

「国土交通省所管事業における障害を理由とする差別の解消の推進に関する対応指針（案）」に対する意見

2015年（平成27年）9月3日

日本弁護士連合会

1 「一 趣旨」に対する意見

国土交通省所管事業における障害を理由とする差別の解消の推進に関する対応指針案(以下「対応指針案」という。)では、総則を設けて、「障害」及び「差別」の定義と範囲を具体的に示すべきである。

また、「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（2015年7月16日付け「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」（以下「意見書」という。）1ページ9行目から13行目）。

2 「二 1 障害を理由とする不当な差別的取扱いの基本的な考え方」に対する意見

(1) 【二1（1）に対する意見】

法は、障害者に対して、正当な理由なく、障害を理由として、財・サービスや各種機会の提供を拒否すること、場所・時間等を制限すること、障害者でない者に対しては付さない条件を付けることなどにより、障害者の権利利益を侵害することを禁止している。

対応指針案においては、上記記載が障害を理由とする不当な差別的取扱いの定義であることが明らかでないため、定義を明確にすべきである。

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、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（意見書6ページ18行目から27行目）。

(2) 【二1（2）に対する意見】

事業者においては、正当な理由に相当するか否かについて、個別の事案ごとに、以下に掲げるような障害者、事業者、第三者の権利利益等の観点を検討し、具体的場面や状況に応じて総合的・客観的に判断することが必要である。

○ 安全の確保

- 財産の保全
- 事業の目的・内容・機能の維持
- 損害発生防止等

事業者は、正当な理由があると判断した場合には、障害者にその理由を説明するものとし、理解を得るよう努めることが望ましい。

「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。

対応指針案においては、正当な理由の判断要素として、安全の確保、財産の保全、事業の目的・内容・機能の維持、損害発生防止等を挙げている。

しかし、公平な利益衡量的ため、例示されている事業者の権利利益だけでなく「差別が禁止されることによって確保される障害者の権利や利益」も考慮要素に掲げるべきである。また、差別が正当化されるためには、合理的配慮を尽くすことを前提とした上で、不当な差別的取扱いとすることで事業者又は第三者の権利利益を侵害する結果となることが客観的かつ明白な場合に限ることを明記すべきである（2014年12月25日付け「障害を理由とする差別の解消の推進に関する基本方針原案に対する意見」（以下「基本方針原案に対する意見」という。))。

また、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（意見書8ページ13行目から16行目）。

移動、施設利用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正当化事由とされる場合もあり得るところである。

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（意見書19ページ12行目から18行目）。

3 「二 2 合理的配慮の基本的な考え方」に対する意見

(1) 【二 2 (1) に対する意見】

合理的配慮は、障害の特性や社会的障壁の除去が求められる具体的場面や状況に応じて異なり、多様かつ個別性の高いものであり、当該障害者が現に置かれている状況を踏まえ、社会的障壁の除去のための手段及び方法について、以下(3)

の過重な負担の判断要素を考慮し、代替措置の選択も含め、双方の建設的対話による相互理解を通じて、必要かつ合理的な範囲で、柔軟に対応がなされるものである。

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。)は合理的配慮概念を定義しておらず、障害を理由とする差別の解消の推進に関する基本方針、対応指針案においても示されていない。

対応指針においては、合理的配慮の定義として、「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」と明記すべきである(意見書8ページ30行目から9ページ11行目)。

合理的配慮は、事業者の事務・事業の目的・内容・機能に照らし、必要とされる範囲で本来の業務に付随するものに限られること、障害者でない者との比較において同等の機会の提供を受けるためのものであること、事務・事業の目的・内容・機能の本質的な変更には及ばないことに留意する必要がある。

「必要とされる範囲で本来の業務に付随するものに限られること」との記述は、不必要な限定を招きかねないため、「業務に必要とされる範囲で、提供されるべきであること」とすべきである。

また、「事務・事業の目的・内容・機能の本質的な変更には及ばない」とする記述は、「過重な負担」となるかどうかという例外事由の中で判断すべきことであり、対応指針案二2(3)の考慮要素の一つとして、その箇所に移すべきである(基本方針原案に対する意見)。

(2) 【二2(2)に対する意見】

障害者からの、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は、言語(手話を含む。)、点字、拡大文字、筆談、実物の提示や身振りサイン等による合図、触覚による意思伝達など、障害者が他人とコミュニケーションを図る際に必要な手段(通訳を介するものを含む。)により実施される。

障害者権利条約では、「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8条2項に規定する「意思の表明」は合理的配慮義務の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、事業者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

でも事業者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り、その旨を対応指針案に明記すべきである（意見書9ページ32行目から10ページ8行目）。

また、知的障害や精神障害（発達障害を含む。）等により本人の意思の表明が困難な場合には、障害者の家族や介助者等、コミュニケーションを支援する者が本人を補佐して行う場合もありうる。

「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は対応指針案で示されたとおりである。しかし、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、慎まれなければならない。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がないように注意しなければならないものといえる（意見書10ページ9行目から20行目）。

(3) 【二2(3)に対する意見】

事業者においては、障害者等から(2)に示す意思の表明等を受けた場合には、過重な負担に相当するか否かについて、個別の事案ごとに、以下の要素等を考慮し、具体的場面や状況に応じて総合的・客観的に判断することが必要である。

- 事務・事業への影響の程度（事務・事業の目的・内容・機能を損なうか否か）
- 実現可能性の程度（物理的・技術的制約，人的・体制上の制約）
- 費用・負担の程度
- 事務・事業規模
- 財政・財務状況

事業者は、上記判断にあたっては、当該障害者等との話し合いなどにより、その意向を十分に把握・尊重しつつ、具体的にどのような措置を講じるか検討・調整を行うこととする。

「過重な負担」の判断要素としての経済的財政的コストの面では、事業者の属性（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。

また、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どうか判断されなければならない。

対応指針においては、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、事業者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事業者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（意見書10ページ24行目から11ページ6行目）。

また、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、対応指針において詳しく示されるべきである（意見書11ページ13行目から15行目）。

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（意見書11ページ27行目から29行目まで）。

(4) 【二2(4)に対する意見】

法は、不特定多数の障害者を主な対象として行われる事前的改善措置（いわゆるバリアフリー法に基づく公共施設や交通機関におけるバリアフリー化、意思表示やコミュニケーションを支援するためのサービス・介助者等の人的支援及び障害者による円滑な情報の取得・利用・発信のための情報アクセシビリティの向上等）については、個別の場面において個々の障害者に対して行われる合理的配慮を的確に行うための環境の整備として実施に努めることとしている。

バリアフリー法（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おり、このような施策については、対応指針案において、合理的配慮とは異なる事前的改善措置と位置付けている。確かに、個別的な合理的配慮義務と事前的改善措置が異なる概念であることは否定し得ないが、事前的改善措置による基準以下の規模の建築物や公共交通機関で環境が整備されていない場合においては、障がいのある人の施設等の利

用において個別的な合理的配慮が必要になると考えられる。

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おり、地方格差の問題も指摘されているところであり、地域格差を解消するように事前的改善措置の充実を図るべきであることを明記すべきである（意見書18ページ9行目から15行目）。

4 「三 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具体例」に対する意見

対応指針案においては、別紙で、国土交通省所管の9事業者について、不当な差別的取扱い及び合理的配慮の具体例を記載している。しかし、正当化事由にあたるか否かは事案ごとに異なり、具体的な事情が様々であるにもかかわらず、このように正当化事由にあたる具体例を挙げてしまうと、かかる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。また、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る場合が多い。したがって、対応指針案のように正当化事由の具体例を類型化して挙げるのではなく、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（意見書8ページ13行目から27行目）。

特に、「鉄道事業関係」「一般乗合旅客自動車運送業関係」「一般乗用旅客自動車運送業関係」「対外旅客定期航路事業関係」「国内旅客船業関係」「航空運送業関係」「旅行業関係」においては、多くの「不当な差別にあたらないと考えられる事例」が記載されているが、合理的配慮の提供によって差別的取扱いを回避できる場合には、その事例を掲げる等するほうが適切である。

また、「鉄道事業関係」「一般乗合旅客自動車運送業関係」「対外旅客定期航路事業関係」「国内旅客船業関係」「航空運送業関係」「旅行業関係」において、不当な差別的取扱いに当たり得る具体例として、冒頭、「障害があることのみをもって」「障害のみを理由として」「障害のみを理由に」「障害があることだけを理由として」という文言があるが、差別的取扱いの理由が障害者であることを含め複数存在する場合は差別にあたらないかのような誤解を与える記載であるため、「のみ」「だけ」という限定を外すべきである（意見書8頁2～5行目）。さらに、合理的配慮の提供の具体例において「積極的に提供を行うべきと考える事例」と「提供することが望ましいと考えられる事例」が区別して記載してあるが、この区別の基準が明確ではなく、両事例共に一律に積極的に提供を行うべき事例として整理すべきである。そのうえで過度な負担になるかどうかについては個別に判

断すべきである（意見書「合理的配慮」についての8ページ28行目から11ページ29行目まで参照）。

5 「四 事業者における相談体制の整備」に対する意見

事業者は、障害者及びその家族その他の関係者からの相談等に的確に対応するため、既存の顧客相談窓口等がある場合にはその活用を、ない場合には新たに窓口を設置等することが重要である。

事業者は、相談窓口設置と周知を徹底し、事案の早期解決を目指すべきである。

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（意見書12ページ5行目から11行目）。

6 「五 事業者における研修・啓発」に対する意見

事業者は、障害者に対して適切に対応し、また、障害者及びその家族その他の関係者からの相談等に的確に対応するため、マニュアル等や各種研修等を通じて法の趣旨の普及を図るとともに、障害への理解の促進に努めるなど、各事業者・各職員における認識の共有化を図るものとする。

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。

事業者内に設置する相談担当者には、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。その研修においては、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実施したり、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、日常的に行われるよう明記すべきである（意見書12ページ21行目から30行目）。

7 「六 国土交通省における相談窓口」に対する意見

本対応指針に関する国土交通省の相談窓口を、別表のとおり設置する。相談窓口となる部局は、障害者等から相談等を受けた場合には、その案件の内容に応じて、関係各局課室へ情報提供及び対応を依頼する。

対応指針案に記載する公的な窓口が、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。

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（意見書 12 ページ 3 行目から 13 ページ 7 行目）。

以上