

障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律のガイドライン  
についての意見書

2015年（平成27年）7月16日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

1 障害者権利条約の趣旨に則った法律解釈

政府は、障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律（以下「差別解消法」という。）に基づく国等職員対応要領（9条）、地方公共団体等職員対応要領（10条）及び事業者のための対応指針（11条）（以下あわせて「ガイドライン」という。）を策定するにあたり、国連・障害者の権利に関する条約（以下「権利条約」という。）の趣旨に則った法律解釈を示すべきである。

2 総則

- (1) 差別解消法の総則的ガイドラインを策定し、「障害」及び「差別」の定義と範囲を具体的に示すべきである。
- (2) 「障害」の定義は漏れのないように広く解釈されるよう示す必要があり、過去の障がい、将来の障がいや性同一性障がいなどが「障害」に含まれることを明記すべきである。
- (3) 「差別」の定義においては、「不当な差別的取扱い」に、直接差別のみならず関連差別が含まれることがわかるよう、これを「障害又は障害に関連する事由を理由とする区別、排除又は制限その他の異なる取扱いであって、正当化されないもの」と定義すべきである。
- (4) 合理的配慮の定義は、「行政機関等（又は事業者）が行うべき、社会的障壁の除去の実施のために必要かつ合理的な現状の変更及び調整で、過重な負担を伴わないもの」とされるべきである。
- (5) 合理的配慮の不提供において、文言上必要とされる障がいのある人の「意思の表明」は、合理的配慮の発生要件と解されるべきではなく、合理的配慮の実現に向けたプロセス開始の要件を例示したものであるとの解釈が示されるべきであり、また、「意思の表明」は、黙示のものでもよいと解されるべきである。
- (6) 「不当な差別的取扱い」における正当化事由と、「合理的配慮の不提供」における「過重な負担」の解釈においては、これらの概念が拡大解釈されること

のないよう厳格な解釈が示されるべきであり、また、これらの立証責任が差別をしたとされる側にあることを明確にすべきである。さらに、差別的取扱いは合理的配慮の提供により解消される場合がほとんどであり、差別的取扱いの正当化事由の具体例を想定しづらいことから、これを挙げるべきでなく、「過重な負担」の具体例を挙げる場合は、それが拡大解釈されるおそれ十分に注意した上で慎重に行うべきである

### 3 各則

- (1) 権利条約を踏まえながら、教育、移動・施設利用、情報保障、商品・サービス・不動産、医療・健康、司法手続（裁判手続を除く。以下同じ。）、参政権の各分野につき、障がいと理由とする差別的取扱いと正当化事由、合理的配慮と過重な負担の内容を明確化し、可能な限り多くの具体例を挙げて、わかりやすいガイドラインとすべきである。特に教育、行政機関による情報保障、司法手続、参政権などの公共性が高い分野では、差別が正当化される場面は極めて限定的なものであるべきことを示すべきである。
- (2) 合理的配慮の具体例としては、物理的障壁の除去、人的支援、補助機器等の提供、情報保障等について、極めて具体的な表現で規定されるべきである。
- (3) 教育分野のガイドラインは、分離別学が強制されることなく、本人・保護者の意向を尊重し、各人に合理的配慮を保障し、障がいのない子どももある子どもも共に学ぶインクルーシブ教育を実現しうるものとなるよう定めるべきである。
- (4) 移動・施設利用のガイドラインは、障がい特性に応じた合理的配慮により、障がいのある人が移動し、施設を利用する機会を十分に確保されるよう定めるべきである。
- (5) 情報保障のガイドラインは、コミュニケーションに障がいのある人の個々の特性に応じた合理的配慮の内容を具体的に定めるべきである。
- (6) 商品・サービス・不動産及び医療・健康のガイドラインは、それぞれのサービスが確実に提供されるよう、合理的配慮を含め、民間事業者にもわかりやすい具体的な内容で定められるべきである。
- (7) 医療・健康のガイドラインは、生命と健康に直結する重要な分野であることから、合理的配慮の提供を含め、差別なく医療が提供されるよう、具体的な内容が定められるべきである。
- (8) 司法手続のガイドラインは、刑事司法における適正手続の重要性に鑑み、障がいのある人の司法上の権利の行使に支障がないよう、合理的配慮の中身

が明確に定められるべきである。

- (9) 参政権のガイドラインは、参政権が民主制の根幹をなす基本的人権であることを踏まえ、選挙権の行使その他の場面で、適切に合理的配慮が尽くされるよう定められるべきである。

#### 4 相談体制

- (1) 行政機関及び事業所においては、差別事例の相談を受け付ける体制を整え、自主的解決が図られるべきであり、相談窓口担当者に、障がい、差別、合理的配慮等の概念や基本的な考え方について十分な研修を行い、相談に対する適切な助言や関係調整がなされるべきである。
- (2) 行政機関における差別事案につき自主的解決が奏功しない場合に相談できる先として、第三者性のある機関による相談体制が整備されるべきである。
- (3) 事業所における差別事案につき自主的解決が奏功しない場合に相談できる先として、身近な自治体における相談窓口及び国の行政機関（主務大臣）における相談窓口などが整備されるべきである。
- (4) いずれの相談体制においても、相談体制における合理的配慮が尽くされるべきである。
- (5) 差別解消法上の概念が規範的要件であることに鑑み、事例集積が極めて重要であることから、相談事例を集積・分析し、施策へ反映されるよう活用するべきである。

#### 5 研修・啓発

行政機関及び事業所は、障がい、差別、合理的配慮等の概念や基本的な考え方について十分な研修を継続的・定期的に行わなければならない。障がい当事者から話を聞くなど障がいのある人の生活実態を踏まえた研修内容を組み込むべきである。

## 第2 意見の理由

### 1 はじめに

2013年6月、差別解消法が制定され、2015年2月、同法第6条第1項に基づく基本方針が閣議決定された（以下「基本方針」という。）。今後、基本方針に基づき、広い生活分野にわたって、ガイドラインが作成される予定である。

差別解消法においては、各論規定が設けられず、雇用を除く全生活分野が法の対象となっているにもかかわらず、個別分野における差別や合理的配慮等の

基本概念の解釈の多くが、ガイドラインに委ねられている。

このような法の枠組みの是非はさておき、これから策定されるガイドラインが、差別解消法が社会生活の中で困難にぶつかった障がいのある人を救済する法律たりうるのかを決める重要な規範になることは間違いない。

差別解消法は、権利条約の国内実施のために制定された法律であるから、ガイドラインは、権利条約の趣旨に則った法律解釈を示さなければならない。

そこで、当連合会では、差別解消法のガイドラインのあるべき姿について、以下に意見を述べる。各分野に共通する事項は総則の中で述べる。総則の「相談体制」の項は対応要領及び対応指針を、「国の行政機関（主務大臣）における相談窓口」は対応指針を念頭に置いたものである。また各分野ごとの具体例は別紙にまとめた。

なお政府は、分野ごとのガイドラインに格差があってはならないので、横断的なフォローアップを欠かさないことが重要である。

また、いずれのガイドラインにおいても、そこに規定されていない事項については差別でないという誤解が生まれないように、十分な注意が必要である。

## 2 総則

### (1) はじめに

障がいの定義や差別の定義などの総則規定については、差別解消法に基づく基本方針で一定の考え方が示されているが、いまだに不明確な部分があることから、ガイドラインにおいて以下のような総則的規定も置かれる必要がある。

なお相談及び研修については、各分野に共通する部分を2(4)から(6)までで述べ、加えて、分野によっては個別の提言を行っている。

### (2) 「障害」の定義

差別解消法では、「障害者」の定義を障害者基本法にならい、「身体障害、知的障害、精神障害（発達障害を含む。）その他の心身の機能の障害（以下「障害」と総称する。）がある者であって、障害及び社会的障壁により継続的に日常生活又は社会生活に相当な制限を受ける状態にあるもの」としている（2条1号）。

「障害」の定義は漏れのないように広く解釈するべきであると考え。なぜなら、差別解消法に基づく救済の道の入り口を広くするべきであるし、入り口を広げても、本法における「差別」に該当しない場合は、何らの法的効果も発生しないため、救済対象は「差別」の定義の解釈の中で自ずと適正な

範囲に絞られるからである。

以下に個別の項目ごとに論じる。

① 性同一性障がい

性同一性障がいとは、「生物学的性別（sex）と性別に対する自己意識あるいは自己認知（gender identity）が一致しない状態である」と説明され（厚生労働省）、これを精神障がいに含めるのが一般である。そして、性同一性障がいが「障害」にあたることには異論がない。しかし、精神障がいに分類することに当事者から反対の声もあることを踏まえると、これを「その他の心身の機能の障害」として「障害」に含めることが妥当である。

② 容姿や形態

独特のあるいは特徴的な顔かたちや、顔などよく見えるところにある痣など、容姿や形態を理由にしたいわれなき差別も多い。この点については、国際生活機能分類（ICF）においても、機能障がい（構造障がいを含む）（impairments）は「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」と定義され、構造障がい（著しい変異や喪失などといった身体構造上の問題）を含むことが前提とされている。

したがって、少なくとも、容姿や形態が「著しい変異や喪失」と言えるものであれば、差別解消法の「障害」に該当するというべきである。

また、ユニークフェイス（疾病や外傷もしくは手術によって生じる損傷痕、形態の変形、皮膚の状態や色素の変性が顔面や身体に生じている状態）の場合も「障害」に含まれることになる。

③ 過去の障がい、将来の障がい及び誤認された障がい

障がい又は障がいのある人についての無理解や偏見又は固定化した概念やイメージに基づく差別の禁止は、差別解消法の目的の一つでもある。よって、過去に存在した障がい（統合失調症に罹患したものの症状が落ち着き寛解している、ハンセン病元患者等）、又は将来発生する障がい（進行性の先天性疾患や、まだ発症していないHIV等）、さらには、偏見などにより障がいがないのに障がいがあると誤認され、実際にはない障がいを理由とする差別も、障がいを理由とする差別に含まれるものと解すべきである。

④ 一時的な機能障がい

風邪、骨折や妊娠など、一時的に生じる機能障がいは、「障害」の定義にはあてはまるが、継続性がないため、本法の保護対象たる「障害者」には含まれないものと解される。

### (3) 差別の定義

ガイドラインにおいては、同法が定義を示していない差別概念について、定義や解釈指針を具体的に示すべきである。

#### ① 差別概念

差別には、直接差別、間接差別（外形的には中立の基準、規則、慣行ではあってもそれが適用されることにより、結果的に他者に比較し不利益が生じる場合）、関連差別（障がいに関連する事由を理由とする区別、排除、制限等の異なる取扱いがなされる場合）、合理的配慮の不提供といった類型がありうる場所である。

しかし差別解消法では、「不当な差別的取扱い」と「合理的配慮の不提供」の二つの差別類型が定められた。政府解釈としては、「不当な差別的取扱い」に関連差別や間接差別を含むか否かは、今後の裁判例等の集積を待つものとされているが、差別解消法は、差別事例を広く救済することを法の目的としていることから、「不当な差別的取扱い」には間接差別及び関連差別を含ませるべきである。

#### ② 不当な差別的取扱い

##### ア 定義

不当な差別的取扱いには、直接差別のみならず関連差別が含まれることがわかるよう定義する必要がある。間接差別は、関連差別の概念に包含されるものとして扱うことを前提とする。一見中立的な規定であっても、結果として障がいのある人に不利となるような規定（例えば「犬同伴の入店お断り」）は、障がいそのものではないが、障がいに関連する事由を理由とする差別（結果的に盲導犬同伴すなわち障がいに関連する事由を理由に排除される）と構成することが可能だからである。

そこで、「不当な差別的取扱い」とは、「障害又は障害に関連する事由を理由とする区別、排除又は制限その他の異なる取扱いであって、正当化されないもの」と定義すべきである。

##### イ 関連する事由

(ア) 「関連する事由」とは、機能障がいそのものではなく機能障がいに関連する事由のことであり、例えば、能力障がいを補う車いす等の補装具、補助犬、その他の支援器具等の利用や携行、介助者の付添いや同行、利用できる公共交通機関がないといった社会的不利を補う代替的移動手段の利用、等が挙げられる。

障がいという属性がその種別、程度又は態様において多様性に富むため、それに関連する事由もまた多様性に富むことになる。したがって関連する事由をあらかじめ類型化することは困難である。

そこで、問題とされている事由が客観的に障がいに関連すると認定されれば、関連差別に該当するとすることが必要である。

(イ) また、偏見に基づく差別は、障がいに関連する事由を理由とする差別に含まれる。なぜなら、障がいのある人への差別の中には、個々の機能障がいの存否や程度を問題にするというよりも、障がいのある人の存在そのものに対する偏見による場合も多々存在する。こうした無理解、偏見、固定化した概念やイメージを理由とする差別をなくしていくべきことに異論はない。

(ウ) 異なる取扱い

区別、排除又は制限その他の異なる取扱いの具体的な内容としては、例えば、公共施設の利用を例にとると、そもそも障がいのある人の利用を排除する、障がいのある人の利用については制限を設ける、障がいのある人には障がいのない人とは異なる形態での利用しか認めない、障がいのある人の利用にあたっては、障がいのない人には付されない条件を付す等が挙げられる。

障がいのある人に対し障がいのない人と異なる取扱いをすること自体が、障がいのある人に対する不利益な取扱いであり、個人の尊厳若しくは幸福追求権を侵害するものであるから、これを差別として差別解消法の対象にすべきである。

(エ) 主観的要素

「不当な差別的取扱い」の要件として、行為者が障がい又は障がいに関連する事由を理由として区別、排除又は制限その他の異なる取扱いを行っていることを認識していれば（あるいは認識可能であれば）足り、積極的に相手に害を加えようとする意図までは不要と解すべきである。

なぜなら、社会で起きる差別は、行為者に行為の認識があってもそれが相手に及ぼす効果について無意識であって害意まではない場合がむしろ多い。差別の要件として害意まで要求すると、多くがこれに当てはまらず、差別解消という法の目的を達成することができない。

他方、行為の認識又は認識可能性があれば、その行為について制約

を受けることに問題はないといえる。

なお、障がい又は障がいに関連する事由を理由とする区別、排除又は制限その他の異なる取扱いが行われた場合、それ以外にも異なる取扱いの理由が存在したとしても、なお不当な差別的取扱いにあたるものとすべきである。

#### (オ) 正当化事由

「不当な」差別的取扱いといえるためには、その異なる取扱いが正当化されることがないことが必要である。

基本方針において、正当な理由の判断の視点として、正当な理由に相当するのは、当該取扱いが、「客観的に見て正当な目的の下に行われたものであり、その目的に照らしてやむを得ないと言える場合」であることが示されている。

さらにガイドラインにおいては、障がい又は障がいに関連する事由を理由とする異なる取扱いは原則として差別であり、行為者の目的ややむを得ない事情は行為者の側しか立証できないことから、正当化事由の立証責任が行為者の側にあることを示すべきである。

またガイドラインにおいては、正当化事由の具体例を示すべきでない。なぜなら、差別的取扱いの事例は合理的配慮の提供により区別、排除または制限等を回避でき、合理的配慮の不提供の問題に集約される場合がほとんどであり、正当化事由の適切な具体例が見当たらないこと、また、正当化事由にあたるか否かは事案ごとに異なり、その多様性が大きいにもかかわらず、正当化事由にあたる具体例を挙げてしまうと、そのような場合は一律に正当化事由にあたるとの誤解や拡大解釈を招き、障がいのある人の権利保障が後退しかねないからである。したがって正当化事由の具体例を挙げるのではなく、合理的配慮の提供によって、差別的取扱いを回避できる事例を挙げる等の方が適切である。

### ③ 合理的配慮

#### ア 定義

差別解消法は合理的配慮概念を定義しておらず、基本方針においても示されなかった。

差別解消法は、社会的障壁を、障害者基本法に倣って「障害がある者にとって日常生活又は社会生活を営む上で障壁となるような社会に



おける事物，制度，慣行，観念その他一切のもの」と定義しながら（2条2号），7条において，「障害者から現に社会的障壁の除去を必要としている旨の意思の表明があった場合において，その実施に伴う負担が過重でないときは，障害者の権利利益を侵害することとならないよう，当該障害者の性別，年齢及び障害の状態に応じて，社会的障壁の除去の実施について必要かつ合理的な配慮をしなければならない」と規定しているのみである。

そこで同法における合理的配慮の定義は，「行政機関等（又は事業者）が行うべき，社会的障壁の除去の実施のための必要かつ合理的な現状の変更及び調整で，過重な負担を伴わないもの」ということになる。

ガイドラインにおいて，かかる定義が示される必要がある。

#### イ 合理的配慮の内容

ガイドラインにおいては，合理的配慮の内容の多様性を踏まえつつ，一定の分類に基づいた具体例をわかりやすく示さなければならない。

合理的配慮の内容としては，一般に，a 基準・手順の変更，b 物理的形狀の変更，c 補助器具・サービスの提供の3つが挙げられる。

##### (ア) 基準・手順の変更

待つことが難しい発達障がいの子どものために娯楽施設で通常とは別のゲートからの入園を認めること，コミュニケーション特性に応じた会話や利用案内を行うことなどがある。

##### (イ) 物理的形狀の変更

段差解消のためのスロープをつけること，職場の机を車いすに合わせて高さを変更することなどがある。

##### (ウ) 補助器具・サービスの提供

発達障がいのある子どもが周囲から受ける刺激を減らすために，パーテーションを設けること，聴覚障がいのある人のために手話通訳者を付けることなどがある。

#### ウ 意思の表明

上記のとおり合理的配慮については，「障害者から現に社会的障壁の除去を必要としている旨の意思の表明があった場合に」との規定（差別解消法7条2項，8条2項）がある。

権利条約では，「障害者の意思の表明」は合理的配慮義務の発生要件とされていない。そこで，差別解消法においても，意思の表明は発生

要件ではないと解釈されるべきである。差別解消法はかかる規定により、相手方において障がいの有無や一見しただけではどういった配慮が必要かわからないといった事情を考慮し、合理的配慮の実現に向けたプロセス開始の要件を例示したものに過ぎない。

そしてこれは、黙示の意思の表明でもよく、仮に何らの意思の表明がない場合でも相手方において障がいの存在や合理的配慮の必要性を認識し得た場合には、合理的配慮に向けた手続に入ることになるものと解釈すべきである。

また、「意思の表明」は、本人からの意思の表明だけでなく、家族や支援者等が本人を補佐して意思の表明をする場合にも認められることが政府解釈でも示されている。ただし、本人に意思を確認すべきところ、本人を見ずにそばにいる家族や付添者に意向を尋ねるといった場面がままある。このような対応の仕方は、障がいのある人を、一人の人格を持った独立の主体として扱わない劣等処遇であるといえ、慎まなければならない。そして、家族や付添者の代弁が本人の真意に沿っているかどうかについても、十分に注意する必要がある。

このように「意思の表明」は合理的配慮の実現プロセスの要件であるとともに、その解釈はできるだけ柔軟に行われるべきだが、他方で障がいのある人本人の真意から離れたところで意思解釈がなされることのないように注意しなければならないものといえる。

## エ 過重な負担

「過重な負担」になるかどうかの判断にあたっては、経済的財政的なコストの他に、業務遂行に及ぼす影響等を考慮する必要がある。

まず、経済的財政的コストの面では、相手方の属性（個人か、団体か、公的機関か）、業務の内容、業務の公共性、不特定性、事業規模、その規模から見た負担の割合、技術的困難の度合い等が、判断の要素として考慮されるべきである。

次に業務遂行に及ぼす影響の面では、合理的配慮の提供により、業務遂行に著しい支障が生じるのか、提供される機会やサービス等の本質が損なわれるかが判断されなければならない。

ガイドラインにおいては、これらの要素につき障がいのある人の側から資料を収集して立証するのは困難であり、相手方の側に証拠資料が集中していると思われることから、「過重な負担」についての立証責

任は相手方にあることを示すべきである。

さらに、「過重な負担」の抗弁が、拡大解釈されることは絶対にあってはならない。「過重な負担」の抗弁が認められるには、単に抽象的に「困難である」「負担が大きい」といった主張では足りず、技術やコスト等に関する具体的な根拠資料を示して、負担が実際に「過重」といえることを示さなければならないことを明確にすべきである。

またガイドラインにおいて、過重な負担の具体例を示す際は、過重な負担にあたるか否かは事案ごとに異なり、その多様性が大きいことを十分考慮の上、具体例に挙げたような場合は一律に過重な負担にあたるとの誤解や拡大解釈を招くことのないよう、明らかに過重な負担にあたる例を挙げる等、慎重に行う必要がある。

#### オ 合理的配慮の実現に向けたプロセス

障がいのある人が求める合理的配慮の内容は、障がいの種別・態様や状況によって変わるものであるから、その実現に向けたプロセスについても、ガイドラインにおいて詳しく示されるべきである。

提供されるべき合理的配慮の内容は、障がいのある人と相手方の中で協議し、障がいのある人の意向を可能な限り尊重した上で確定されることが望ましい。上記のとおり明示又は黙示の「意思の表明」は、合理的配慮に向けた実現プロセスの内容の一つである。

合理的配慮として行いうるものが複数存在する場合は、原則として、障がいのある人の希望に沿ったものとする必要があるが、相手方が負う負担との関係で、双方の利益と負担を考慮して決定されていくこととなる。こうした話し合いに、障がいのある人が支援者を同席させて補佐を受けたい場合は、これが認められる必要がある。

相手方が過重な負担を主張する場合は、過重な負担の内容や根拠について、資料を示して、障がいのある人に十分に説明する必要がある。

双方でどうしても合意ができない場合は、調停等の合意形成をベースとした解決の仕組みや最終的には司法の場における判断によることとすべきである。

#### (4) 相談体制の整備

行政機関は、差別解消法の適用に関し、個人及び事業者から相談を受けつける体制を整えなければならない。特に自治体は、障がいのある人にとって最も身近で相談しやすい窓口であるため、差別解消支援地域協議会を設け、

相談にかかるネットワークを構築すると共に、具体的な相談窓口の設置と十分な周知を行う必要がある。また広域にわたる事案は市町村でなく都道府県、あるいは国の相談機関に持ち込まれることから、各行政機関が、地方及び中央において、十分な相談体制を整備する必要がある。

また事業者は、差別を受けた障がいのある人の相談を受けつける体制を整備しなければならない。差別事例を、障がいのある人が事業者に直接相談し、当事者間で、自主的に解決できることが最も簡易迅速な解決法であるから、事業者は、相談窓口設置と周知により、事案の早期解決を目指すべきである。

いずれの相談体制においても、差別を受ける痛みを最も理解するのは障がい当事者であることから、可能な限り、障がい当事者が相談にあたるピアカウンセリング的手法を用いることが望まれる。また、コミュニケーションに障がいがある人は合理的配慮がなければ相談自体ができないため、相談過程でコミュニケーション支援が受けられるよう体制を整備しなければならない。

さらに、当事者が望む者の同行や付添いが認められるべきである。

また、相談事例を蓄積させて、定期的に解決策や予防策について分析・解析をすべきである。

#### (5) 職員への研修・啓発

行政機関は、行政サービスの提供において差別がないよう、職員に対する研修を徹底すべきである。また相談窓口の担当職員に対しては、相談が門前払いを受けるようなことがないよう、質の高い研修を行わなければならない。

事業者は、日々のサービス提供にあたり差別が起きないような職員研修を行い、差別解消法の趣旨を職員に周知徹底しなければならない。

相談担当者には、適切な助言や関係調整ができるよう十分な研修を行う必要がある。

研修においては、具体的な事例を題材にグループワークやディスカッションをしたり、様々な障がい種別の当事者から直接話を聞く機会を作り、生活実態に即した差別解消策や問題認識を共有することが望ましい。

こうした研修は、障がいや差別に対する理解を十分に深められるような内容のものでなければならず、定期的・継続的に行われる必要があり、啓発はポスターやリーフレット等が常に目につくよう、日常的に行われる必要がある。

#### (6) 国の行政機関（主務大臣）における相談窓口

事業者による差別について、当事者間の自主的解決が望めない場合に、公的相談窓口を活用できるよう、対応指針においては、監督部署（本省及び地

方局)における公的な相談窓口を明確に示すべきである。

かかる公的な窓口が、差別解消法に基づく相談に特化した窓口であることが望ましいが、既存の窓口を利用する場合であっても、相談に対応する職員の研修を充実させ、適切な助言や関係調整ができるよう整備すべきである。

また、相談事例の蓄積・分析と今後の対応への活用が必要である。

さらに、将来的には、当事者双方の主張を踏まえた紛争解決にあたる裁判外紛争解決機関が設置されるべきである。

### 3 教育

#### (1) はじめに

権利条約では、障がいのある人が教育を受ける権利を有することを確認し、これを差別なく機会均等を基礎として保障しなければならないことを規定する(24条1項本文)。あらゆる段階のあらゆる種類の教育について、障がいを理由に差別されることなく、合理的配慮を受けつつインクルーシブ教育が保障されなければならないことを締約国に義務付けている。インクルーシブ教育とは、「人間の多様性の尊重等の強化、障害者が精神的及び身体的な能力等を可能な最大限度まで発達させ、自由な社会に効果的に参加することを可能とするとの目的の下、障害のある者と障害のない者が共に学ぶ仕組みであり、障害のある者が教育制度一般から排除されないこと、自己の生活する地域において初等中等教育の機会が与えられること、個人に必要な『合理的配慮』が提供される等が必要とされている。」と説明される(文部科学省中等教育審議会平成24年7月23日報告書)。

これに対し日本では、長く、障がいの種類と程度によって教育の場を分ける分離別学の教育体制が維持されてきたが、2011年の障害者基本法改正により、ようやく障がいのある子もない子も共に学ぶことを掲げ、これに対する配慮を施策義務とし、さらに本人・保護者の意向を可能な限り尊重しなければならないことも明記された。そして、2013年には、分離別学の根拠規定としてあった学校教育法および同法施行令を改正し、施行令22条の3に該当する子どもは原則として別学とするとの規定を改め、就学先については教育委員会が総合的に判断して決定するとされ、その判断に際しては保護者の意向を尊重するとの通達が出された。

しかし、以上の改正は決して学校教育体制をインクルーシブ教育体制に転換したものとはいえない。むしろ、この10年で、特別支援学校は81校増加し、在籍者数は3万人増で1.3倍と増え、特別支援学級も2.0倍に増加

している。これは、地域の小中学校での合理的配慮や支援が不十分なことにも一因がある。また、就学先決定においても、教育委員会から保護者への執拗な説得や、保護者の付添いを条件にする等の事例が相次ぎ、就学後も授業への参加が制限されるなどの事例が、各地の差別実態調査において報告されている。

よって教育に関わるガイドラインは、この実態を踏まえ、分離別学が強制されることなく、本人・保護者の意向を尊重し、各人に合理的配慮を保障し、障がいのない子どももある子どもも共に学ぶことを実現しうるものでなければならない。

## (2) 趣旨

権利条約24条は、全ての障がいのある人に、障がいのない人と比べ等しく教育の機会が与えられるために、第1に、「障がいに基いて一般的な教育制度から排除されないこと及び障がいのある児童が障がいに基いて無償のかつ義務的な初等教育から又は中等教育から排除されないこと」を掲げており、これを実現するために第2に、「個人に必要とされる合理的配慮が提供されること」を掲げている。

そこでガイドラインにおいて、まずは本人・保護者の意に反して特別支援学校を強制することは分離の強制であり差別であるという基本認識を示す必要がある。

その上で、例外的に本人・保護者の意に反して特別支援学校を措置することが許される場合があるのか、あるとしたらどのような場合かを、謙抑的に定めなければならない。本人・保護者の意に反して分離別学を強制できないこと、及び教育委員会と学校は共に学ぶための合理的配慮を尽くす義務があることを前提とし、教育委員会が合理的配慮を尽くしてもなお共に学ぶことができないことを主張立証した場合にしか分離の強制は許されない、というガイドラインが必要である。

また合理的配慮を尽くすことが、分離された場における支援に結びつくのでは本末転倒であり、合理的配慮は、インクルーシブ教育の実現に向けて講じられるべきものであるという基本原則をしっかりと示す必要がある。

## (3) 障害を理由とする不当な差別的取扱い及び合理的配慮の基本的な考え方

### ① 差別の禁止が求められる対象範囲

#### ア 差別が禁止されるべき事項や場面

教育の分野において差別が禁止されるべき事項は、入学、学級編成、

転学，除籍，復学，卒業に加え，授業，課外授業，学校行事への参加等，教育に関する全ての事項である。

#### イ 差別をしてはならないとされる相手方の範囲

教育分野において，差別をしてはならないとされる相手方としては，学校教育法1条に定められている学校，すなわち，幼稚園，小学校，中学校，高等学校，中等教育学校，特別支援学校，大学及び高等専門学校及びその設置者（同法2条）である。また，同世代の子どもたちを対象としたこども園及びその設置者も本節における相手方となる。なお，教育機関ではあるが上記に該当しない設置者により設置された専修学校，各種学校，職業訓練校，予備校，私塾，又は教育機関には位置付けられないが，同世代の子どもたちを対象とした児童館について，本法における「教育」の分野の対象とするべきである。

#### ② 不当な差別的取扱いの具体的内容及び正当化する事由

先に述べたとおり，教育の分野においては，全ての教育段階において，入学，学級編成，転学，除籍，復学，卒業に加え，授業，課外授業，学校行事への参加に関して，障がい又は障がいに関連した事由を理由とする区別，排除又は制限その他の異なる取扱いは，不当な差別的取扱いとして禁止されるべきである。

もともと，人生の岐路にあつてその選択に責任を持てるのは，本人若しくは本人に最も身近な関係者であるので，特に入学，転学においては，本人や保護者がそれを望む場合は不当な差別的取扱いとすべきではない。

#### ③ 合理的配慮の具体的内容及び正当化する事由

特に義務教育においては，そもそも，その条件整備はこれを提供する側の責務であること，合理的配慮がなければ，義務教育の機会が十分に保障されないことに鑑みると，その例外は極めて限定的である必要がある。

また，義務教育に関して，私立学校については私学助成として公的な助成が行われており，過重な負担であるかどうかについての判断は，これを踏まえたものであるべきである。

ガイドラインにおいては，過重な負担の具体例の例示は慎重に行われるべきであり，特に教育に関しては，その公共性から，また現に教育現場で行われている様々な合理的配慮の好事例を後退させないためにも，過重な負担を安易に是認するような具体例を挙げることは避けるべきである。

また刺激を避けるための物理的スペースの提供等の合理的配慮は，安易

に分離教育につながらないよう、あくまでインクルーシブ教育の実現に向けられたものでなければならないことはいうまでもない。

#### (4) 相談体制の整備

##### ① 就学相談について

小中学校の就学先決定に際して、各市町村教育委員会は就学相談を設けている。ここ保護者と教育委員会が、障がい特性と教育ニーズに基づき就学先を協議する体制になっている。よって就学相談においては、差別的取扱いがないよう、合理的配慮の提供についても相談に応じ、障がいのある子どももいない子どもも共に学ぶことができるように、各学校と調整をするべきである。

##### ② 早期支援・相談について

就学先決定に際しては、文部科学省・特別支援教育の在り方に関する特別委員会報告等において、市町村教育委員会は早期支援に関わる医療、福祉、保健等の関係機関と連携を強化し、情報の共有化を推進するための体制整備が必要であると提言されている。しかし現行の早期支援は必ずしも地域で同世代の子どもと共に育つ中での支援とは言い難く、障がいの早期発見・早期支援が、早期分離につながってしまう実態がある。

就学先決定に関する相談体制としては、医療・福祉・保健等の関係機関と連携したうえで、早期分離につながらないよう、インクルーシブな視点をもった相談体制を確立しなければならない。そして、そのためには、乳幼児健診などの早期支援の段階から、インクルーシブな視点での継続的な支援体制が構築されなければならない。

##### ③ 教育相談について

学校及び教育委員会は、いじめなどについて設けている教育相談において、障がいのある子どもに対する差別の相談を受けつけ、校内もしくはクラス内で、どのようにしたら差別やいじめがなく、障がいのある子どもがクラスの一員として学び続けることができるのかの視点に立った、相談体制を整備しなければならない。

さらに、合理的配慮についても、校内の教育相談として具体的に検討し、実現を図るべきである。

大学などの高等教育機関の多くにおいては、昨今、障がい学生支援室等が自主的に設けられるようになり、障がいをもった学生のサポートが行われる体制が整備されているので、これを一層進めるべきである。



#### ④ 合理的配慮の調整機関について

就学先や必要とされる合理的配慮に関して本人・保護者の意向と教育委員会の見解が異なる場合や調整が必要とされる場合の調整機関としては、市町村教育委員会と合意できない場合なのであるから、都道府県教育委員会が調整に当たるとの構想が中等教育審議会で示された。

しかし、現行法上、就学先の決定に際して、市町村教育委員会が特別支援学校に就学すべき子であると認定すると、都道府県教育委員会はその子どもが就学するかもしれない特別支援学校の設置者として、まさに当該事案の当事者にあたることになり、第三者性は期待できない。都道府県教育委員会に公平な調整機関としての役割を期待することは到底できず、調整機関として適切とはいえないのであり、教育委員会から独立した調整機関の設置が必要である。

#### (5) 職員への研修・啓発

普通学校・普通学級の現場の職員に対するインクルーシブ教育の研修が十分に行われない場合、職員が障がいのある子の受け入れに消極的になり、保護者が専門的な支援に依存せざるを得なくなる実態がある。そして現状では、専門的な支援とは、分離された場における支援と捉えられる傾向にある。

そこで、インクルーシブ教育の実現のためには、教育のすべての段階において、教育に従事する教員、介助員その他の職員に対する研修及び訓練が行われなければならない。この場合の研修及び訓練は、障がいに対する理解、障がいのある人との情報伝達方法の習得並びに障がいのある人を支援するための教育技法及び教材の使用を組み入れたものでなければならない。

#### (6) 国の行政機関（主務大臣）における相談窓口

差別解消法上、私立学校は事業者に分類されるため、教育の主務大臣である文部科学省（文部科学大臣）は、私立学校への指導監督および十分な相談体制を整備する必要がある。

事業者の合理的配慮は努力義務として規定されているが、教育は公共性が特に高い分野であるから、私立であっても高いレベルの合理的配慮が求められると解すべきである。特に義務教育である小中学校および義務教育に準じるとされている高校、幼稚園においては、私立においても公立と同等の合理的配慮が求められることが示されるべきである。

よって、これに対する相談窓口として、前記各校内教育相談と併せ、文部科学省を窓口とする教育相談において、その実現が図られるべきである。

## 4 移動, 施設利用

### (1) はじめに

権利条約は、9条1項において、障がいのある人の物理的環境、輸送機関、施設の利用の確保、同条2項aにおいて、公共の施設及びサービスの利用の容易さに関する最低基準及び指針の作成、公表、実施の監視を締約国に求めている。また、18条及び20条において、移動の自由のための効果的な措置を求めている。さらに、30条においては、文化的な生活に参加する権利を認めている。

これに対し日本では、平成18年12月より施行されたバリアフリー新法（高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律）が一定規模以上の建物や駅のバリアフリー基準を定めている。しかし、基準以下の規模の建築物や駅が多いため、バリアフリー新法が施行されていても、社会のバリアフリー化の進行は非常に遅いと言わざるを得ない。

鉄道等の利用に関しては、東京等のいわゆる大都市と地方とでは、バリアフリー化の程度が著しく異なっている。飛行機の利用については、国際運送約款や国内旅客運送約款に基づく社内規定の自力避難などを想定した規定により、障がいのある人が搭乗できない場合がある。

そこで、差別解消法の適用により、移動、施設利用の分野で、確実に差別をなくしていかなければならない。

### (2) 趣旨

移動、施設利用の分野は、障がいのある人の暮らしに必要不可欠の重要な分野である。そこで、この分野では対象範囲及び具体例をわかりやすく示すべきである。

### (3) 障害を理由とする不当な差別的取扱い及び合理的配慮の基本的な考え方

#### ① 差別の禁止が求められる対象範囲

##### ア 差別が禁止されるべき事項や場面

##### (ア) 交通機関の利用

交通機関の利用において差別禁止の対象となる事項は、運送契約の締結、運送に必要な手続や条件の付加、交通施設への経路、敷地内の移動、券売機、改札、及びトイレ等の設備等の利用、運行に伴う情報の提供、及び、関連役務の提供等に関する事項等となる。

##### (イ) 公共的施設の利用

公共的施設の利用において差別禁止の対象となる事項は、施設利用

契約の締結，施設利用の許諾，利用に必要な手続・条件の付加，付加的料金の改定，敷地内の移動，設備等の利用，施設の利用等に関する情報の提供，関連役務の提供等に関する事項となる。

#### イ 相手方の範囲

この分野において，差別をしてはならないとされる相手方は，交通機関または公共的施設をその目的・用途の下に管理・運営する事業者，または，同様のサービスを提供する国又は地方公共団体，となる。

#### ② 不当な差別的取扱いの具体的内容及び正当化する事由

この分野における「不当な差別的取扱い」とは，移動、施設利用における障がいまたは障がいに関連する事由を理由とする区別，排除，制限その他の異なる取扱いをすることと定義すべきである。

移動，施設利用の分野における差別的取扱いにおける正当化事由については，建物または交通に供される車両等の構造上，安全上やむを得ないと認められる場合等の理由がある場合は，差別に当たらない場合もある。

しかし，交通事業者が安全確保のための合理的配慮を提供することなく，障がいのある人自身の独力では安全性を確保できないといった理由で利用が拒否される場合もある。安全性は，個別具体的な状況を踏まえ，必要な合理的配慮がなされることを前提にして判断されるべきである。

#### ③ 合理的配慮の具体的内容及び正当化する事由

合理的配慮の具体的な内容としては，例えば，移動においては物理的障壁を除去すること，または人的支援を提供すること，接遇においては障がい特性に配慮した対応をすること，設置してある設備の利用においては障がいのある人にも可能となるような手段を提供すること，危険を回避し安全に利用できるよう対策を講じることなどが考えられる。

### 5 情報保障

#### (1) はじめに

権利条約は，情報，通信その他のサービスへのアクセスに関して，その利用の容易さに関する最低基準及び指針の実施の発展，公表，監視等を締約国に求めている（9条）。

また，災害時の情報保障は，生命・身体の安全の確保に関わるものであり，権利条約でも，自然災害等の危険な状況における障がいのある人の保護と安全確保を締約国に義務づけている（11条）。

現状においては，障がい特性に配慮した形の情報の提供や発信はほとんど

保障されていない。それが生命身体に重要な影響を与える形で現れたのが東日本大震災であり、障がいのある人の死亡率が障がいのない人に比べ2倍という数字は、情報保障の欠如が大きな原因のひとつと言わざるを得ない。

そこで、情報保障という、障がいのある人の日常生活、社会生活に密着した身近な分野、そして災害時には生命身体の安全に関わる重要な分野で、確実に差別をなくしていかなければならない。

## (2) 趣旨

情報保障の分野は、障がいのある人の日常生活、社会生活につき広範にわたっている。そこで情報保障の分野では、広い範囲を網羅しつつ、対象分野及び具体例をわかりやすく示すべきである。

## (3) 障害を理由とする不当な差別的取扱い及び合理的配慮の基本的考え方

### ① 差別の禁止が求められる対象範囲

#### ア 差別が禁止されるべき事項や場面

対象範囲は、情報の取得や伝達及び情報の利用に関する事項並びにコミュニケーションの手段の選択やその使用に関する事項である。

情報のやり取りは個人と個人のやり取りからインターネットの利用に至るまで多様な過程や形態があることから、相手方として想定すべき範囲は広範なものとなる。相手方に応じて差別が禁止されるべき内容について分説する。

#### イ 差別をしてはならないとされる相手方の範囲

##### (ア) 相手方が、一般公衆へ情報を提供する主体である場合

報道機関や出版社のように情報の提供自体を主たる目的とする事業者、情報を添えた商品を一般消費者に販売する事業者、国民に情報を提供又は開示する国又は地方公共団体がこれにあたる。

##### (イ) 相手方が、少数を対象とするが不特定の者への情報を提供する主体である場合

演劇の公演、スポーツ観戦等の情報を提供する事業者、各種の公開講座等における情報を提供する事業者又は主催者がこれにあたる。

##### (ウ) 相手方が特定の者に情報を提供する主体である場合

職場、学校、その他の団体若しくは会議体等が構成員に情報を提供する場合の事業者がこれにあたる。この場合、障がいのある人は、情報の提供、コミュニケーションにおいて合理的配慮がなければ、構成員としての役割を果たすことは極めて困難となる。

(エ) 相手方がその事業活動において一般公衆とのコミュニケーションが必要となる事業者である場合

店舗やサービスを提供する事業者一般がこれにあたる。コミュニケーションなしには、サービスの提供が不十分または不可能となるため、障がいに関し配慮した合理的配慮としての情報保障が求められる。

② 不当な差別的取扱いの具体的内容及び正当化する事由

この分野における「不当な差別的取扱い」とは、情報の取得、伝達及びコミュニケーションに関して、障がい又は障がいに関連する事由を理由とする区別、排除又は制限その他の異なる取扱いをすることと定義すべきである。

③ 合理的配慮の具体的内容及び正当化する事由

情報保障の分野における合理的配慮は、提供される情報の内容や、障がい種別や程度によって極めて多様なものとなる。さまざまな手段を検討してどのような場合が「合理的配慮」となるかはケースバイケースである。

したがって、ガイドラインにおいては、具体例を多数盛り込むことが必要となる。

とりわけ、国及び地方公共団体による情報提供の場合、国民や住民を対象とするものである以上、原則として過重な負担について問題とすることはできないことを明確にすべきである。また、災害時の情報保障についても、生命身体の安全に関わる事項であることから、同様とすべきである。

## 6 商品・サービス・不動産

### (1) はじめに

権利条約では、商品・サービス・不動産の分野について独立の条文を設けてはいないが、2条の定義で、障がいに基づく差別があらゆる分野を網羅することが明らかにされ、5条2項であらゆる差別を禁止していることから、これらの分野も権利条約で差別が禁止される範囲に入るといえる。また9条では、施設及びサービスにおけるアクセシビリティの確保が定められ、サービス提供が障がいのある人にとって利用しやすいものであることを締約国に義務づけている。

これに対し日本では、これまでこの分野で障がいを理由とする差別を禁止する法律が極めて不十分であった。例えば、身体障害者補助犬法があっても、盲導犬を連れた視覚障がいのある人に対する入店拒否などの事例が後を絶たなかった。そしてこうした法律のない分野における差別事例は、公衆浴場利

用拒否，飲食店入店拒否，アパート入居拒否など，枚挙にいとまがない。

そこで差別解消法の適用により，商品・サービス・不動産という，障がいのある人の暮らしに密着した身近な分野で，確実に差別をなくしていかなければならない。

## (2) 趣旨

商品・サービス・不動産の分野は，障がいのある人の日々の暮らしに密着した重要な生活分野であり，かつ広範にわたっている。

そこで商品・サービス・不動産の分野では，特に細やかに，対象分野及び具体例をわかりやすく示すべきである。

## (3) 障害を理由とする不当な差別的取扱い及び合理的配慮の基本的な考え方

### ① 差別の禁止が求められる対象範囲

#### ア 差別が禁止されるべき事項や場面

この分野において，不当な差別的取扱いと合理的配慮の不提供として差別が禁止される事項は，特に，商品においては売買，サービスにおいては提供，不動産においては居住用及び事業用の不動産の利用に関する事項である。サービスについては，多くの部分が上記4の「施設利用」の項で対象となり，公共的施設において提供されるものではないサービスについて本項の対象とする。

#### (ア) 商品の売買

スーパーや商店など商品を売買する場面で，障がいのある人が差別を受けることは多い。商品に関わる情報の提供のあり方や売買に伴う契約やその履行に関わる事項等が対象となる。

#### (イ) サービスの提供

サービスの提供は，飲食店業，美容・理容業，旅館・ホテル業，娯楽施設，金融機関，医療・福祉事業などの商業サービスと，自治体の健康診断，図書館，自治体実施の避難訓練，保険相談，税務相談などの公的サービスを広く含む分野である。

サービス提供に関わる契約やその履行に関わる事項が対象となる。

#### (ウ) 不動産の利用

障がいのある人が居住用又は事業用の不動産を賃借しようとしても，賃貸そのものの拒否や，不利な条件を課される差別などの事例がある。また公営住宅は，障がいのある人が地域生活を送る上で重要な社会資源であるが，十分な供給がなされていない。

こうした民間の不動産賃貸借や公営住宅への入居に関わる事項が対象となる。

#### イ 相手方の範囲

この分野において、差別をしてはならないとされる相手方は、①不特定又は多数の者に対して商品を販売し、又はサービスを提供し、若しくは不動産を賃貸する事業者、及び②公共サービスを提供する国又は地方公共団体である。

#### ② 不当な差別的取扱いの具体的内容及び正当化する事由

この分野における「不当な差別的取扱い」とは、商品の売買、サービスの提供、不動産の利用に関して、障がい又は障がいに関連する事由を理由とする区別、排除又は制限その他の異なる取扱いをすることと定義すべきである。

サービス提供等の分野において、顧客の行為能力に疑義が持たれるような場合に、提供拒否がされる場合があり得る。こうした場合も、外見などから判断するのではなく、行為能力の有無については慎重な判断が必要であり、合理的配慮を提供した上で意思確認する必要がある。また仮に成年被後見人等であった場合も、日用品の購入その他日常生活に関する行為については行為能力の制限がないため、拒否の正当化はできないといえる。

#### ③ 合理的配慮の具体的内容及び正当化する事由

この分野における合理的配慮は、商品、サービスの内容や、障がい種別や程度によって極めて多様なものとなるため、ガイドラインにおいては、具体例を多数盛り込むことが必要となる。

合理的配慮の提供が過重な負担になる場合はこれを提供しなくてもよいが、サービスの本質を損なうか等の判断において、他の代替的な手段によってならサービス提供が可能となるかどうかも検討されなければならない。

## 7 医療・健康

### (1) はじめに

権利条約では、「障害者は障害を理由とする差別なしに到達可能な最高水準の健康を享受する権利を有することを認める」として、この分野で差別があってはならないことを前提とした上で、締約国に対して「他の者と同一の質の医療を障害者に提供するよう要請すること」等を求めている（25条）。

これに対し日本では、障がいのある人が医療機関で受診を断られる、入院を拒否される、早期の退院を促される等の差別事例が後を絶たない。

しかし、医療は生命・健康に直結する重要分野であるから、差別があってはならないことはいうまでもない。

## (2) 趣旨

そもそも医療分野はサービスの提供の一つであるが、国民の生命と健康に関わるものであるため、医師等の高い専門性を有する者だけに独占を委ねられた分野である。したがってこの独占は、市場原理だけでは導き出されることのない適正な医療水準で医療を提供するという公的責任を伴うものである。そこで医師法でも、医師は正当な事由がなければ診療を拒否してはならないと定められている（19条1項）。

しかし、これに対する罰則規定はなく、現実には障がいのある人に対する治療や入院を拒否する事例が多数生じている。合理的配慮が提供されさえすれば、支障なく受診、入院等の医療サービスを受けられる障がいのある人が、医療の適切な提供を受けていない実態がある。

このような差別をなくしていくためには、以下のように、医療機関に対して何が差別であるかを具体的に示す必要が高い。

## (3) 障害を理由とする不当な差別的取扱い及び合理的配慮の基本的な考え方

### ① 差別の禁止が求められる対象範囲

#### ア 差別が禁止されるべき事項や場面

医療は、生命・健康の維持に必須であり、特に障がいのある人の受療率は非常に高いというデータもあることから、他の者と同質・平等な医療を保障するためには、医療機関へのアクセスや医療提供の受付段階から、徹底して差別が禁止されなければならない。

したがって、医療の分野で差別が禁止されるべきものとしては、医療の提供に伴う受付手続、診療、医療行為、施薬、入通院管理、治療後の訓練、それらに必要な情報の提供等に関わる事項である。

#### イ 差別をしてはならないとされる相手方の範囲

差別をしてはならないとされる相手方につき、生活の中で医療に関わる場面は多いが、サービス分野に含まれるものを除き、特に生命・健康に関わる相手方として、医療の独占が許されている医療機関（病院、診療所、薬局）とする。

### ② 不当な差別的取扱いの具体的内容及び正当化する事由

医療の分野における「不当な差別的取扱い」とは、施薬やリハビリを含む治療や入院に関して、障がい又は障がいに関連する事由を理由とする区別、



排除又は制限その他の異なる取扱いをすることと定義すべきである。

医療分野における不当な差別的取扱いは、以下のものを含むことをガイドラインで明記すべきである。

- ・医療の提供を拒むこと，医療の提供にあたって条件を付すこと。
- ・一般に提供されるインフォームド・コンセントなしに医療を提供すること。

他者と同質・平等な医療を保障するという観点からインフォームド・コンセントなしに強制的に医療を行うことも含む。

- ・在宅医療の提供等，地域で生活しながら医療が受けられるための合理的配慮を提供することなしに，治療や入院を強制すること。

そして、医療の中でも、重篤な場合の入院や手術に関する分野など、生命の維持に直結する場面では、不当な差別的取扱いが正当化されるべきではなく、とりわけ慎重に判断されなければならない。その他の場面でも、医療における不当な差別的取扱いは、安易に正当化されてはならないことを、ガイドラインでも明記すべきである。

### ③ 合理的配慮の具体的内容及び正当化する事由

医療の分野における合理的配慮は、その不提供により実質的な医療提供の拒否にもなり、生命の危険に直結するおそれがあることから、必要不可欠である。

医学的に専門知識を有する医師はもちろん、医療に関わる者は全て、障がいについて無知無理解であってはならず、個々の障がい特性を踏まえた合理的配慮を行わなければならない。

そして医療が独占され、国民の生命や健康に関わるものであることからすると、医療機関が行う合理的配慮について過重な負担であると認める判断は慎重になされるよう、ガイドラインで示されなければならない。

## 8 司法手続（裁判手続を除く）

### (1) はじめに

権利条約では、13条で障がいのある人が、障がいのない人と同じように司法手続を効果的に利用できるようにすることを求めている。そもそも、同条が権利条約に盛り込まれたのは、日本の裁判や取調べで、障がいのある人が差別的対応を受けていた実態から、障がい当事者たちが声を上げ、司法手続における差別禁止規定を権利条約に盛り込むべく日本政府に働きかけたことがきっかけである。まさに、13条は日本の司法手続における障がいのあ

る人に対する差別実態が生み出した条文だといえる。

実際、日本では、手続上の配慮がなされていないことで、障がいのある人は、犯罪や事故の被害に遭う危険性が高く、法的トラブルに陥りやすいにもかかわらず、容易に司法手続を利用できないのが現状である。また、刑事手続においては、捜査や裁判の過程で障がい特性に応じた手続上の配慮が何らなされてこなかった結果、障がいのある人がさまざまな不利益を被っている。しかし、刑事事件においては、障がいの有無にかかわらず、等しく適正手続が保障されなければならないことはいうまでもない。

## (2) 趣旨

刑事事件では、捜査機関や矯正施設等において、障がいのある人に対する差別的対応が数多くなされてきた実態があることから、差別解消法の対応要領において、差別をなくすための具体的な規定を設ける必要がある。

そこで司法手続（裁判手続を除く。以下同じ。）の分野では、特に刑事事件について、細やかに、対象分野及び具体例をわかりやすく示すべきである。

## (3) 障害を理由とする不当な差別的取扱い及び合理的配慮の基本的な考え方

### ① 差別の禁止が求められる対象範囲

#### ア 対象となる手続

差別解消法は行政機関を対象とするものであり、裁判所を対象としないので、主に刑事司法手続の分野が対象となる。

また、刑事手続に関して、捜査段階だけでなく、矯正施設における処遇等が終了するまでが全て対象範囲となる。

#### イ 相手方の範囲

差別をしてはならないとされる相手方には、司法手続に関わる職責を有する機関が全て含まれる。

よって、不当な差別的取扱いをしてはならないとされる相手方は、検察庁、警察署、拘置所、刑務所や、検察官、警察官、刑務官などである。なお、裁判所及び弁護士会・弁護士については、自律的な対応が望まれる。

#### ウ 法的保護の対象

司法手続の直接の当事者である、被疑者、受刑者のみならず、目撃者等及び刑事事件の被害者も含まれる。

### ② 不当な差別的取扱いの具体的内容及び正当化する事由

司法手続においても、障がい又は障がいに関連する事由を理由とする区別、排除又は制限その他の異なる取扱いを、「不当な差別的取扱い」として禁止すべきである。

正当化事由については、司法手続が法的な権利救済の最後の砦であるという機能や適正手続の保障の重要性に鑑み、法定されているものに限るなど、極めて限定的な解釈がなされるべきである。

### ③ 合理的配慮の具体的内容及び正当化する事由

権利条約では、司法手続の利用に関しては、特に「手続上の配慮」が明記されている。これは、司法分野の重要性から、合理的配慮が特化されたものであるといえる。

したがって、過重な負担は、適正手続を求められる司法分野においては、原則として考慮する必要はないと考えられる。そのため、ガイドラインにおいても、過重な負担については、極めて限定的に考慮すべきである。

## (4) 相談体制の整備

### ① まず検察庁には相談窓口がない。次に、警察の職員の職務執行について苦情がある場合は、都道府県公安委員会に対し、文書により苦情の申出をすることができる（警察法79条）。

また、矯正施設内の処遇に関する場合は、「刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律」に基づき、刑事施設視察委員会が設置されているので、ここに苦情を申し立てることが可能である。

### ② 以上のとおり、検察庁に関しては、相談する窓口がないし、他機関で相談あるいは苦情申出窓口がある場合でも、差別解消法に基づく相談を受ける体制が整っているかは疑問である。

したがって、検察庁については、早急に相談体制の整備をすべきであるし、他の機関でも、差別の苦情を受け付ける前提で、相談員に障がい当事者や障がい理解を深める十分な研修を経た者を配置するべきである。

### ③ また、当該機関の相談窓口だけでなく、上位の機関にも相談できる体制を整備するべきである。具体的には、法務省内に、捜査の端緒から処遇までの刑事司法手続を通じて相談できる窓口を設けるべきである。

行政不服審査等については、各手続を担当する主務官庁が設けている相談窓口で、手続保障についても対応すべきである。

## (5) 職員への研修・啓発

権利条約は、とりわけ司法分野において研修等が重要であることから、適当な研修を促進することを求めている。特に警察官と刑務官が例示されているが、これは、歴史的にみて、警察官による供述特性への無理解が多くの冤罪を生み、刑務官による障がい特性への無理解が虐待につながってきたことの反省に立ってのことである。

したがって、研修等についても以下のような具体例を盛り込むべきである。

- ・障がい特性等に対する無知が差別を生むので、司法手続の対象となる全ての関係者に対して、障がいの理解に効果的な研修を義務づけること。
- ・司法行政官養成において、専門的なプログラムを組み、福祉施設等における実習を行うこと。

## 9 参政権

### (1) はじめに

権利条約では、政治的及び公的活動への参加に関し、「障害者が投票し、及び選挙される権利及び機会」を確保すること、「投票の手續、設備及び資料が適当であり、利用可能であり、並びにその理解及び使用が容易であることを確保すること」、「必要な場合には、障害者の要請に応じて当該障害者が選択する者が投票の際に援助することを認めること」等を締約国に求めている(29条)。

これらは日本国憲法上も憲法15条1項及び3項、43条1項並びに44条ただし書あるいは14条で保障されているものである。

しかしながら日本では、①情報保障において、現状の選挙公報や政見放送、公開討論会などでの点字化、手話や字幕を入れること、分かりやすくすることなどの配慮が十分になされているものとはいえず、②投票制度自体も、自書式投票が原則とされ、郵便投票制度が限定されているなど制度自体が障がいのある人の政治参加を十分に保障するものではなく、③投票現場においては、投票所の施設、設備や具体的な投票までのアクセスが不十分であり、④障がいのある人による政治参加について十分な議論がなされているものとはいえず、難しい。

### (2) 趣旨

参政権は民主制の根幹をなすものである以上、この分野で差別が生じないよう、事前の対策が十分に準備されなければならない。

特に、現状十分に保障されているとはいえず上記①から④における配慮の観点から、不当な差別的取扱いの禁止及び合理的配慮の内容を具体的に規

定することが求められる。

### ① 情報保障

権利条約は投票の手續や資料がアクセシブル（利用可能）であること並びに理解しやすいことなどを求めており（29条（a）（i））、日本においても、選挙公報、政見放送における情報保障、わかりやすい情報提供に対する配慮を義務づけるなどの対応が必要とされる場所である。

この点、政見放送における手話通訳・字幕の提供については、放送局の人的・物的整備、通訳に係る人材の確保等の体制整備が必要であり、また、公職選挙法に関わる事項も存在するため、合理的配慮の実施には一定の期間を要すると思われるが、将来的な合理的配慮の実施に向け、あるべき配慮の内容についてはガイドラインに定めるべきである。国会中継等における手話通訳・字幕の提供も政治参加において同様に重要であり、ガイドラインにおいて放送局の体制整備を求めていくことが必要である。

### ② 投票機会の保障

入院・入所している障がいのある人が、投票の際の介助体制がないことや外出できないこと等により投票できないことがある。在宅の重度の障がいのある人を対象とする郵便による不在者投票の制度も代理記載による投票も可能となっているが、投票に至るまでの手續が煩雑で、実際には適切な支援者がいない場合には利用できないこともある。このような場合の支援・介助体制について、障がいのある人に対する公的サービスの仕組みも関連させながら、合理的配慮の提供を促進することが求められる。

### ③ 投票現場における配慮

権利条約は投票の施設、設備がアクセシブルであり、利用しやすいこと等を求めているところ（29条（a）（i））、投票所によっては段差等により投票に行くことが困難であったり、盲導犬の同伴を断られるなど、権利条約に基づくアクセスの保障がなされていない。

投票所により、点字投票用紙や点字器、拡大鏡が用意されていないことがあり、また、手話通訳が必要な投票人がいることを踏まえ、全国で等しくこれらが準備され、具体的な配慮が行われることが必要である。

権利条約が要請する「障害者自身により選ばれた者が投票の際に援助することを認めること」（29条（a）（iii））については、知的障がいのある人が介助者を付けることを認めるべきである。

また、代理投票の運用についても、投票所ごとに方法等が異なることが

指摘されているところであり、全国で統一された運用が求められる。

#### ④ 政治参加における配慮

権利条約は、障がいのある人が国の公的及び政治的活動に関係のある非政府機関及び非政府団体に参加し、並びに政党の活動及び運営に参加することができる環境の整備を求めている（29条（b））。

したがって、政治的活動に関係する団体や政党への参加等に関する障がいのある人への必要な配慮について、指針が示されるべきである。

### (3) 障害を理由とする不当な差別的取扱い及び合理的配慮の基本的な考え方

#### ① 差別の禁止が求められる対象範囲

##### ア 差別が禁止されるべき事項や場面

この分野では、特に選挙に関して、選挙権や被選挙権に関わる資格、選挙に関する公的機関による情報の提供、政見放送、投票方法、投票所における人的・物的支援等が問題とされる。

##### イ 差別をしてはならないとされる相手方の範囲

選挙を含む政治参加に関しては、中央選挙管理委員会、都道府県選挙管理委員会、市町村選挙管理委員会等の選挙管理委員会、政治団体、メディアその他関係機関がその相手方となる。

#### ② 不当な差別的取扱いの具体的内容及び正当化する事由

参政権の分野における「不当な差別的取扱い」とは、選挙に関わる資格や投票の機会等に関して、障がい又は障がいに関連する事由を理由とする区別、排除又は制限その他の異なる取扱いをすることと定義すべきである。

#### ③ 合理的配慮の具体的内容及び正当化する事由

参政権の合理的配慮の内容は、投票の機会の保障（情報保障、投票所のバリアフリー、投票方法における配慮）、入院・入所中の投票機会の保障、政策決定過程への参画の機会の保障など、参政権の実質的保障の観点から具体的な取組が求められるところである。

過重な負担については、民主制の根幹をなすこの分野に安易に適用すべきではない。

### (4) 相談体制の整備

不当な差別的取扱い及び合理的配慮の不提供に関し、直接相談できる機関として都道府県選挙管理委員会、市町村選挙管理委員会が考えられる。

もっとも、各地の選挙管理委員会が障がいに詳しいとは限らないため、障害福祉課等の役所の障害部署と連携して、選挙に関する取組を進めることが

望ましい（東京都狛江市における障害福祉課と選挙管理委員会の連携など）。同様の観点から、選挙管理委員会の委員に障がいのある当事者を選任することも必要である。

(5) 職員への研修・啓発

総務省が中心となり、各選挙委員会や障害福祉課に、最低限必要な合理的配慮の内容等を研修を通じて周知することが必要である。

また、各地の選挙管理委員会や障害福祉課での合理的配慮の好事例を全国に周知するための研修も求められる。

国や自治体は、当事者の政治参加を可能とするべく、施設従事者等の支援者に対しても、合理的配慮の実践に向けた研修を行うべきである。

以上