

「法務省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17日

日本弁護士連合会

**1 対応要領別紙第1「障害者の対象範囲等」に対する意見**

法務省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。）においては、別紙第1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、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2「不当な差別的取扱いの基本的な考え方」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又は提供に当たって場所・時間帯などを制限する、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、これを明確にすべきである（意見書1ページ14行目から17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「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」と定義し、その旨明記すべきである（意見書6ページ18行目から27行目）。

**3 対応要領案別紙第3「正当な理由の判断の視点」に対する意見**

法務省においては、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、障害者、第三者の権利利益（例：安全の確保、財産の保全、損害発生の防止等）及び法務省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ものとする。

障害者の権利に関する条約（以下「障害者権利条約」という。）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、同条が障害者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、障がいのある人たちが声を上げ、司法手続における差別禁止規定を障害者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、同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、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、手続上の配慮がなされていないことで、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ままでもない（意見書25ページ26行目から26ページ8行目）。

したがって、法務省の事務又は事業が司法手続に関する場合には、正当な理由については、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ことを明記すべきである（意見書27ページ4行目から6行目）。

#### 4 対応要領案別紙第4「不当な差別的取扱いの具体例」に対する意見

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、対応要領案においても、細やかに、具体例をわかりやすく示すべきである（意見書26ページ9行目から14行目）。

具体的には、以下の事項を盛り込むべきである（意見書別紙不当な差別的取扱いと合理的配慮の具体例7ページ15行目から18行目）。

○刑務官等が、障がいへの理解がないことで、混乱してパニックになっている発達障がいのある人を、いきなり押さえつけること。

○拘置所の職員等が、障がいのある人の家族や支援者に対して、「こんな人間を外に出すな。」「ちゃんと見張っておけ。」などと言うこと。

#### 5 対応要領案別紙第5「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、法務省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、削除すべきである。けだし、「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6の考慮要素の一つとして、その箇所に移すべきである（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。))。

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6 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、障害を理由とする差別の解消の推進に関する基本方針（以下「基本方針」という。）、対応要領案においても示されていない。

対応要領案においては、合理的配慮の定義として、「法務省が行うべき、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の提供ではなく」との表現では、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。

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り、その旨を対応要領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、障害者からの意思表示のみでなく、知的障害や精神障害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旨、記載すべきである。

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であり、その旨を対応要領案に明記すべきである（意見書10ページ9行目から20行目）。

## 6 対応要領案別紙第6「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。

○事務への影響の程度（事務の目的・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），事務の内容，事務の公共性，不特定性，事務の規模，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，事務への影響の面では，合理的配慮の提供により，事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）。

加えて，障害者権利条約では，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，合理的配慮が特化されているので，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ている。そのため，対応要領案においても，矯正施設や拘置施設等司法手続に関する事務又は事業に関しては，過重な負担について，極めて限定的に考慮すべきことを明記すべきである（意見書27ページ7行目から13行目）。

したがって，「なお，過重な負担について，適正手続を求められる分野の事務又は事業においては，原則として考慮する必要はない」を加えるべきである。

## 7 対応要領案別紙第7「合理的配慮の具体例」に対する意見

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，対応要領案においても，細や

かに、具体例をわかりやすく示すべきである（意見書26ページ9行目から14行目）。

具体的には、以下の事項を盛り込むべきである（意見書別紙不当な差別的取扱いと合理的配慮の具体例8ページ1行目から17行目）。

- ・行政機関における審問等，公判手続に準じる場面では，手続の間を通じて，コミュニケーションに関する手続保障がなされなければならない。
- 聴覚障がいのある人に対して，手話通訳，要約筆記など，その人のコミュニケーションに適した通訳をつけること。
- 視覚障がいのある人に図面などを示す場合は，触ってわかるような凹凸をつけること。
- 知的障がいのある人には，問われている内容がわかるように支援する者をつけること。
- ・受刑又は身体拘束中の処遇
- 知的障がいや発達障がいなどの様々な障がい特性に配慮した介助や医療を提供すること。
- 知的障がいや発達障がいなどの様々な障がい特性に配慮した日課や刑務作業等の処遇，更生プログラムを導入すること。
- 受刑することの意味を発達障がいのある人が真に理解し，内省を深めるための障がい特性に合ったコミュニケーションの方法や心理的アプローチを行うこと。
- 面会時の手話による会話若しくは手話通訳者による通訳を許可すること。

## 8 第8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共に、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）。

## 9 第9条（研修・啓発）に対する意見

障害者権利条約は、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、対応要領案においては、刑務官を含む全ての職員に対して、障がいの理解に効果的な研修を義務付け、司法行政官養成においては、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べきことを明記すべきである（意見書28ページ1行目から10行目）。

なお、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、日常的に行われるよう明記すべきである（意見書12ページ17行目から30行目）。

以上