われ方を示した事例である。

また、石川球子（2008）は、米国における合理的配慮の判例をいくつか紹介している。その中で2004年に「Bartee vs. Michelin North America, Inc」について次のように紹介している。

○ Michelin North America が、職長であった身体障害を持つ原告を解雇したことに對する訴えである。原告は、Michelin North America が ADA の適用にあたり連邦法〔29C.F.R § 1630.2 (o) (3)〕で規定されている、障害者と使用者双方による合理的配慮決定のプロセスを踏まえることなしに解雇したことが ADA に違反するとした。1日8時間以上の労働は無理であり、適切な補助器具が必要であったにもかかわらず、会社側は原告を配置する職位についての制限及び必要な配慮について原告とともに検討をすることなしに、また、人事担当者が配置する職位の仕事内容について検討することなしに原告を配置したと裁判所が判断した。

この判決の特徴は、職位への配置や仕事内容の検討がなされることが合理的配慮であり、それが事前に提供されなかったことを問題にしている。ADA に合理的配慮規定が存在することにより、この訴訟における判断基準が示されたことになる。実はこの訴訟結果が、合理的配慮が提供されない事例における後の訴訟にも影響を与えている。

このように、合理的配慮がなされたかどうか訴訟における判断基準になっている。合理的配慮の提供がないことが障害者差別になると判断され、有資格障害者の「労働及び雇用」の可能性が広がった側面がある。

#### 4-2 差別と就業の状況

全米障害者評議会（National Council on Disability：NCD）が示した調査結果がある。全米障害者評議会は、障害者全国団体がノッド・ハリス社とともに過去18年にわたって5回（1986年、1994年、1998年、2000年、2004年）調査を実施しその結果を公表している。2004年調査は5月7日から28日の間に、18歳以上の障害者1,267名、非障害者988名を対象に調査<sup>8</sup>した。

雇用上の差別については、職場で何らかの差別を受けた経験があると答えた障害者の割合は、2000年の36%から2004年には22%へと減少し、就職における差別を経験した人の割合は、2000年の51%から2004年31%へと縮小している。この調査結果について引馬知子（2008b）は、「使用者の認識や ADA への認知、及び、障害者のための職場環境の向上により、障害のある人々の雇用の機会が改善されつつあることを示す」と評価している。ADA の施行で差別に関する教育的効果が生じてきたことがわかる。

次に就業についてみる。就業率については、2004年調査で障害者の就業率（フルタイム・パートタイムを含む）は35%、非障害者は78%であり43%の格差が生じていた。障害者の経年的な就業率の傾向は表1に示す通りであった。

表1 経年的な就業率の推移

年	1986年	1994年	1998年	2000年	2004年
就業率	34%	31%	29%	32%	35%

2000年までの就業率は、調査年の就業率と比較すると1986年の就業率と大きな差はなく、ADA の発効によっても2000年調査時点までの被雇用者数は増加していない。2004年調査で上昇している理由として、軽度及び中度の障害者<sup>9</sup>の就業率が増加したことによると分析されていた。ADA が発効していたからその増加割合がより増進したともいえるが、報告書は経済の変化や技術の向上といった他の要因もあるとしていた。

障害の軽・重との関連では、2004年調査で軽度障害者の就業率は70%だが非常に重度の障害者の就業率は8%であり、9倍近い格差が生じていた。教育との関係では、高校卒業時の非障害者の就業率は74%であるが、障害者の就業率は19%であった。カレッジ卒業時には、非障害者の就業率は82%、障害者は54%だった。ここにおいても障害者と非障害者との格差が生じていた。

就業において障害者と非障害者との格差が生じており、軽度及び中度障害者と重度障害者との格差も生じている。ADA は差別を禁止し機会均等を図ろうとしたが、「労働及び雇用」については業務の基本的機能を達することが前

提であるため、それを達成しにくい重度障害者の就業率が低い状況にある。

## 5. 合理的配慮の意図と ADA の課題及び法改正

### 5-1 合理的配慮の意図

障害はあるが、本質的機能を達成できる障害者がいる。他方で、職場の建築構造や配置、業務内容、勤務時間等の労働条件、人々の観念などのバリアのために、本質的機能を達成していても採用／雇用継続されない障害者がある。例えば、狭い通路や段差のある職場フロアにより行動が制約されること、コミュニケーションがうまく通じないために意思疎通が図られず誤解を招いたりすること、外見や接し方により自然に心の距離を広げてしまうこと、勤務時間を融通がきかないようにしてしまうことなどによるものである。このような障害者に、採用／雇用継続が可能となるために採られた措置が合理的配慮である。雇用主が障害者雇用の機会均等を図るために、ADAにより法定化することで効果を発揮させようと意図された。

ADAが施行されてからは民間事業主も対象になり、雇用における障害者差別が禁止される範囲が拡大された。それにより、全米障害者評議会とノッド・ハリス社調査で明らかになったように、就職や職場における差別経験の減少がみられた。バス・リヨン女史の例は、勤務時間を遵守できるための合理的配慮であった。「Bartee vs. Michelin North America, Inc」では、勤務時間、職位、配置、職務内容に関する合理的配慮が必要であることを示した判決であった。これらの項目に関する合理的配慮が有効であることを示したといえる。

### 5-2 課題及び法改正

ADAが成立して間もなく、重度の障害者を念頭において花田春兆（1991：128）は、「能力主義である ADA は、一定の能力を認められた者を排除してはならない、はいいのだが、あまりにそれを強調されると、つい、それ以外の人はどうしてくれるのだ、どうなってもいいと言うのか」と、疑問を投げかけている。差別禁止を謳う ADA だが、花田が疑問に感じるように有資格障害者を対象にした法律であった。

だが、ADAの立法目的は、障害者に対する差別的な取り扱いを包括的に禁止するために制定されており、雇用分野のみならず公益事業、公共設備、電気通信などの、障害者が社会参加に関わりのある広範な分野での差別禁止を規定することであった（指田忠司 2008:48）。ゆえに、有資格障害者への差別を禁止し合理的配慮の提供を求めたが、それと同時に、有資格障害者以外への対応が必要であることを逆説的に示すものともなったとみるべきである。

実は、1990年代後半になっても障害者の就業率は高まらなかったため、アメリカ労働省は2001年に「カスタマイズ就業」<sup>10</sup>を施行し重度障害者の雇用促進を図った。重度障害者はじめ就業が困難な障害者は、職業リハビリテーションのみならず教育、保健、福祉、移動、社会保障、権利擁護、住居、通信など複合的な困難を抱えていることが多く、ワンストップキャリアセンター<sup>11</sup>の活用に取り組んだ。ADAの有効な実施が求められるとともに、対象としない障害者への対応が強く求められたからである。

有資格障害者をめぐっては就業率が高まっておらず、ここにADAの趣旨が現実に活かされていない状況が生じている。また、ADAに基づき訴訟に至った場合、原告の敗訴割合が97%と高率であった。障害保健福祉研究情報システム<sup>12</sup>によると2004年には次の状況だという。

○アメリカ連邦最高裁判所が4度にわたり障害の定義を大幅に狭める判決を下したため、てんかん、筋ジストロフィー、癌、糖尿病、および脳性まひなどの重い疾病にかかっている人々が、ADAに基づく障害の定義には該当しないと決定がなされた。その結果2004年には、ADAに基づき雇用差別を主張した訴訟の97%が、原告側の敗訴に終わった。その多くは、障害の定義の解釈が理由であった。

連邦最高裁は、上記の病気や障害はADAの適用範囲でない、有資格の障害者でないと決定した。本来は、病気や障害があるから合理的配慮が必要で、合理的配慮により「労働及び雇用」が可能になるのだが、最高裁判所の判決は障害をより限定的にとらえる基準でありADAの趣旨に沿っていない。ここに課題があった。

この状況の改善のためにアメリカ議会は改正法を提示し、ADA改正法（ADA Amendments Act of 2008）は2008

年9月25日に成立した。改正法の重要な指摘は、連邦最高裁判所のいくつかの判決が、ADAの予定していた保護範囲を狭く「実質的に制約する」(substantially limits)を厳しく解釈したと事実認定したことである。同様に、EEOCについても「実質的に制約する」を「著しく制限する」(significantly restricts)と解釈し、改正前は「高すぎる基準」(too high standard)に設定していたと事実認定した。

ここでは改正の概要をみる。重要な改正内容として、ADA新3条(定義)を設けた。裁判所やEEOCが障害の定義を狭く判断していたことから、これは本質を突く重要な改正であった。障害の定義は基本的に本稿の「2-2 ADAの目的と定義」で示したが、主要な生活活動としてADA改正法により「主なる身体機能」が加わった。それは免疫システム、正常な細胞成長、消化、腸、膀胱、神経系、脳、呼吸器、循環器、内分泌系、生殖機能が含まれた(§3(2)(A))。これにより今まで裁判で争われていた障害の定義がかなり広く採用されることになった。

また、障害の定義は次の5項目と調和して解釈されるべきとされた(§3(4))。

- (A) この法による障害の定義は、法の許す最大限の範囲で解釈されるべきである
- (B) 実質的に制約されるという言葉は、ADA2008年改正法第2条の事実認定と目的に即して一貫して解釈されるべきである
- (C) ある主なる生活活動を実質的に制約するインペアメントは、障害と認められるために、他の主なる生活活動を制約している必要はない。
- (D) 一過性あるいは小康状態であるインペアメントは、症状発生時に主なる生活活動を実質的に制約するならば、それは障害である
- (E) インペアメントが主なる生活活動を実質的に制約するかどうかの認定の際には、軽減策の改善効果を考慮せずになされるべきである

この基準は障害を広範囲に認めており、これに沿って判断すれば敗訴率はかなり低下することが期待できる。改正法は2009年1月1日から施行され今後はADAや合理的配慮の意図が明確化されるはずだが、改正法の行方について川島聡(2008:4-14)は、「しばらくは司法府の動向を見守る必要がある」と慎重である。ADAはこのような状況にある。

## 6. 考察 ー日本への導入視点ー

障害者権利条約批准のために国内法の調整を図っている日本に、ADAの経過や現状からどのようなことが考えられるのか。ここではその導入視点を、①合理的配慮概念の明確化と、②国内法への位置付け方について論じる。その際に参考にするのが、障害者政策研究全国実行委員会の「障害をもつ人への差別を禁止し、権利を確立する法律」案(以後、政策研究会案と略す)と、日本弁護士連合会「障がい理由とする差別を禁止する法律」案(以後、日弁連案と略す)を参考にする。両法案とも差別禁止法案である。

### 6-1 合理的配慮

ADAは合理的配慮について有資格障害者を対象に規定していたが、日本では有資格障害者の概念がなく、業務内容や配置、勤務時間などへの配慮や工夫、調整により重度障害者の雇用が可能になっている。なぜなら、日本は割当雇用による障害者雇用率制度を採用しており、雇用率を高めるために障害の軽重に関わらず、採用や雇用継続できるための配慮や工夫がなされてきたからである。したがって、日本における合理的配慮はADAで規定されたところの概念でなく、障害者が職場に採用や雇用継続できるための様々な配慮や工夫、変更などを総称して合理的配慮と表現されることになる。ただし、これは障害者雇用職場を観察してそう表現できるのであって、明確な規定はまだ存在していない。厚生労働省や内閣府が決定したわけでもない。雇用率を高めるための配慮や工夫、調整などが、日本における合理的配慮規定を思慮し促す契機になったといえる。

先に示した両法案の詳細は別稿に譲り法案の合理的配慮規定について述べる。両法案は合理的配慮規定があらゆる条項に使用されている。両法案の共通点として障害者に関わる社会生活をいくつもの側面から理解しようとしており、そのほとんどの条項に合理的配慮規定を置いている。例えば日弁連案では、総則、教育、労働、建築物の利用、



交通機関の利用、情報、サービス、医療、不動産、参政権、司法、実施機関に分けており、総則と実施機関の条項に合理的配慮規定が記されていないだけである。政策研究会案では第2編各則で12章のうち11章に合理的配慮規定がある。両案とも合理的配慮規定を重視しているのが特徴である。

合理的配慮の内容では、両法案とも障害者の働く権利の規定とともに「合理的配慮義務」と位置付けている。ADAは被雇用者に要求されて提供する合理的配慮と位置付けており、要求されなければ合理的配慮の提供義務はないと考えられるのでここが相違点である。また、ADAは雇用者の権利も認めており過度の負担の条項を規定している。合理的配慮を義務とした場合に、雇用者の過度の負担をどのように位置づけるかは課題として検討されねばならない。第40回労働政策審議会<sup>13</sup>(2009)において議論されているように、その意味することを明確にして日本の職場への導入を図る必要がある。

雇用率制度を採用している日本は、これまで会社が雇用率を上げるための一つの方法として配慮や工夫、変更などを実施していた。その認識があるところへ合理的配慮の観念は受け入れられるであろう。したがって、何を合理的配慮と規定するのかをまず明らかにしなければならない。その際に、合理的配慮は障害者雇用には必須というだけでなく、職員全員にとっても配慮される気運を生じさせる効果があることを示さねばならない。合理的配慮は、考え方や結果としてユニバーサルデザインと類似した側面があるからである。少ない疑問や抵抗で会社に受け入れられ、恒常化できるように示す必要がある。合理的配慮について日本には理解の基盤がないわけではないため、両法案が示すように義務規定が求められる。

だが、合理的配慮の位置付けをめぐるには義務や支出を伴うならば抵抗が考えられるので、理解されやすい条件とともに政府や自治体による支援を考慮に入れながら、合理的配慮の積極的な位置付けが必要である。また、対象となる会社規模についても検討が必要である。

## 6-2 国内法への位置付け

ADAの趣旨や条項を参考に、日本の国内法にどのような項目を、どのように位置付けたらよいかを検討する。ADAから学べることとして障害及び差別の定義があり、両者とも法に規定される必要がある。

ADAの障害の定義は第2節で示したように、日常生活活動におけるインペアメントであり、実質的な制約の有無が基準となっていた。ADA改正法では、主要な生活活動のみならず「主なる身体機能」を加え、法の許す最大限の範囲で解釈されるべきと広く設定されている。そうであれば、障害者権利条約の前文で「障害が機能障害〔インペアメント〕のある人と態度及び環境に関する障壁との相互作用」(川島・長瀬2008)と規定されるように、障害の定義では環境の影響を考慮する定義が必要である。障害者基本法にこの視点で示される必要がある。

日本に合理的配慮を導入するのだから、合理的配慮と表裏一体である差別の定義も必要である。障害者基本法第3条3で基本理念として差別禁止規定があるが、何が差別なのかの具体的な差別規定がなく救済規定もない。差別を禁止するのであれば特定される必要がある。先の両法案ではともに差別規定があり、共通することは合理的配慮がないことを差別と規定していることである。この両者は表裏一体として規定されねばならない。

また、政策研究会案では直接差別とともに間接差別を定義している。中立的な規定や基準の中にも障害者に不利な結果を招く恐れがあることの指摘である。転勤や責任を伴う業務・職位について、障害による負担を考慮し結果として就かせないなどのことである。実は配慮として就かせないと考えた場合もあろう。これは立岩真也(2006:174)が指摘するように、「その境界の設定自体が核心的な問題」なのであり、きちんと指摘され意識を喚起されることが重要である。

最後に、合理的配慮や障害、差別をどのような法律に如何に規定するかについてである。ADAは教育を除いて労働や公的サービス、通信など幅広く一つにまとめられているが、日本では障害別及び生活・活動領域別に縦割りのように施行されている。この現状ではADAのように一つにまとめることは現実的でないため、障害者基本法を主において障害者関連法に合理的配慮、障害、差別に関する基本規定を位置づけることが重要な視点となる。

さらに、障害者権利条約の「障害に基づく差別」は、自由権及び社会権要素の両方を含むものであり、相互に連結し効果を発揮するものであるからこれらは不可分性であり相互依存性の特徴を持つ。自由権は即時執行性であり社会権は「プログラムの」権利であると集約されてきた(北野誠一・金政玉2009:230)が、差別における国内法整



備ではこの要素が一連的になされる必要がある。

## 7. おわりに

合理的配慮は、リハビリテーション法においてそれを示す観念は既に存在していたと考えられるが、ADAによって初めて成文化された。ADAにより合理的配慮提供の正当性が裁判で認められた事例は存在し、判例の紹介で勤務時間に関する合理的配慮、職務内容及び配置に関する合理的配慮が有効であったことを示した。

リハビリテーション法は積極的是正措置を採用し連邦機関において障害者雇用を規定しており、これは積極的是正措置の3つの方法で障害者が雇用されるという結果平等の意味で正当化されてよい。他方で、ADAは積極的是正措置ではなく障害者差別禁止による機会均等施策を採用し、一つの手段として合理的配慮の推進を図った。これはADAの対象が連邦機関、州政府、民間企業に広まったことから、機会均等施策として職場ごとに合理的配慮を広める必要性があったことがうかがえる。そうすることで、差別禁止と機会均等の理念をより広範囲の職場に行き渡らせられる可能性があったことを本稿で確認した。

ADAは、障害者に対する差別禁止と合理的配慮を示すことで障害者雇用の増進が図られると期待されていたが、就業率の経年変化を見ると期待通りになっていない。職務の本質的機能を果たせる人という基準のため、対象が自ずと就労能力のある人に限定されてしまうことが要因であった。

さらに、ADAに基づく訴訟の結果は97%が敗訴している現状があった。これは連邦最高裁判所が障害の程度を狭く判断した結果であり、ADAの趣旨に合わない状況であることから、2008年9月25日に改正法が施行された。改正法は連邦最高裁判所の判断やEEOCの保護範囲を狭く判断したことなどを事実認定し、ADAに新3条「障害の定義」を設けた。議会が成立させた法律を裁判所や行政側が遵守することが求められる状況である。

最後に、合理的配慮の概念の明確化、差別禁止と表裏一体の関係であること、障害者関連の法に如何に位置付けるかについてその視点を論じた。

今後は、ADA改正に至る要因の把握、改正法の趣旨及び内容などを研究する。また、日本のような割当雇用制度において、合理的配慮の提供で「労働及び雇用」が増進する可能性があると考えるのでそれを追求する。

## 注

- 1 障害者権利条約は、2001年12月19日第56回国連総会で起草のための特別委員会設置決議が採択され、2006年12月13日第61回国連総会で採択され、2008年5月3日に条約として発効した。日本は、2007年9月28日に署名しているが、2009年8月28日現在でまだ批准していない。国内では、条約の定着のために、2008年4月2日から「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」が開催され、2009年4月14日までに11回開催されている。
- 2 1992年オーストラリアが「障害者差別禁止法」(Disability Discrimination Act 1992)を成立させ、1995年イギリスが「障害者差別禁止法」(Disability Discrimination Act: DDA)を成立させ、2000年EUが「雇用機会均等一般枠組み指令(2000/78/EC)」(Council Directive on establishing general framework for equal treatment in employment and occupation)を公布している。このようにADAは、各国へ障害者差別禁止法制成立に影響を及ぼした。
- 3 本稿では、特に断りのない限り、リハビリテーション法とは1973年のリハビリテーション法を示すものとする。リハビリテーション法第7条定義でhandicapped individualを、雇用のうえで実質的にhandicapのある身体・精神の障害のある人、リハビリテーションの効果が期待できる人と定義された。それを、qualified handicapped individualsと呼ぶことにした。
- 4 当時のリンдон・B. ジョンソン大統領が、J.F. ケネディが進めてきた公民権法を継承し、1964年7月2日に成立した(Civil Rights Act of 1964)。議会に精通していたジョンソンは、共和党の協力なしには公民権法が成立しないと考えており積極的に調整を図った。1964年1月の念頭教書で、雇用、教育、住宅その他あらゆる分野での機会均等を強調し、人種差別は経済問題、社会問題、政治問題、国際問題のみならず、道徳の問題でもあると主張した。ジョンソンの強調点は、①公共施設への機会均等、②連邦の援助を平等に受ける権利、③投票の平等、④よい公立学校に子どもを通わせる機会の平等の4点であった(安藤次男 2001: 78)。J.F. ケネディは雇用問題を第一に取り上げていたが、ジョンソンは機会均等を軸に置いた。1964年公民権法の重要な特徴は、選挙権・公共施設・公立学校・雇用における人種差別禁止と、連邦政府からの財政補助の打ち切り措置の5点だといわれている(久保田きぬ子 1964: 78)。1875年法が公共施設における人種差別撤廃を主にし、1957年法及び1960年法が選挙権における人種差別撤廃に重点が置かれたが、1964年法で

はそれに教育、雇用、連邦財政補助の打ち切りが加わり、強化されたことになる。

- 5 ここでは全国社会福祉協議会（1992：7）の訳を参考にした。
- 6 1961年3月6日、J.F.ケネディ大統領の行政命令10925号に基づき大統領直轄の機関として、副大統領を責任者に「雇用機会均等委員会」（EEOC：Equal Employment Opportunity Commission）が設置された（安藤次男 2001：177）。その後EEOCは、1964年公民権法第705条〔42 U.S.C. § 2000e-4〕により独立委員会として法律に位置づけられるようになった。合理的配慮とは、①応募時期の配慮：応募者である障害のある有資格者が、希望するポストに就くことを考慮されるよう、求職過程における変更・調整、②就労時期の配慮：就労環境の変更・調整、または就労している、もしくは希望しているポストを個々の状況に合わせて遂行するための方法や環境の更・調整、または障害のある有資格者がポストの基本的機能（essential function）を果たすための方法や環境の変更・調整、③他の従業員と同等の取扱い：適用対象事業体（covered entity）の障害のある従業員が、同様の状況にある障害を持たない他の従業員と同等の公平な雇用上の便益・権利を享受するための変更・調整がある。出所は、春名由一郎・東明貴久子（2005）『米国における障害者雇用への社会的支援の動向に関する資料』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、97-98である。
- 7 essential function（必須職務）という表現は本稿の後半にもあるが、ここでは本質的機能と訳されている。統一せずにそれぞれの訳に従った。
- 8 2004年の調査目的は次の4点であった。①10の指標において、障害のある人とない人の2004年時点での差異を測定する。②2000年、1998年、1994年、1986年の緒さと比較して、障害ある人とない人の差異がどのように変化したかを明らかにする。③今後の進展に向けた方法のベンチマークを提供する。④特に今日の環境に見合った、生活の質を測定するための新たな方法を検討する。10の指標とは、雇用、収入、教育、保健医療、交通へのアクセス、社会化、レストラン利用、宗教的催しへの参加、政治的参加、生活上の満足度であった。
- 9 日本とアメリカの障害者の定義が異なるため、日本の障害関連の法律における障害者とADAの対象とは随分と差異があることが知られている。工藤正（2004：13）は、2004年時点で日本の障害者は全人口の約5.2%だが、アメリカは10.1%（ただし、16歳～64歳の労働期間における割合）であり、アメリカの方が障害者の範囲を広く把握していると説明している。そして、アメリカの「重度の障害者」のデータが日本の障害者のデータと近いともいえると言っている。工藤が使用したデータは、『Current Population Survey 2004』U.S.Census Bureauである。
- 10 1980年代から実践されてきた援助付き雇用の成果を踏まえ、障害者の雇用が企業へ実質的貢献を得られるようなシステムにしている。
- 11 1998年「労働力投資法」により設置された。障害者や非障害者を含め地域の雇用創出や雇用促進を目的にした、企業、行政、関係機関による労働力の開発システムである。求職者の職探しと企業による人材募集を図る機関がワンストップキャリアセンターである。障害者の職業リハビリテーションも「労働力開発システム」に含まれた。
- 12 障害保健福祉研究情報システム（<http://www.dinf.ne.jp/doc/japanese/law/anti/ada2008.html>、2009.8.31）
- 13 第40回労働政策審議会障害者雇用分科会の資料2及び3に、合理的配慮の内容に関する記載及び職場における具体的な合理的配慮の事例がある。それは、①通訳や介助者等の人的支援、②定期的通院や休暇休憩等の医療面での配慮、③施設や設備面での配慮である。

## 参考文献

- 安藤次男（2001）「1964年公民権法と大統領政治」『立命館国際研究』13-3, March 2001.
- Congress of the USA（2008）『ADA Amendments Act of 2008』.
- EEOC（2006）『Code of Federal Regulations, Title 29, Volume 4, Revised as of July 1, 2006』、1630.2（i）.
- Equal Employment Opportunity commission（2002）『Enforcement Guidance：Reasonable Accommodation and Undue Hardship under the Americans with Disabilities Act』（『ADAに基づく合理的配慮及び過度の負担に関する雇用機会均等委員会施行ガイダンス』）.
- 花田春兆（1991）「ADA法やぶにらみ」八代英太・富安芳和編『ADAの衝撃』学苑社.
- 春名由一郎・東明貴久子（2005）『米国における障害者雇用への社会的支援の動向に関する資料』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、97-98.
- 春名由一郎（2007）「米国の障害者雇用の現状と課題」『世界の労働』第57巻第7号.
- 引馬知子（2008a）「米国における障害者差別禁止と合理的配慮をめぐる動向」『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—』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、2008.3.
- （2008b）「障害者の雇用・就業状況」『諸外国における障害者雇用施策の現状と課題』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、2008.4.
- 石川珠子（2008）「米国における障害差別禁止と合理的配慮をめぐる動向」『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—』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.

- Jeffrey.O.Cooper (1991) *Overcoming Barriers to Employment: The Meaning of Reasonable Accommodation and Undue Hardship in the American with Disabilities ACT*, University of Pennsylvania Law Review, Vol.139 (5), 1991,pp.1423-1468
- 川島聡 (2008) 「2008年 ADA 改正法の意義と日本への示唆」『海外社会保障研究』 Spring 2009 No.166、国立社会保障・人口問題研究所.
- 川島・長瀬 (2008) 「障害のある人の権利に関する条約とその選択議定書」『障害者の権利条約と日本』生活書院、211.
- 北野誠一・金政玉 (2009) 「法の全体像と「障害者基本法」「障害者差別禁止法」との関係」茨木尚子・大熊由紀子・尾上浩二・北野誠一・竹端寛編『障害者総合福祉サービス法の展望』
- 厚生労働省 (2009) 「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 (第11回)」厚生労働省職業安定局障害者雇用対策課雇用促進係.
- 久保耕造 (1997) 「ADAに関する判例について」『ノーマライゼーション』1997.4、日本障害者リハビリテーション協会.
- 久保田きぬ子 (1964) 「米国民権法—その成立過程と問題点—」『ジュリスト』1964.8. 1 (303) 有斐閣.
- 工藤正 (2004) 「先進国の障害者雇用の現状と日本の課題」『世界の労働』2004.11、日本ILO協会.
- 内閣府 (2008) 「障害者施策推進課長会議における障害者施策の在り方に係る検討について」内閣府政策統括官共生社会政策担当.
- 小笠原尉郎 (1994) 『障害差別禁止の法理論—米国の雇用差別禁止法理の研究—』信山社.
- REHABILITATION ACT OF 1973 (Public Law 93-112 93rd Congress, H. R. 8070 September 26, 1973).
- 労働政策審議会 (2009) 「労働・雇用分野における障害者権利条約への対応について」『障害者雇用職場改善好事例にみられる主な取組』第40回労働政策審議会.
- 指田忠司 (2008) 「障害者雇用関連法の動向」『諸外国における障害者雇用施策の現状と課題』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.
- 立岩真也 (2006) 「労働」『希望について』青土社.
- Teaching With Documents : The Civil Rights Act of 1964 and the Equal Employment Opportunity Commission、  
(<http://www.archives.gov/education/lessons/civil-rights-act/>、2009.6.9).
- 全国社会福祉協議会 (1992) 『ADA 障害を持つアメリカ国民法』全国社会福祉協議会.



# Introductory Viewpoint on Reasonable Accommodation in Disability Employment: Consideration of the Current State of the Americans with Disabilities Act

SUGIHARA Tsutomu

Abstract:

The Japanese government is making the necessary adjustments toward ratification of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, but it provides neither a definition of reasonable accommodation nor an introductory viewpoint to it, so it is necessary to present them. The reference for considering the issue is the Americans with Disabilities Act, which first introduced the definition of reasonable accommodation. This research is based on literature, documents and judicial precedents related to the ADA. By considering the progress and current state of the ADA, the article clarifies the introductory viewpoint of reasonable accommodation for Japan. Reasonable accommodation should be placed as an obligation in laws related to disabilities; it should be determined that reasonable accommodation and the elimination of discrimination are two sides of the same coin. Thus, laws related to disabilities must be regulated in line with the definition of reasonable accommodation.

Keywords: reasonable accommodation, Convention on the Rights of Persons with Disabilities, work and employment, Americans with Disabilities Act (ADA), elimination of discrimination

## 障害者雇用における合理的配慮の導入視点 ——障害のあるアメリカ人法（ADA）の現状からの考察——

杉 原 努

要旨：

日本は障害者権利条約批准に向けて必要な調整をしているが、これまで合理的配慮の概念がないことと具体的な導入観点が示されておらずそれを示す必要があった。考察の参考になるのは、初めて合理的配慮を位置づけた「障害のあるアメリカ人法（ADA）」であり、その経緯と現状の検討から日本への合理的配慮導入の観点を明らかにすることが目的である。方法は、合理的配慮及びADAに関する文献や資料、判例などを参考に検討を進めた。明らかになったことは、合理的配慮の概念の明確化、差別禁止と表裏一体としての位置付けであった。これらを明らかにしたうえで、障害者関連法規への規定が求められてくる。