

「障害者差別解消法に基づく医療事業者向けの対応指針  
(案)」に対する意見

2015年(平成27年)9月25日

日本弁護士連合会

1 第1(2)「対象となる障害者」に対する意見

対象となる障害者・障害児…は、障害者基本法第2条第1号に規定する障害者、即ち、「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…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」です。

障害者差別解消法に基づく医療事業者向けの対応指針(案)(以下「対応指針案」という。)第1(2)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、容貌や形態の著しい変異や喪失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 第1(4)「医療分野における対応指針」に対する意見

なお、事業者は、障害を理由とする差別を解消するための取組を行うにあたり、法、基本方針及び本指針に示す項目のほか、各事業に関連する法令等の規定を順守しなければなりません。

対応指針案では、なお書きの中で、「各事業に関連する法令等の規定を順守しなければなりません。」と記載されている。この点、医療事業者の場合、各事業に関連する法令の中で応召義務が定められている(医師法19条1項、薬剤師法21条、歯科医師法19条1項など)。これまで、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などの差別事例が後を絶たなかった経緯や、医療が生命・健康に直結する重要分野であることを考慮し、特に「法令に規程されている応召義務を果たすこと」などを明記すべきである(意見書23ページ27行目から24ページ13行目まで)。

3 第2(1)①「不当な差別的取扱いの基本的考え方」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、サービス等の提供を拒否する又は提供にあたって場所・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するなどにより、障害者の権利利益を侵害することを禁止しています。

…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・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す。

対応指針案では、「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・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」と定義されている。

定義が示されていることは評価できるが、かかる定義では、直接差別のみならず関連差別（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）も「不当な差別的取扱い」に含まれることが明らかでない。

そこで、関連差別が含まれることを明確にするために、「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、その旨記載すべきである（意見書6 ページ18行目から27行目）。

#### 4 第2（1）②「正当な理由の判断の視点」に対する意見

正当な理由に相当するか否かについて、事業者は、個別の事案ごとに、障害者、事業者、第三者の権利利益（例：安全の確保、財産の保全、事業の目的・内容・機能の維持、損害発生防止など）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り、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れます。

対応指針案は、正当な理由の有無を判断する際の考慮要素の具体例として、「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」を挙げている。しかし、正当な理由の有無を判断する際には、「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」を考慮することが重要である。

そこで、考慮要素の具体例として「財・サービスや各種機会の提供を受けられないことによる障害者の不利益」など、障がいのある人の権利・利益の観点からの具体例を追加すべきである。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。)第2項)。

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)。

## 5 第2(2)①「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、事業者の事業の目的・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、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り、事業の目的・内容・機能の本質的な変更には及びません。

「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」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り」とすべきである。

また、「事業の目的・内容・機能の本質的な変更には及びません」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、対応指針案第2(2)②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第3項)。

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、様々な要素を考慮し、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、必要かつ合理的な範囲で、柔軟に対応がなされるものです。

障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律(以下「障害者差別解消法」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。)及び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)。

また、障害者からの意思の表明のみでなく、知的障害や精神障害(発達障害を含む。)等により本人からの意思の表明が困難な場合には、障害者の家族、介助者・支援者、法定代理人等、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まれます。

「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が、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こととなるから避けるべきであること、また、家族や支援者等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とを付記すべきである。

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旨、記載すべきである（意見書10ページ9行目から20行目）。

なお、意思の表明が困難な障害者が、家族、介助者・支援者等を伴っていないことなどにより、意思の表明がない場合であっても、当該障害者が社会的障壁の除去を必要としていることが明白であるときには、法の趣旨に鑑みれば、当該障害者等に対して適切と思われる配慮を提供するための建設的対話を働きかけるなど、自主的な取組に努めることが望まれます。

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。そこで障害者差別解消法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。障害者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旨、記載すべきである。

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、合理的配慮の実現に向けたプロセスに入り、当該障がいのある人に対して適切と思われる配慮を提供すべき旨、記載されるべきである。（意見書9ページ32行目から10ページ8行目）。

## 6 対応指針案第2（2）②「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、事業者において、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り、過重な負担に当たると判断した場合、障害者にその理由を説明するものとし、理解を得るように努めることが望まれます。

- 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
- 財務状況

「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旨、記載するべきである。

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（意見書10ページ22行目から30行目）。

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、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」についての立証の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11ページ2行目から6行目）。特に、医療は医師等の高い専門性を有する者だけに委ねられており、公的責任を伴うものであること、医療が国民の生命や健康にかかわるものであることから、「過重な負担」であると認める判断に至る場合は慎重になされるべきである旨を対応指針に明記すべきである（意見書24ページ4行目から9行目、25ページ23行目から25行目）。

経済産業省対応指針案のように、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。

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く、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旨、明らかにすべきである。

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旨、記載されるべきである。

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べきである旨、記載すべきである（意見書11ページ13行目から26行目）。

## 7 第3（1）「不当な差別的取扱いと考えられる例」に対する意見

医療事業者には、それぞれ関連する業法において応召義務が定められているにもかかわらず、障がいを理由として受診を拒否され、本人に対するインフォームド・コンセントがおろそかにされるなどの差別的取扱いが散見されてきた。このような経緯を障害者差別解消法の下でも繰り返さないためにも、不当な差別的取扱いと考えられる例として以下の事例を対応指針に明記すべきである。

なお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安易に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ことも明記されるべきである（意見書25ページ2行目から15行目、意見書別紙5ページ1行目から24行目）。

- ・インフォームド・コンセントなしに医療を提供すること、又は、十分なインフォームド・コンセントをとらないこと。
- ・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。
- ・介助が必要な身体障がいがあることや、精神障がいがあることを理由に、診察又は入院を拒むこと（他の医療機関を勧めることを含む）。
- ・治療に集中するのが困難な発達障がいのある子どもの歯科診療を拒否すること。
- ・介助者や家族が一緒でなければならないなど、診療や入院にあたって条件を付すこと、条件を満たさないことを理由に医療の提供を拒むこと。
- ・医療機関関係者が、障がいと関係がないにもかかわらず、障がいのない人とは異なる言動、態度をとること。
- ・速やかに医療を提供するなどの目的があったとしても、罵声を浴びせて心理的

に急かしたり，過度な拘束をすること。

- ・障がいがあることや障がいの内容を理由に，個室の利用を強制し，その費用を負担させること。
- ・歯科や耳鼻科の治療で不随意運動やパニックを起こす可能性がある場合，障がい特性を踏まえて，安心感を伝えながら診療すること等の配慮なしに，本人や周囲の安全のためとして，診療を断ることや押さえつけて治療をすること。

## 8 第3（2）「合理的配慮と考えられる例」に対する意見

対応指針においては，医療が生命と健康に直結する重要な分野であることから，合理的配慮について，以下のように具体的な内容が定められるべきである（意見書2ページ29行目から31行目，意見書別紙6ページ25行目から7ページ9行目）。

- ・医療者が，障がいについて正しい知識を習得した上で，当該患者の反応について正当に評価すること。
- ・医療機関内で患者を呼ぶ際，聴覚障がいのある人については声だけに頼らず，プライバシーにも配慮しつつ，本人が気付くように連絡をとること。
- ・本人の希望するコミュニケーション手段を尊重し，情報保障の上，説明に必要な時間を十分かけ，自己決定に必要な情報を障がいのある人本人に伝えること。
- ・障がいの程度を考慮して本人が意思決定できるよう支援した上で，本人の意思を尊重して，インフォームド・コンセントをとること。
- ・補助者，介助者，手話通訳者等の必要な付添いを認めること。
- ・補助機器，人的援助の提供。
- ・患者の病室に入る際には，本人が気付く方法を用いて本人の了解を得て入室すること。
- ・治療や入浴に際し衣服の着脱に支援を必要とする場合には，同性の職員によるべきこと。
- ・在宅での療養及び可能な限り居住地域で医療的ケアを受けられるようにするための支援。
- ・障がい特性に応じて，必要な場合には不安を取り除き，安心感を与えながら診療するための声かけや工夫などの措置。

## 9 第3（3）「障害特性に応じた対応について」内部障がい・難病に対する意見

内部障がいも，難病も，外見上障がいの有無が分かりにくいことや，障がいの範囲に含まれ支援の対象となってから日が浅く，支援の方法論の蓄積が他の障が

いと比して未発達である点で共通している。このため、医療事業者であっても対応に苦慮する場面が想定されることから、対応指針においては、可能な限り充実した例示が求められる。しかしながら、基本方針の段階から難病等に関する差別解消措置への言及は総じて少なく、また、対応指針案においても極めて不十分であり、より多くの例示をすべきである（2015年7月16日付け「難病者の人権保障の確立を求める意見書」8ページ6行目から30行目）。

#### 10 第4「事業者における相談体制の整備」に対する意見

事業者における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のある人であることから、可能な限り、障がいのある人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、コミュニケーション支援の場面に限らず、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）。

さらに、事業者における相談担当者には、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こと、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と、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ることを記載すべきである（意見書12ページ23行目から29行目）。

#### 11 第5「事業者における研修・啓発」に対する意見

事業者が、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、障害者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ことは対応指針案にも記載されている。

かかる研修においては、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旨、付記すべきである。

また、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、日常的に行われるべきである旨記載



すべきである（意見書12ページ21行目から30行目）。

## 12 第6「国の行政機関における相談窓口」に対する意見

対応指針案に記載する公的な窓口が、障害者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ことを明記すべきである。

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り、その旨明記すべきである。

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ことを記載すべきである（意見書12ページ32行目から13ページ7行目）。

以上