

- ・西山 裕：日本社会福祉学会第 58 回全国大会（平成 22 年 10 月 9～10 日、愛知県名古屋市、知多郡美浜町）
「ダイレクトペイメントの日本への導入とその課題－障害者自身によるサービスの選択と利用計画の策定による自立生活の推進－」
- ・山村りつ：日本社会福祉学会第 58 回全国大会（平成 22 年 10 月 9～10 日、愛知県名古屋市、知多郡美浜町）
「合理的配慮の効果的運用における精神障害者の特性への配慮－裁判記録レビューからの考察－」
- ・白瀬由美香：障害学会第 7 回大会（平成 22 年 9 月 25～26 日、東京都目黒区）
「英国の障害者自立支援における『パーソナライゼーション』の可能性と課題」
- ・土屋 葉：障害学会第 7 回大会（平成 22 年 9 月 25～26 日、東京都目黒区）
「『自立』支援における地域間格差」
- ・磯野 博：障害学会第 7 回大会（平成 22 年 9 月 25～26 日、東京都目黒区）
「障害者雇用における『合理的配慮』と『保護雇用』のあり方に関する一考察－各地の社会的事業所の取り組みをとおして－」
- ・臼井 久実子・瀬山 紀子：障害学会第 7 回大会（平成 22 年 9 月 25～26 日、東京都目黒区）
「ADA の現状と推進体制－ADA20 周年を迎えた米国での短期調査報告から－」

H. 知的財産権の出願・登録状況

- 1.特許取得
該当無し
- 2.実用新案登録
該当無し
- 3.その他
無し

Ⅲ. 分担研究報告

厚生労働科学研究費補助金（障害者対策総合研究事業(身体・知的等障害分野)）

分担研究報告書

「障害者の自立支援と『合理的配慮』に関する研究
－諸外国の実態と制度に学ぶ障害者自立支援法の可能性－」

合理的配慮アプローチと障害／能力観の変容

研究分担者 星加良司

（東京大学大学院教育学研究科附属バリアフリー教育開発研究センター 専任講師）

研究要旨

「障害者権利条約」をはじめとする現代の障害者施策のトレンドが、障害者を平等な市民として位置付けるという理念を前提としていることは、多くの同意を得られるところだろう。しかし、障害者を他の市民と平等に扱うとはどのようなことを意味するのか、という問いについて十分な理論的検討がなされてきたとはいえない。たとえば日本国憲法には、差別的な取り扱いを禁ずる保護対象として障害者は明示されていないが、このことは近代法において保証された機会平等が、公正な能力評価を要求し、能力の差異はむしろ個々人に異なる処遇を割り当てる正当な根拠として位置付けられてきたことと関連している。障害（disability）が能力（ability）の欠如という側面を有することを踏まえるならば、障害者は一定の不平等を「正当に」甘受し続けなければならない位置に置かれることになる。

本研究は、障害者の平等処遇と近代的能力観とのアンビバレントな関係を解きほぐす鍵として、合理的配慮アプローチに着目し、その意義と射程を明らかにするものである。研究の結果、合理的配慮アプローチは潜在化している能力を評価対象に組み込むことによって、障害者にとっての機会平等を実質化する機能を果たす一方、(1)形成期における能力の潜在化に対して無力であり、(2)評価対象となる能力の内容についての社会的バイアスを温存させてしまう、という難点を併せ持っていることが確認された。さらに、(1)と(2)の課題が交差する地点に現れる現代的な課題として、「発達障害」をめぐる問題があり、現行の合理的配慮の射程を越える新たなアプローチが要請されることを示した。

A. 研究目的

本研究の目的は、近代的な機会平等理念を基調とする社会システムに障害者を包摂しようとする試みが孕む理論的課題について、障害（disability）と能力（ability）の意味内容の重なりとずれに着目して探求することである。その際、障害カテゴリーと近代的能力観との間のアンビバレントな関係を解きほぐす鍵として、合理的配慮アプロ

ーチが有する意義と射程を明らかにし、新たな政策的アプローチの可能性を提示する。

B. 研究方法

基本的に文献調査によって研究を進めた。また、国際人権法学等の関連領域の研究者との議論の場を定期的に設け、理論構築の妥当性について適宜確認し、論旨を精査した。

(倫理面への配慮)

本研究は人を対象とする調査等を含むものではないが、研究の実施に当たっては「日本社会学会倫理綱領」等の関連規定を遵守し、研究倫理上遺漏のないよう努めている。

C. 研究成果と考察

本研究により、合理的配慮の意義と射程についての以下の知見が得られた。まず、合理的配慮アプローチは、潜在力への着目によって障害者にとっての機会平等を実質化する道を拓く一方で、(1)形成期における能力の潜在化に対して無力であり、(2)そもそも評価対象となる能力の内容についての社会的バイアスを温存させてしまう、という難点を併せ持つことが確認された。その上で、一見潜在力の十全な評価をめざすように思われる、その意味で(1)の課題に親和的なものに見える現代の新しい能力観が、発達障害をはじめとして新たな「障害」を浮上させていることを示すとともに、(2)の課題がより先鋭化した形で問われることを通じて、合理的配慮アプローチの根源的な修正を迫る論点が析出された。

D. 結論

合理的配慮アプローチは、その意義と射程が適切に把握された上で運用がなされる限り、少なくとも従来の障害カテゴリーの機会平等に関して一定の有効性を持つ。しかし、ポスト工業化した現代社会において進行している「潜在力」への着目と、それに伴って焦点化されてきた発達障害等をめぐる問題は、合理的配慮アプローチの有効性に原理的に挑戦する論点を含んでお

り、その点を織り込んだ合理的配慮アプローチの拡張が求められる。

E. 研究の政策的含意

本研究は、現在立法措置が検討されている障害者に対する合理的配慮提供義務の実践的有効性を高める上で、不可欠な理論的基礎を提供する研究として位置付けられる。とりわけ、発達障害や知的障害等、分かりやすい身体上の機能制約を持たない障害カテゴリーに関して、合理的配慮の内実や運用方法に関わる理論的・実践的課題が数多く指摘されるようになっており、それらに応える政策的なアプローチを構想するに当たって、従来の合理的配慮アプローチが「障害」のどの部分に、どのように働きかける政策手段であるのかを整理しておくことは重要である。さらに本研究からは、従来の合理的配慮アプローチの難点を踏まえて、能力評価の対象の限定化による問題解決の方向性が示唆されている。

F. 研究発表

- ・星加良司，2010，「社会的障害（disability）にみる能力概念の再編成」第11回「ちから研（教育における「力」の概念に関する学際的研究）」研究会報告

G. 知的所有権の取得状況

なし

「合理的配慮」と障害／能力観の変容

星加 良司

1. 問題の所在

障害者権利条約（2006年採択）では、「障害のあるすべての人によるすべての人権及び基本的自由の完全かつ平等な享有を促進し、保護し及び確保すること」が目的として謳われている。また、同条約の締結を睨んで国内の障害者施策の体系的な見直しを進めている「障がい者制度改革推進会議」がまとめた「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）」（2010年）には、「市民との実質的な平等を基礎とした人権法に向けたパラダイムの転換が求められている」という記述がある。これらの文言を引くまでもなく、現代の障害者施策のトレンドは、障害者を平等な市民として位置付ける実質的な取り組みを進めるという理念を前提とするものだ。では、障害者を他の市民と平等に扱うとは何を意味するのだろうか？

平等とは何か、あるいは何の平等か、という問いは、哲学的・社会政策的な大テーマであり続けているが、少なくとも「機会の平等（equality of opportunity）」がミニマムな条件として必要とされるという点については、規範論的な観点からも機能主義的な観点からも、幅広い支持を得てきたといえる。ここでのポイントは、平等の実現が単に「正しい」ものと見なされているだけでなく、社会にとっても有益だと考えられていたということだ。少なくとも新古典派経済学の基本テーゼに基づけば、人々に実質的に平等な機会を与えることは、市場を効率的に作動させるための前提条件である。人々に平等な機会を与えず、自らの差別的な選好に基づいて恣意的に労働力を選ぶような雇用者は、能力の高い労働者を十分に活用することができないから、市場における競争で生き残ることができず、早晚淘汰される（Becker 1971）。

だから、資本主義的な市場競争が隆盛を極めた近代社会において、同時に人々の平等な処遇を保障するような法的枠組みが整備されてきたことは、実は驚くに当たらない。たとえば、日本国憲法には、「すべて国民は、法の下に平等であつて、人種、信条、性別、社会的身分又は門地により、政治的、経済的又は社会的関係において、差別されない」（第14条）という規定が設けられている。個々人に平等な機会を保障することは、個人の尊厳の尊重のために必要であるばかりでなく、社会のダイナミックな発展の基礎とも見なされていたといつて過言ではないだろう。

ただし、ひとたび障害問題に焦点を移すならば、事情はそう単純でない。先の日本国憲法には、差別的な取り扱いを禁止する保護対象として障害者は明記されていないが、これは単なる偶然ではない。現在、障がい者制度改革推進会議で室長を務める東は、その困難について、「平等とはいっても、その背景には能力の違いによって発生する結果の不平等については、これを是認する考え方が横たわっていた…」（東 2008）と指摘する。つまり、近代法において保証されたのは、平等な条件下で能力評価がな

される機会なのであって、むしろ能力の差異は個々人に異なる処遇を割り当てる正当な根拠として位置付けられたわけだ。このとき、障害者に対する平等処遇という理念は困難に直面する。それは、文字通り障害（disability）が能力（ability）の欠如という側面を有することに関連している。「障害」と「能力」とのこの関係を基本的に認めてしまうならば、障害者は一定の不平等を「正当に」甘受し続けなければならない位置に置かれることになるのだ。

このように考えると、障害者を平等に扱うというテーマが、実践的にはもとより理論的にも意外な難問であることが見えてくる。一方には、従来の機会平等の枠組みに障害者を包摂することの原理的な困難があり、他方には、障害者を包摂するように機会平等理念を拡張した場合に、規範論的な機会平等論と機能主義的な機会平等論との相補性が崩れてしまうという課題がある。

本稿では、こうした問題意識を前提にして、「合理的配慮」の義務付けという規範的なアプローチによって駆動される能力概念の転換は、社会において有用とされる能力の現代的展開といかに折り合いをつけることができるのか、その点で障害者の平等処遇の実現に対していかに有効な戦略でありうるのかについて、理論的に検討することを目的とする。具体的には、合理的配慮アプローチにおける能力概念の再編の様態を確認した上で（2・3節）、そのことと、現代社会において進行している「新しい能力（コンピテンシー）」の焦点化との関係を明らかにし（4・5節）、それを踏まえて、「新しい能力」と相即的に焦点化された「発達障害」の問題に関するインプリケーションを提示する（6節）。

2. 「合理的配慮」という戦略：能力概念の転換

まず、障害者に対する平等処遇がどのように展開してきたのかを確認することから始めよう。この点について拙稿では、2種類の機会平等概念の歴史的役割の変遷という観点から整理した（星加 2009）。まず、評価時に顕在化する能力（パフォーマンス）を評価の対象とする「メリット原理（merit principle）」に基づいた機会平等理念は、障害を理由とする「異なる取り扱い（disparate treatment）」に基づく不利益待遇の禁止に役割を果たした。たとえば、入学試験や入社試験で、合格基準を満たす成績をおさめているにもかかわらず、志願者が障害を持っているという事実のみをもって直ちに入学や入社を拒否するような直接差別は、この意味での機会平等に抵触することになる。したがって、メリット原理に基づく機会平等理念は、直接差別の禁止のために採られる法的・社会的施策を支持する。

しかし、実は一見中立的に評価がなされているように見えるケースの中にも、障害者に対して「異なる効果（disparate impact）」を有する不利益待遇は含まれている。

1) もちろん「障害＝能力の欠如」という図式は、幾つかの意味で不当に単純化されている。第1に、障害はあらゆる能力を制約するわけではなく、失われる能力があるとしてもそれは部分的である。第2に、「能力」という観念自体が社会文化的な文脈に依存して変化するから、少なくとも医学的に定義される「障害」と一義的な対応関係を持つとは限らない。

なぜなら、能力評価がなされる環境それ自体が、障害者にとって適応しづらいものになっており、その結果十分な能力発揮が困難になる場合がありうるからだ。この場合、実際に所与の環境において障害者は能力を顕在化させることができず、そこで求められるパフォーマンスに関して劣っていると見なされるのだから、純粋なメリット原理はこうした事態に対して無力である。

ところが、この「中立的」な所与の環境が実は健常者の利用を前提として作られたものであり、その意味で偏った、公正でない条件を課すことになっているという理解が、様々な事例を通じて明らかにされ、主張されるに至って、所与の環境の中立性というフィクションが崩れてくると、何らかの理由で潜在化している能力（潜在力）を含めてその個人が特定の条件下では発揮しえなかったはずの能力の全体を評価対象とするような「条件平準化原理（level-the-playing-field principle）」に依拠した機会平等理念が必要とされるようになる。つまり、能力評価がなされる物理的・情動的・慣習的な環境を妥当なものへと取り替える（条件を平準化する）ことによって、個々人の潜在力を適切に顕在化させることが、機会平等の前提として要請されることになるわけだ。

「合理的配慮(reasonable accommodation)」というアプローチは、この文脈に位置付けられる。合理的配慮とは、平等な権利行使を可能にするために個別ケースに対して提供される、過度な負担を伴わない配慮のことだが、こうした配慮提供が法的に義務付けられるということは、差別禁止法の枠組みにおいて、メリット原理に基づく機会平等を超えて、条件平準化原理に基づく機会平等を実現する措置が明示的に位置付けられたことを意味する。すなわち、所与の環境において顕在化しているパフォーマンスをそのまま評価対象にするのではなく、合理的配慮が提供されれば顕在化するはずの潜在力に着目し、それを平等に評価することを求める規定であると理解することができる。したがって、ここで「特定の場合」に行われる「必要かつ適当な変更及び調整」とは、特定の人々に特別な便益を与えるものとしてではなく、所与の環境の非中立性によって特定の人々に不公正な形で課されてしまっている評価環境を改変し、公正な競争条件を確保するためのものとして位置付けられているのである。

3. 「合理的配慮」の臨界

ただし、合理的配慮アプローチによって「障害」と「能力」をめぐるディレンマが解消されたかといえば、少なくとも2点において答えは否である。まず第1に、合理的配慮の提供は、同等の潜在力を持つ人々を等しく扱うという条件平準化原理の要請の観点からも、必ずしも十分なものではない(星加 2009)。合理的配慮アプローチは、既に形成されているにもかかわらず、競争場面における不公正な条件設定によって発揮を妨げられているような潜在力に着目したものである。つまり、一時的に潜在化している能力を掘り起こすことによって、同等のパフォーマンスを期待できることが前提となっているのだ。別の言い方をすれば、ここでは是正・補正の対象となっているのは、今まさに能力評価が行われている場面そのものの環境の非中立性に限定されているということである。

しかし、能力の潜在化は、なにも評価がなされる場面においてのみ生じるわけではない。能力の形成期において、移動や情報処理に関わるバリアのために教育資源に十分にアクセスできない等、何らかの要因で潜在力が十分に発展させられなかったような場合はどうだろうか。こうしたケースにおいても、能力の形成期に個々人が置かれていた環境は非中立的であり、そのことによって発揮できるパフォーマンスに差が生じてしまっていることに変わりはない。ただし、この場合には、いくら評価場面で合理的配慮が提供されたとしても求められるパフォーマンスを十分に発揮することはできないから、仮にもともと個人に備わっていた潜在力が同等であったとしても、同様の結果を得ることはできない。

第2に、合理的配慮アプローチにおいて「過度な負担」として免責される事柄の中に、実は障害者に対する不利な条件設定を温存させる契機が含まれているという可能性がある（星加 2010）。合理的配慮によって顧慮されるのは、あくまでも非中立的な環境によって能力の評価が歪められることであって、評価対象となる能力の内容そのものが問われることはない。つまり、環境の非中立性を取り除いたところに現れる能力評価の真の対象とされるものが、どのような要素を含み、どのような尺度で評価されるものなのかという点に関わって、依然として障害者に不利なバイアスがかかっている可能性は否定されないのだ。たとえば、入学試験に当たって用いられるアカデミック・スタンダードは変更を求められることのないアンタッチャブルな領域として司法判断が下されてきたが、その機械的な一律適用が特定の人々に対して有利または不利に働く側面は必ずしも十分顧慮されていない。もちろんこの種の基準の設定が選抜試験においては一定程度必要とされること、またその基準はアドホックに変更されたり適用にばらつきが生じたりすべきではないことは、基本的な原則である。ただし、アカデミック・スタンダードを絶対視することには危険も伴う。それは、既存のアカデミック・スタンダードそのものが有する非中立性への感受性を封殺する恐れがあるからだ。教育機関が提供するプログラムには、何が、どのように学ばれるべきなのか、その習熟度をどのような方法で評価するのか、といった価値判断を伴う前提があり、アカデミック・スタンダードはそれらを反映している。そしていうまでもなく、そうした諸前提は、社会のあらゆる集団にとって中立的に機能するわけではない。だとすれば、非障害学生を対象として、あるいは非障害教員の手によって歴史的に構築されてきた既存のアカデミック・スタンダードを頑なに維持し、その充足を障害学生に機械的に要求することは、障害者にとってアクセスしづらい能力評価のゲームに参加を強要されるに等しい。合理的配慮の免責要件に関する法の運用によって、そうした能力基準が相対化され、見直される機会そのものが縮減されるという社会的機能については、十分に留意する必要がある。

改めて整理すれば、合理的配慮アプローチは、潜在力への着目によって障害者にとっての機会平等を実質化する道を拓く一方で、(1)形成期における能力の潜在化に対して無力であり、(2)そもそも評価対象となる能力の内容についての社会的バイアスを温存させてしまう、という難点を併せ持っている。これらの課題に対してどのような諸

方策がありうるのか²⁾については、それ自体広範な問題群を含む研究領域であるわけだが、実は(1)と(2)の課題が交差する地点に新たなテーマが浮上してきている。以下ではこのテーマについて素描し、「障害」と「能力」をめぐる問題系の現代的な展開を示す。

4. ポスト工業社会における能力観の変容

実は現代において、評価対象とされる能力の内容が質的に変化してきていることが指摘されている。そしてその変化は、ある意味で潜在力の十全な評価をめざす方向性と親和的なものであるように思われるにもかかわらず、いやむしろそうであるがゆえに、新たな社会的バイアスを生み出している（別言すれば新たな「障害」をもたらす）側面がある。つまり、ある意味で前述の(1)の課題に応える能力観の変容が、(2)の課題を惹起するという逆説が生じているということだ。本稿の残りの部分では、この事態について説明し、そのことがもたらす問題について考察を進める。

現代の経済社会の基本的な特徴として、産業構造の転換と労働市場の流動化を挙げることができる。従来規格化された工業生産を中心とする労働の比重は相対的に低下し、代わって情報化・消費社会化の進行を背景として、消費者の欲求に柔軟に、またきめ細かく対応する付加価値の生産の重要性が飛躍的に高まっている。いやむしろ、マーケティング戦略の充実により消費者の「半歩先」を行くことで、ニーズそのものを創出し、創出されたニーズに対応した財やサービスを提供するという形で、自己増殖的に生産活動を展開することが求められているとさえいえる（見田 1996）。こうした状況下で労働者に求められる能力は、様々な外的な変化に対応するばかりでなく自ら変化を生み出していく力であり、新しい価値を自ら創造していく力である。また、そうした即応性や想像性を発揮するための基本的な資質として、対人的なコミュニケーション能力を活かして幅広く情報収集やネットワーク形成を図り、「空気を読みながら」臨機応変に職業生活に適応することが求められる³⁾。

このように、産業社会の変容に伴って労働市場で求められる能力の内容にも質的な変化が生まれてきているわけだが、その重要な特徴の1つとして「潜在力」への着目を多くの論者が指摘している。たとえば、本田は現代社会におけるメリトクラシーの様相の質的变化について、「これまでなかったような見えにくい不透明な形で、しかも人々の中に潜在している可能性を最大限に動員」（本田 2005: 20）するような形で、能力評価の基準やルールが再編成されてきていることを指摘している。ここで焦点化

²⁾ 厳格な責任—平等主義の立場を採る John E. Roemer の機会平等構想（Roemer 1998）に依拠した場合に、割当（クォータ）方式を含むハードなアファーマティヴ・アクション施策が、一定の条件下で機会平等の観点から正当化可能であり、それは形成期における能力の潜在化に対する処方箋となりうることについては、拙稿（星加 2009）で論じた。

³⁾ 現代社会で殊更クローズアップされるようになったこうした能力について、本田は「ポスト近代型能力」と名付け、その内容を特徴付けるキーワードとして、「生きる力」、多様性・新奇性、意欲、創造性、個別性・個性、能動性、ネットワーク形成力、交渉力といった諸要素を挙げている。

される能力は、獲得・形成の道筋が確立されたものではなく、個々人の生来の資質に多くを負うようなものとされる。またセネットは、現代のメリトクラシーの能力評価の中核に、人々の「潜在性」への関心があるとし、「問題から問題へ、また、課題から課題へ器用に渡り歩く能力」(Sennett 2006=2008: 118)や「すでに習得されたものの活用能力ではなく、新しい何かを習得する能力」(ibid.: 101)が重視されるようになったと論じている。

こうした新しい能力観への注目は、国際的な研究プロジェクトの焦点ともなっている。OECDが実施したDeSeCO (Definition and Selection of Competencies: Theoretical and Conceptual Foundations)プロジェクトでは、諸個人の「人生の成功」と「正常に機能する社会」にとって普遍的に重要と考えられる能力の諸要素を「キー・コンピテンシー」という形で整理した。その中で、現代社会の特質として複雑さと不確実性が高まっていることを挙げ、そうした世界に対処するためには、「反省性 (reflectivity) (個人による人生への思慮深いアプローチ) ⁴⁾ に基づいて、「最初に学習されたやり方でくり返し適用することのできるスキル以上の能力」を保有することが有用であるとした上で、以下の3つのカテゴリーのキー・コンピテンシーを特定している。すなわち、①社会的に異質な集団で交流すること (他者とうまく関わる力、協力する力、紛争を処理・解決する力)、②自律的に活動すること (大きな展望・文脈の中で行動する力、人生計画や個人的プロジェクトを設計・実行する力、自らの権利・利益・限界・ニーズを守り主張する力)、③相互作用的に道具を用いること (言語・シンボル・テキストを相互作用的に活用する力、知識や情報を相互作用的に活用する力、技術を相互作用的に活用する力)である (Rychen & Salganik 2003=2006)。

このように、複雑化・流動化する現代社会において、従来とは異なる新しい能力概念が要請され、またそれに基づく社会の再編成が進行している。そして、その新しい能力観の中核に、ある種の潜在力への関心を読み取ることができるのである。

5. 2つの潜在力

前節で見たように、近年個々人の潜在力を評価対象にしようとする趨勢が、就労や教育の場面で広がっている。では、合理的配慮アプローチをはじめとする機会平等施策によって人々の潜在力の十全な評価がめざされることと、こうした趨勢とはどのような関係にあるのだろうか。

結論を先取りすれば、合理的配慮アプローチが光を当てようとしている潜在力(「潜

⁴⁾ 「反省性」の構成要素として、「多元的な社会空間を乗り切ること」(特有の知識、価値観、ルール、儀礼、コード、概念、言葉、法律、機関、および対象物を持ったゲームの諸空間を横断し、柔軟に適應すること)、「差異や矛盾に対処すること」(排他的な選択肢集合への還元や厳格な規則の適用ではなく、現実の統合された諸側面として諸規範の緊張関係を扱うこと)、「責任をとること」(様々な社会領域において革新的で、創造的で、自己主導的で、内発的な動機づけをもつ存在として、自らの決定と行動を批判的・内省的に捉えること)の3点が挙げられている (Rychen & Salganik 2003=2006)。

在力Ⅰ」と、現代的な新しい能力観において焦点化されてきた潜在力（「潜在力Ⅱ」）との間には、一定の共通性ととともに明確な差異がある。両者に共通しているのは、従来の能力評価はある主の恣意性、文脈依存性を持っているために必ずしも妥当でないという認識に基づいて、いまだ発現していない何物かに焦点を当てることによって能力の本質を評価の対象にしようとする志向性である。その意味で、個々人には従来の能力評価では十全に顕在化していない何らかの力が潜んでおり、またその力は何らかの仕方です測定可能であるという前提は共有されているとあってよい。

では両者の違いは何か。合理的配慮アプローチにおいては、評価がなされる所与の環境が、ある人にとっては有利に働き、別の人にとっては不利に働くということが問題にされ、その際不利な条件を課されることになってしまった人の能力の潜在性に焦点が当てられる。同一の評価環境であっても、人々の身体や認知の機能等の差異に応じて異なる効果を持ってしまう場合があるから、そこで潜在化してしまった能力を十全に評価するための評価環境の調整が図られることになる。つまり、「潜在力Ⅰ」は人々の多様性に対応して複数の評価環境を用意することによって、十全に測定されるようなものとして想定されているわけだ。

他方、現代社会が要求するのは、現在の一時点におけるローカルな能力ではなく、ある程度普遍的に妥当するような能力の保有である。従来の評価基準によって、ローカルな状況に対応可能なスペシフィックな能力についてはある程度測ることができるが、流動的に変化する状況に応じてそのつど必要とされる能力を適切に把握することはできないから、そうした能力は潜在化してしまっていることになる。つまり、「潜在力Ⅱ」は外的な状況の変容性に対応して、あらゆる評価基準に順応するための資質を個々人の深部に探求することによって見出されるようなものとして想定されている。

以上を踏まえると、一見同じ「潜在力」をターゲットとする能力評価の見直しであっても、その方向性は質的に異なっていることが分かる。ここで、従来の能力評価場面では、環境Aにおいて基準 α に基づく評価がなされていたとしよう。このとき、合理的配慮アプローチでは、基準 α は問題とせず、環境Aが非中立的であることを理由に、人々の多様性に応じて環境Bや環境Cを用意することになる。これに対して、現代的な新しい能力観においては、基準 α は現時点でしか通用しない特殊なものであることを理由に、それらに変化しても（たとえば基準 β や基準 γ が求められるような状況に置かれたとしても）対応可能な基準Aによる評価が求められる。

こうした共通性と差異を踏まえると、近年促進されているこの2つの「潜在力」への注目はどのような相互作用や緊張関係を産むのか、という論点が浮上する。次節では、この論点について検討することにしよう。

6. 新しい能力観と「発達障害」

4・5節では、現代社会において「潜在力Ⅱ」がクローズアップされてきていること、そしてそれは合理的配慮アプローチが顧慮しようとした「潜在力Ⅰ」とは幾つかの点で質的に異なっていることが確認された。それらを踏まえて本節では、「潜在力Ⅱ」の

焦点化と同時期に関心が高まった「発達障害」に関して、合理的配慮アプローチの有効性を検討する。

今世紀に入って「発達障害」への注目は急速に高まった。2004年に成立した「発達障害者支援法」(翌年施行)はその1つの象徴である。このことは、従来の障害者施策が、身体障害・知的障害・精神障害のいわゆる三障害を中心に推進されてきたことに対して、そこから取り残されてきた、あるいは注目すらされてこなかった問題への取り組みを促すという点で、重要な意義がある。その一方で、「知的障害、広汎性発達障害(自閉症スペクトラム)、特異的発達障害(学習障害)、ADHDを総称する操作的な診断分類」(滝川 2008)として医学的な定義を与えられていた発達障害が、なぜ近年になって社会問題化されてきたのかという点も注目に値する。つまり、医学的な診断名として登場してから時を経た今になって注目を集めるようになった、その歴史的・社会的文脈に焦点を当てる必要があるということだ。

この点について、発達障害⁵⁾の社会問題化が、コミュニケーション・スキルや社会関係の構築の能力を労働者に要求する、産業構造や労働市場の変化と深く結びついているという指摘は、既になされている(高岡 2007)。また、労働市場において求められる労働者像が、「柔軟で、適応力のある、さまざまな可能性に開かれた『潜在能力』を持った主体」へと変容する中で、もともと即興的に情報を取捨選択しながらアドホックに場の秩序を組み上げていくようなコミュニケーション様式を苦手としている発達障害者が、就労の場をはじめとする様々な社会関係から排除されていくことになるという分析もなされている(綾屋 2010)。つまりは、現代的な新しい能力観において「潜在力Ⅱ」が焦点化され、価値化されたことに相即して、その新しい能力基準に照らして劣っていると見なされる人々の性質が、新たな「障害」として「発見」され、名付けを与えられていったということなのだ。「発達障害者支援法」の重要な柱の1つが就労支援に置かれていることも、このことを側面から支持する傍証となろう。なぜなら、就労支援が重要な課題として浮上したということは、その時期に発達障害者の就労困難が社会問題化したことを意味しているが、当然そのことは就労において求められる能力や適性に関する状況の変化との関連で理解されるべきだからである。

以上から、「潜在力Ⅱ」への焦点化は、発達障害に関する限りネガティブな効果を持った趨勢であることが確認されたが、最後にそれは合理的配慮アプローチによる「潜在力Ⅰ」への着目によって有効に是正されるのか、という問いについて考えたい。それは同時に、発達障害者への合理的配慮はいかにして可能になるのか、という問いでもある。

前節で確認したように、合理的配慮アプローチは「潜在力Ⅰ」の評価のために、人々の多様性に応じた環境調整を要求する。これに対して、「潜在力Ⅱ」を求める傾向には、人々の身体的な多様性への感受性はもともと内在していない。ただし、環境調整は「過度な負担」を伴わない範囲に限定されているから、この規範的な要請を受け容れることは原理的にはさほど困難でないはずだ。なぜなら、個々人が有する身体的な差異は、

⁵⁾ 発達障害には様々なタイプの特性が含まれており、その境界を画すること自体が困難なのだが、本稿では社会関係の維持や構築に特異的に困難を抱えている人々(アスペルガー症候群等)を念頭に、この語を使用している。

それ自体としては基本的に固定的なものだから、環境調整に伴うコストの問題さえクリアしてしまえば、その後の時間軸における状況の可変性への対応という要請を阻害するものではないからだ。

だとすれば、「潜在力Ⅱ」を求める社会的要求に、「潜在力Ⅰ」の評価のための環境調整を組み合わせることは可能である。前節の表現を援用すれば、人々の多様性に合わせて環境 A・B・C 等の複数の環境を用意した上で、基準 A を要求するということになる。

こうした解決策は、少なくとも身体障害に関する限りはさしあたり有効に機能する。しかし、発達障害に関しては事情が大きく異なる。というのは、発達障害の場合、基準 A と障害特性とが表裏の関係にあるため、その基準自体が能力を潜在化させるものとして機能してしまうから、「潜在力Ⅰ」の評価のためにはその基準の相対化が必要とされるからだ。別の言い方をすれば、身体障害に関わる多様性については環境 A の変更によって対処することができ、それは「潜在力Ⅱ」を求める立場からも許容可能だったのだが、発達障害に関わる多様性については基準 A の変更を必要とするから「潜在力Ⅱ」の本質と抵触してしまうということである。

実はこのことは、合理的配慮アプローチの根源的な修正の必要性を示唆する論点を含んでいる。合理的配慮アプローチは、評価基準の変更を求めることなく環境調整によって「潜在力Ⅰ」の十全な評価を行おうとするものだが、実はこのままでは発達障害者の「潜在力Ⅰ」を取りこぼしてしまうことにつながる。つまり、発達障害者の「潜在力Ⅰ」の評価に有効であろうとすれば合理的配慮概念の再編を必要とし、一方そうした修正を加えないのであれば発達障害に関して無力なアプローチとなるということなのである。

7. むすびにかえて

合理的配慮アプローチは、その意義と射程が適切に把握された上で運用がなされる限り、少なくとも身体障害カテゴリーの機会平等に関して一定の有効性を持つ。しかし、ポスト工業化した現代社会において進行している「潜在力」への着目と、それに伴って焦点化されてきた発達障害等をめぐる問題は、合理的配慮アプローチの有効性に原理的に挑戦する論点を含んでおり、その点を織り込んだ合理的配慮アプローチの拡張が求められている。このことを踏まえ、発達障害をはじめ、明示的な身体の機能制約を伴わない障害カテゴリーに関して合理的配慮アプローチを有効に機能させるための理論的・実践的方途を探ることが、今後の課題である。

文献

綾屋紗月, 2010, 「隙間に立ちあがるものーノイズ・ノリ・熟議」

(<http://manazashijam.web.fc2.com/pdf/ayayamoon20100510.pdf>)

Becker, G., 1971, *The Economics of Discrimination* (2nd ed.)

- 東 俊裕, 2008, 「障害に基づく差別の禁止」, 長瀬修他編『障害者の権利条約と日本—概要と展望』生活書院.
- 本田由紀, 2005, 『多元化する「能力」と日本社会—ハイパー・メリトクラシー化のなかで』NTT出版.
- 星加良司, 2009, 「機会平等・合理的配慮・アファーマティヴアクション」, 厚生労働科学研究費補助金研究事業『「障害者の自立支援と『合理的配慮』に関する研究」2008年度報告書』: 67-80.
- , 2010, 「『合理的配慮』の制約条件に関する検討: 教育分野を中心に」, 厚生労働科学研究費補助金研究事業『「障害者の自立支援と『合理的配慮』に関する研究」2009年度報告書』: 49-60.
- 見田宗介, 1996, 『現代社会の理論』岩波書店.
- Roemer, J.E., 1998, *Equality of Opportunity*, Harvard University Press.
- Rychen, D.S. & Salganik, L.H. eds, 2003, *Key Competencies for a Successful Life and a Well-functioning Society*: Hogrefe & Huber Publishers. (=2006, 立田慶裕訳『キー・コンピテンシー—国際標準の学力をめざして』明石書店)
- Sennett, R., 2006, *The Culture of the New Capitalism*, Yale University Press. (=2008, 森田典正訳『不安な経済／漂流する個人—新しい資本主義の労働・消費文化』大月書店)
- 高岡健, 2007, 『やさしい発達障害論』批評社.
- 滝川一廣, 2008, 「「発達障害」をどう捉えるか」松本雅彦・高岡健編『メンタルヘルスライブラリー21 発達障害という記号』批評社.

厚生労働科学研究費補助金（障害者対策総合研究事業(身体・知的等障害分野)）

分担研究報告書

「障害者の自立支援と『合理的配慮』に関する研究
—諸外国の実態と制度に学ぶ障害者自立支援法の可能性—

障害者雇用における『合理的配慮』の政策化に向けて
分担研究者 遠山 真世（立教大学コミュニティ福祉学部 助教）

研究要旨

1990年代に米英で障害者に対する差別禁止法が施行されて以降、「差別禁止」や「機会平等」の理念が各国へと普及した。また、障害者の権利条約では「合理的配慮」の実施が明記され、それを受けて欧米諸国で雇用場面における「合理的配慮」の取り組みが進められてきた。

一方わが国では、障害者雇用率制度によって障害者の雇用が事業主に対して義務づけられているが、「差別禁止」や「合理的配慮」の考え方は雇用場面においてほとんど浸透していない。現場サイドや研究者の間ではそれらの考え方が注目され、導入に向けた検討が進められているものの、未だ具体的な政策の提示には至っていない。

筆者はこれまでの研究で、欧米諸国で実施されている「合理的配慮」の具体的な内容を概観・整理するとともに、障害者の雇用問題の解決に対する有効性と限界を指摘した。また、わが国における障害に対する配慮の実施状況や、障害者の配慮に関する意識を把握し、実態の面からみた課題を抽出した。

こうした研究成果をふまえ本研究では、まず、障害者権利条約における「差別禁止」や「合理的配慮」の考え方を理解するとともに、諸外国で実際に行われている合理的配慮の内容を把握する。次に、「障害の社会モデル」に依拠し障害者の就労問題を整理したうえで、合理的配慮の射程と限界について分析し、今後めざすべき新たな「平等」のあり方を提示する。最後に、各種の施策や諸外国の政策の問題点を指摘しつつ、新たな平等の実現に向けた障害者雇用政策を構想した。

A. 研究目的

本稿の目的は、障害者雇用における「合理的配慮」を実現し、雇用の機会および質を保障するための政策を検討・提案することである。

第一に、米英の差別禁止法や障害者権利条約における「合理的配慮」の概念や手段を、諸外国の実施例をもとに概観する。第二に、「障害の社会モデル」にもとづいて障害者の就労問題を整理したうえで、差別禁止や合理的配慮の

有効性と限界を指摘するとともに、問題を過不足なく解決するための新たな「平等」を提示する。第三に、日本や諸外国で実施されている障害者雇用政策の理念や手段を概観し、そのメリット・デメリットを抽出したうえで、今後の政策に求められる理念や手段について具体的に提案する。

B. 研究方法

諸外国における「合理的配慮」の実

施や差別禁止法などの政策に関する先行研究、国内外での障害者雇用に関する議論、各種機関が行った障害に対する配慮に関する実態調査の結果をもとに本研究を行った。

(倫理面への配慮)

特に該当しない。

C. 研究成果と考察

現在、諸外国で実施されている「合理的配慮」は多岐にわたるものの、職業的に重度な障害者の能力・生産性の低さの問題を解消するものではない。物理的な職場へのアクセスや作業環境の整備に加え、勤務時間や休暇に関する配慮、職務遂行が可能な職種への配置転換、上司や同僚への研修や関係調整など、配慮の幅は拡大しているが、障害の影響による作業効率の低下や仕事の理解等における不利への対応を求めるものにはなっていない。

一方わが国では、障害者雇用納付金制度にもとづき、障害に応じた多様な環境整備が行われつつあるが、ハード面での配慮にとどまり、勤務条件の整備や人的な環境の整備は未だ不十分である。さらに、割当雇用の枠を超えた雇用に関しては、雇用そのものや障害への配慮は、企業の側の裁量に委ねられることとなる。

障害者の能力・生産性の低さによる問題を解消してこそ真の問題解決といえるが、そのためには、既存の政策枠組を超えた新たな理論基盤を整備し、そのもとに各種の政策手段を構想・配置しなければならない。

D. 結論

障害者雇用における「合理的配慮」の政策化に向けて、本稿では「障害ゆ

えの問題が生じない状態」を新たな「平等」とし、それを実現するための配慮や施策を「必要な配慮」として位置づけることを提案したい。元来「合理的配慮」は、障害によってできない部分を補うという考えにもとづいている。ならば、重度障害者のかかえる能力・生産面での不利も解決すべき課題といえる。

具体的な解決策としては、新たな平等と「必要な配慮」を理論基盤とし、差別禁止・割当雇用・保護雇用を組み合わせさせた政策を提示する。能力・生産面での不利の問題に対しては、割当雇用による義務づけまたは国による直接的な雇用が有効である。企業の生産性が低下する部分に関しては、国による企業への補助や賃金補填も必要となる。

E. 研究の政策的含意

本研究によって、障害者の雇用問題は、既存の政策によってでは解消しえないことが明らかとなった。問題を過不足なく解決し、真の平等を実現するためには、政策のあり方そのものを根底から見直す必要がある。

本研究は、雇用の保障による自立支援の方法を提示するものである。さまざまな限界をはらんだ現行政策に対して、新たな政策によって「能力的不利」をかかえる障害者の問題を社会全体の責任として解決し、そうした人々を社会に包摂することが可能となる。

F. 研究発表

なし

G. 知的所有権の取得状況

なし

障害者雇用における「合理的配慮」の 政策化に向けて

遠山 真世

1. はじめに

(1) 日本における障害者の就労実態

日本における障害者の就労状況をみると、「平成 18 年 身体障害者、知的障害者及び精神障害者就業実態調査」(厚生労働省 2006)によれば、20～50 代の障害者の就業者の割合は全体で 45.1% (身体障害者で 49.7%、知的障害者で 59.2%、精神障害者で 17.9%)であった。就労形態の内訳は、障害者全体で常用雇用の割合は 40.5% (身体障害者で 48.4%、知的障害者で 18.8%、精神障害者で 32.5%)、福祉的就労の割合は 20.7% (身体障害者で 6.5%、知的障害者で 59.1%、精神障害者で 37.7%)であった。

民間企業や行政機関等での雇用状況をみると、「平成 22 年 6 月 1 日現在における障害者の雇用状況」調査(厚生労働省 2010)によれば、民間企業で雇用されている障害者は 34 万 2,973.5 人、民間企業全体での実雇用率は 1.68%であった。法定雇用率の対象となっているすべての企業や行政機関等で雇用されている障害者は、合計で 39 万 7,523 人、全体での実雇用率は 1.74%であった。また、法定雇用率を達成している民間企業の割合は 47.0%、行政機関等も含む対象全体での達成割合は 74.8%であった。

一方、授産施設や小規模作業所等のいわゆる福祉的就労に従事している障害者は、厚生労働省の調べによれば、平成 20～21 年時点で 16 万 7,000 人であり、一般就労へ移行した人は平成 17 年時点で 2,387 人であった(厚生労働省 2011)。調査時期のずれはあるものの、一般就労へ移行する人の割合を計算すると、わずか約 1.4%にすぎない移行率である。また、平成 21 年時点での福祉的就労における工賃月額、就労継続支援 B 型で 1 万 3,091 円、小規模授産施設で 8,208 円であった。2007 年から「工賃倍増 5 か年計画」が開始されているものの、対象施設全体の平均工賃は、2008～2009 年にかけて 1 万 2,587 円から 1 万 2,695 円へと、わずか 100 円程度上がっただけである(厚生労働省 2010)。

日本では障害者雇用率制度が実施されており、近年の法定雇用率の達成に関する行政指導の強化の効果もあってか、実雇用率は徐々にではあるが上昇しつつある。しかしながら、未だ法定雇用率の達成には至っておらず、法定雇用率を達成している民間企業は半分にも満たない。また、20～50 代の障害者で就労している人は、全体で半数を下まわっており、その中でもとくに知的障害者と精神障害者で、福祉的就労に従事している人が多い。さらに、福祉的就労の工賃はきわめて低い水準であり、そのことは長年にわたって問題視され続けている。

(2) 障害者の就労をめぐる国際的動向

日本の障害者の就労がこのような状況である一方で、2006年には「障害者の権利に関する条約」(以下、「障害者権利条約」とする)が国連総会で採択され、世界各国が続々とこの条約を批准することとなった。日本政府も2007年に条約に署名するとともに、批准に向けた検討が進められている。

障害者権利条約の第27条では労働や雇用に関する事項が定められており、障害を理由とした差別の禁止、労働市場における雇用機会の拡大、積極的差別是正措置も含む適当な政策や措置を通じた雇用の促進、職場における合理的配慮の提供等が求められている。これにもとづき各国は、障害者の雇用にかかわる政策や制度の見直しに取り組むこととなった。

それを受けて日本でも、障害者権利条約の内容が紹介され、「差別禁止」や「合理的配慮」に関する理解が深められるとともに、諸外国の障害者雇用政策の現状が再整理され、各国における合理的配慮の実施例も把握されつつある。そうした中で、日本における差別禁止や合理的配慮の導入に向け、いくつかの課題が抽出されてはいるものの、具体的な政策が提示されるまでには至っていない。また、割当雇用に加えて差別禁止を導入することや、福祉的就労を雇用として位置づけるといった議論も多くみられるが、筆者がこれまで指摘してきたように、差別禁止とその他の施策とは本質的に対立する考え方ははらんでいる(遠山 2004)。新たな政策を構想するにあたっては、多様な施策を統合的に配置するための理論基盤から再検討する必要がある。

(3) 本稿の目的と構成

そこで本稿では、障害者の雇用問題を解決するための新たな政策のあり方について議論を行う。まず、障害者権利条約における「差別禁止」や「合理的配慮」の考え方を理解するとともに、諸外国で実際に行われている合理的配慮の内容を把握する。次に、「障害の社会モデル」に依拠し障害者の就労問題を整理したうえで、合理的配慮の射程と限界について分析し、今後めざすべき新たな「平等」のあり方を提示する。最後に、各種の施策や諸外国の政策の問題点を指摘しつつ、新たな平等の実現に向けた障害者雇用政策を構想する。

2. 「差別禁止」「合理的配慮」の概要

(1) 障害者権利条約における規定

障害者権利条約の第2条では、障害を理由とするあらゆる区別・排除・制限が「差別」として定義されており、障害者の人権や自由のための必要かつ適当な変更および調整が「合理的配慮」として定義されている。ここでは、合理的配慮の否定も「差別」に含まれるが、合理的配慮は過度の負担にならないものをいうとされている(政府仮訳)。これにもとづき締約国は、あらゆる差別を禁止し法的保護を保障するとともに、合理的配慮が提供されるための適当な措置をとるよう求められている。

第 27 条では、労働および雇用について規定されており、障害者の労働市場における労働の権利や、労働によって生計を立てる権利を認めるとされている。このうえで、募集・採用・雇用条件・雇用継続といった雇用にかかわるすべての事項に関し、障害を理由とする差別が禁止されるとともに、積極的差別是正措置や奨励措置等を含む適当な政策を行うことが求められている（外務省 2011）。

（2）米英の差別禁止法における規定

障害者権利条約が採択される以前には、1990 年代にアメリカやイギリスで差別禁止法が施行され、その理念や手段は各国の障害者雇用政策に大きな影響を及ぼしてきた。

アメリカやイギリスの差別禁止法では、当該の職において本質的な業務を行うことができる「有資格の障害者」であり、そうした障害者が業務を可能にするための合理的配慮を提供することが、企業に対して求められている。ここでも障害者権利条約と同じく、合理的配慮を提供しないことは「差別」に含まれ、また、合理的配慮の提供が企業にとって過度の負担となる場合には、その義務は免除される。

障害者権利条約の「差別禁止」や「合理的配慮」は、アメリカやイギリスの差別禁止法の理念や手段に依拠しつつも、対象を「有資格の障害者」に限定していない点と、積極的差別是正措置等も含めた政策の実施を求めている点で、その射程は広いといえる。

（3）「合理的配慮」の具体的内容

日本でも障害者権利条約の批准に向けた検討が進められる中で、条約の概要が紹介され理解が進められるとともに、各国で実施されている「合理的配慮」の具体的な内容に関する情報も蓄積されてきた（障害者職業総合センター 2008a）。

障害者に対し「合理的配慮」が提供されるのは、募集や採用から職場や作業の環境、勤務条件や雇用管理、雇用の継続や福利厚生に至るまで、労働や雇用にかかわるあらゆる場面である。職場や作業の環境に関する配慮としては、エレベータやスロープといった設備を整えることがあげられ、こうした環境整備によって職場へのアクセスが可能となる。また設備面に加えて、音声読み上げソフト等の業務遂行を補助する機器類の導入や、知的障害者等が作業をしやすくするためのさまざまな工夫、コミュニケーションを図るための手話通訳者等の配置も含まれる。勤務条件や雇用管理の面では、勤務時間や休暇等の調整、適切な職務への配置転換、上司や同僚に対する研修といったことも、合理的配慮として各国で実施されている。

このように、労働や雇用における「合理的配慮」には、ハード面での環境整備に加えて、個々の障害者に応じた工夫、働き方の調整や人的な環境整備など、ソフト面での多様な事柄が含まれるようになってきている。諸外国では、こうした配慮を通して、さまざまな障害者にとって能力が発揮でき働きやすい環境・条件が、国や企業の義務として実現されているのである。

（4）「差別禁止」「合理的配慮」における課題

障害者権利条約や各国の差別禁止法における「差別禁止」「合理的配慮」の理念や手

段は、障害者の権利を平等に保障し、労働市場への新たな参入や雇用の質の確保を推進する一方で、日本での導入に際し、いくつかの課題を残すものでもある。

まず、米英で差別禁止法が施行された時に危惧されたのは、重度の身体障害者や知的障害者、精神障害者といった職業的に重度な障害者を取り残される点である。近年、各国で多様な合理的配慮が実施され、その対象範囲にさまざまな状況の障害者が含まれるようになったものの、後述するとおり、業務を行う能力が相対的に低い障害者は、合理的配慮が提供されたとしても、雇用されない可能性も考えられる。また、合理的配慮の提供が、企業にとって「過度の負担」とならない範囲に限られる点も、しばしば問題とされてきた。当該の企業にとって過度の負担かどうかは、その企業の経済状況や人的資源の状況等に応じて個別に判断されるのだが、障害者の側からみれば、同じ障害者あるいは同様の障害状況であっても、合理的配慮が提供されるケースとされないケースが生じうるということになる。

また、日本に差別禁止法や合理的配慮を導入しようとする際の検討課題としては、障害者が差別を受けた場合の訴訟・救済の仕組みをどのように整えるかという点や、障害者雇用率制度やその他の施策との関係をどう位置づけるかという点もあげられている（障害者職業総合センター 2008a）。

3. 「合理的配慮」の概念的再考

(1) 障害者の就労問題と「障害の社会モデル」

障害者が直面する問題をとらえる理論的な枠組みとして「障害の社会モデル」がある。問題を個人の側にある心身機能の障害として見ることを否定し、問題の原因を社会の側に見出し、社会の環境や制度、人々の価値や態度、それらによる制限や不利益を「社会的障壁」として問題化し、社会的な解決を求める理論である（Barns et al 1999=2004）。この社会モデルが示されて以降、「障害」の認識自体が大きく転換するとともに、新しい認識にもとづいた政策や制度が形成されてきた。このような問題認識の仕方はすでに広く普及しており、米英の差別禁止法や障害者権利条約も、このとらえ方の影響を強く受けて形づくられたものといえる。

一方、障害者の就労にかかわる問題としては、先述したとおり、障害者が労働市場で雇用される機会が限られており、一般企業で働きたくても採用されにくいという問題がある。一般雇用で働くのが難しい人々が生産活動を行う場としては、日本では「福祉的就労」の場が用意されており、実際にそこで就労している障害者も多く存在するが、福祉的就労で得られる収入（工賃）は微々たるものであり、自ら生計を立てることなど不可能な水準である。さらに障害者自立支援法施行後は、利用料や食費等を障害者やその家族が負担することとなり、手元に残る収入はさらに減るか、支払う金額の方が収入より多くなるという事態に陥る場合も少なくない。

こうした障害者の就労問題を「障害の社会モデル」によってとらえ、従来から指摘されてきたのは、雇用場面における「差別」の問題である。まず、「障害者だから」という理由であらかじめ断られ、採用試験すら受験できないという問題がある。次に、