

「内閣府本府における障害を理由とする差別の解消の推進に  
関する対応要領（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 第2条（不当な差別的取扱いの禁止）に対する意見**

内閣府本府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要領（案）（以下「対応要領案」という。）第2条で障害者基本法に則った障害の定義が記載されているが、「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、高次脳機能障がい、過去の障がい、将来の障がいや性同一性障がいなどが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11行目から13行目、4ページ24行目から5ページ最終行）。

**2 対応要領案別紙第1「不当な差別的取扱いの基本的な考え方」に対する意見**

不当な差別的取扱いとは、正当な理由なく、障害者を、問題となる事務又は事業について、本質的に関係する諸事情が同じ障害者でない者より不利に扱うことである点に留意する必要がある。

対応要領案においては、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（意見書1ページ14行目から27行目）。

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17行目）。

**3 対応要領案別紙第2「正当な理由の判断の視点」に対する意見**

内閣府本府においては、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、第三者の権利利益（例：安全の確保、財産の保全、損害発生防止等）及び内閣府本府の事務又は事業の目的・内容・機能の維持等の観点に鑑み、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。職員は、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し、理解を得るよう努めることが望ましい。

対応要領案においては、正当な理由の判断要素として、安全の確保、財産の保全、損害発生防止、事務又は事業の目的・内容・機能の維持を挙げている。

しかし、公平な利益衡量的ため、例示されている相手方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相手方又は第三者の権利利益を侵害する結果となることを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）。

さらに経済産業省対応要領案のように、「正当な理由に相当するか否かについて」の後に、「具体的な検討をせずに正当な理由を拡大解釈する等して、法の趣旨を損なうことなく」という文言を入れるべきである（意見書1ページ26行目から2ページ1行目、8ページ17行目から27行目）。

#### 4 対応要領案別紙第4「合理的配慮の基本的な考え方」に対する意見

合理的配慮は、内閣府本府の事務又は事業の目的・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、事務又は事業の目的・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、「事務又は事業の目的・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、対応要領案別紙第5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）。

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、「第5 過重な負担の基本的な考え方」に掲げる要素を考慮し、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、基本方針、対応要領案においても示されていない。

対応要領においては、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)。

なお、合理的配慮を必要とする障害者が多数見込まれる場合、障害者との関係性が長期にわたる場合等には、その都度の合理的配慮の提供ではなく、後述する環境の整備を考慮に入れることにより、中・長期的なコストの削減・効率化につながる点は重要である。

その都度の合理的配慮はしなくてもよいという誤解を生じうるので、「その都度の合理的配慮に加え」といった表現に変更すべきである(基本方針原案に対する意見)。

意思の表明に当たっては、具体的場面において、社会的障壁の除去に関する配慮を必要としている状況にあることを言語(手話を含む。)のほか、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。)により伝えられる。

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、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ことを明記すべきである(意見書9ページ32行目から10ページ8行目)。

また、障害者からの意思表示のみでなく、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表示が困難な場合には、障害者の家族、介助者等、コミ

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意思の表明も含む。

「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要領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）。

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、対応要領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間で協議し、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。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（意見書11ページ13行目から26行目）。

## 5 対応要領案別紙第5「過重な負担の基本的な考え方」に対する意見

過重な負担については、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。

職員は、過重な負担に当たると判断した場合は、障害者にその理由を説明し、理解を得るよう努めることが望ましい。

- 事務又は事業への影響の程度（事務又は事業の目的・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

「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，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。

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。

対応要領においては，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証拠資料を示して，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。

経済産業省対応要領案のように，1行目「過重な負担については」の後に，「具体的な検討をせずには正当な理由を拡大解釈する等して，法の趣旨を損なうことなく」という文言を入れるべきである（意見書1ページ26行目から2ページ1行目，10ページ24行目から11ページ6行目）。

## 6 第6条（相談体制の整備）に対する意見

相談体制においては，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べきことを記載すべきである。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するとともに，当事者が望む者の同行や付添いが認められるべきことを記載すべきである（意見書12ページ9行目から16行目）。

## 7 第7条（研修・啓発）に対する意見

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。

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（意見書12ページ17行目から30行目）。

以上