

「障がいを理由とする差別を禁止する法律」要綱
日弁連試案の提案

２００６年１０月

日本弁護士連合会

「障がいを理由とする差別を禁止する法律」要綱日弁連試案提案の趣旨

1 差別禁止法制定の必要性

(1) 日本における障がいのある人の置かれた状況

日本国憲法は、個人の尊厳と法の下での平等を保障している。国際人権社会権規約、国際人権自由権規約などの国際人権法は、すべての人がいかなる差別もなく労働の権利や教育を受ける権利、参政権などの諸権利を享有することを保障している。また、国連の「障害者の権利宣言」は、障がいのある人が、他の人々と等しくすべての基本的権利を有することを宣言している。

ところが、日本においては、障がいのある人に対する根強い偏見と無理解から様々な生活場面において深刻な差別と人権侵害が続いている。

労働の場面では、障がいのある人の1割弱の人が不安定な就労条件の下に働くことができているのみであり、障害者の雇用の促進等に関する法律所定の法定雇用率を達成している企業は42.1%（2005年7月1日現在）でしかない。また、障がいを理由として解雇される事例も続いている。

教育の場面では、わが国においては、統合された環境で教育を受ける権利が保障されておらず、本人や保護者の意に反した分離教育が行われたり、条件整備のないまま普通学校に障がいのある子を入学させる結果となっていることもあり、あらゆる教育の場で障がいの有無にかかわらずできるだけ統合された教育環境を実現するには至っていない。

2006年にはいわゆる新バリアフリー法が成立し、旅客施設、建築物等及びこれらの間の経路の一体的な整備が推進されてはいるものの、既存の施設については基準に適合させるための努力義務が課されているだけであるため、未だ障がいのある人の交通などへのアクセス権は十分に保障されるものとはなっていない。

他方、日本における障がいのある人に対する施策の経過を概観すると、以下のとおりである。

1945年制定の「身体障害者福祉法」をはじめとする諸立法によって、障がいのある人の「更生」を目的とする一定の福祉サービスが実施されてきた。また、縦割り行政の弊害を克服し、行政施策の基本理念等を示すため、1970年に「心身障害者対策基本法」が制定され、現在の「障害者基本法」に引き継がれた。同法は、2004年に一定の改正が行われたが、障がいのある人に対して国や地方公共団体などが行うべき施策のあり方を定めるという同法の基本的な性格に変わりはなく、障がいのある人の権利との関係では、障がいを理由とする不当な差別その他の権利利益の侵害をしてはならないと基本理念を規定するのみである。具体的にいかなる行為が差別にあたるかということについては規定していないから、人権侵害から救済を求める実定法上の根拠法としては極めて不十分である。

2005年に成立した障害者自立支援法は、障がいのある人の自立生活と就労を進める観点で立法化されたものであるが、障害者基本法の枠組みの中で、地方公共団体からの自立支援給付などについて定めるものであり、様々な社会生活の場面で発生している障がいのある人に対する差別や権利侵害からの救済を実現しようとするものではない。

以上のような障がいのある人の置かれた現状と、障がいのある人に対するこれまでの施策を振り返ると、労働、教育、交通や情報などへのアクセスなどの社会生活上の様々な場面で、障がいのある人が差別なく取り扱われる権利をより具体的に保障することが必要であることは明らかである。また、その権利保障は、何が差別であるかということをも明確に規定して、障がいのある人が自ら権利を行使することのできる規範にもとづいてなされることが必要である。このような、障がいのある人の権利保障を内容とする法律の制定によって、差別のない、自立した社会生活を営むことのできる社会を実現することが求められている。

(2) 国連における宣言など国際社会での取組・日本に対する勧告

国際人権社会権規約及び国際人権自由権規約は、障がいのある人にも基本的人権を保障した。その後、国際社会においては、障がいを理由とする差別とその意義を十分に意識することの重要性についての理解が進み、国連は、特に障がいのある人に関して、1971年「精神遅滞者の権利に関する宣言」、1975年「障害者の権利に関する宣言」などを採択し、1981年の国際障害者年以後も、障がいのある人に関する様々な取組を続けている。また、子どもの権利条約（児童の権利に関する条約）は、その2条でほかの差別禁止要素とともに「心身の障がい」を明記し、いかなる差別もなく、同条約が掲げる権利を尊重・擁護するとともに、23条において障害のある子どもたちの権利を宣言し、その特別なニーズ（必要）の存在とケアの必要性を前提として、人間の尊厳の確保、自立の促進、社会などへの参加を助長する条件のもとでの人間的実現を各締結国に課している。

各国の実情を見ると、アメリカ合衆国が1990年に「障がいのあるアメリカ人法」（ADA）を制定したほか、何らかの差別禁止法制を持つ国が43カ国に及ぶに至っている。

こうした状況下で、国連の経済的、社会的及び文化的権利に関する委員会は、2001年8月31日、日本政府に対し、「差別禁止立法を強化する」こと、さらに「障がいのある人々に対する差別的な法規定を廃止し、かつ、障がいのある人々に対するあらゆる種類の差別を禁止する法律」を制定することを勧告した。

さらに、現在、国連では、「障がいのある人の権利に関する国際条約に関する国連総会アドホック委員会」で、「障がいのある人の権利に関する国際条約」の草案が合意を見て、同条約の採択が現実の日程にのぼった。日本政府も、同条約の締結を視野に入れ、条約案に対して積極的な発言や交渉を行ってきたところであるが、日本は、同条

約の国内的な実施のためにも差別禁止法制の整備を求められることとなる。

(3) 日本における差別禁止法制定の必要性和そのあるべき内容

以上のような、日本における障がいのある人の置かれた現状及び世界における差別禁止法制の進展に鑑みれば、障がいを理由とする差別を禁止する法律の制定が必要であることは明らかである。

2004年の障害者基本法の改正によって理念としての差別禁止条項が設けられるに至ったが、同法は、具体的に何をもって障がいのある人に対する差別と考えるべきかという点についての具体的規定を欠き、裁判規範性がないため、差別や人権侵害からの救済の根拠法とはなり得ていない。従って、同法が改正されたことによっても、障がいを理由とする差別を禁止する法律を直ちに制定する必要性は何ら変わるものではないことは、当連合会が2003年9月25日付会長声明によって既に指摘したところである。

そこで、障がいを理由とする差別を禁止する法律の内容を検討するに、この法律は以下の諸点を備えることが必要である。

第1に、障がいのある人は、教育、労働、不動産の取得や利用、建物や交通へのアクセスなどの生活の様々な場面で差別に直面している。これらのさまざまな場面において、いかなる行為が差別にあたるのかを規定し、障がいのある人が差別を除去することのできる具体的規範性を持った法律であるべきである。

第2に、社会生活の全ての場面での社会の障壁を除去するという法目的の達成のためには、差別をしない義務を課される者は、国や地方公共団体のみならず、民間の雇用主や事業者などをも含むものとされなければならない。この点、国連の経済的、社会的及び文化的権利に関する委員会の一般的意見第5（1994年）も、「公的サービスの提供のための制度がますます私有化され、かつてない程度にまで自由市場に依拠されている状況において、私的雇用者、財及びサービスの私的供給者、並びにその他の非公的主体が、障がいを持った人に関して無差別及び平等の規範に服することが不可欠である」としている。前述したアメリカ合衆国やイギリスなどの差別禁止法もこのような法構造を持つものである。もっとも、個々の雇用主や事業者の規模、法制定時の実情などに応じて、課する義務の内容・程度や後述の合理的配慮義務の規定の施行時期などについて異なる取扱いを許す弾力的なものとすることが考えられる。

第3に、差別禁止法で禁止される差別の内容としては、例えば雇用の場面における採用の拒否や入店の拒否などの積極的な不利益取扱いのみならず、労働が可能となるような物的・人的設備の設置や、交通機関の利用が可能となるようにするためのエレベーターの設置などの合理的な範囲での配慮を行わないことも、差別とされることが必要不可欠である。国連の、障がいのある人の権利に関する国際条約案も、合理的配慮義務を、「特定の場合において必要とされる、障がいのある人が他の者との平等を基礎としてすべての人権及び基本的自由を享有し又は行使することを確保するための必要

かつ適当な変更及び調整であって、不釣り合いな又は過度な負担を課さないもの」とし、合理的配慮の否定も、障がいを理由とする差別の中に含まれるものであると規定している。アメリカやイギリスの差別禁止法もまたこの「合理的配慮義務」を規定している。

これに対して、日本の裁判における状況を見ると、車いす利用者が高架駅を利用するためエレベーター等の設置を求めた裁判で、障害者基本法などは、鉄道事業者に対し努力義務を課するにとどまると判示され（１９９９年３月１１日大阪地方裁判所判決、２０００年１月２１日大阪高等裁判所判決）、列車に車いすでも利用できるトイレの設置を求めた裁判においても、国にはいかなる「障害者施策」を実施するかについての広範な裁量が認められるとしたうえで、「鉄道事業者に対し、障害者の利用を可能とするために具体的な施策の実施を義務付け、あるいは国にその指導を義務付けるだけの法律上の根拠は見出しがたいと言わざるをえない」と判示されている（２００１年７月２３日東京地方裁判所裁判決、２００１年３月２８日東京高等裁判所判決）。

このように、合理的配慮義務を定めた差別禁止法が制定されない限り、障がいのある人の完全な社会参加は困難である。

また、差別禁止法に規定した差別を受けた場合、裁判所による救済を得ることの意義が大きいことはいうまでもない。しかし、同時に、裁判所以外の救済機関で簡易迅速に救済が図られる必要性が認められる場合も多い。金銭賠償という司法的救済だけではなく、不利益取扱いの是正や合理的配慮を求める旨の適切柔軟な救済が図られる意義も大きい。従って、日弁連がかねてから主張してきた政府から独立した人権救済機関を早期に設立し、この救済機関において差別禁止法を適用した救済を行うべきである。その際、一つの救済機関の一部門として位置づけるか、或いは、差別禁止法独自の救済機関として位置づけるかは今後の議論に委ねるとして、障がいを理由とする差別の問題についての専門性と公平性を兼ね備えた救済機関となることが強く求められるところである。

2 日弁連の取り組み

日弁連は、第４４回人権擁護大会において、「障害のある人に対する差別を禁止する法律の制定を求める宣言」を採択した（２００１年１１月９日）。この大会宣言を受けて、人権擁護委員会に「障害のある人に対する差別を禁止する法律に関する調査研究委員会」（以下「調査研究委員会」という）が２００２年２月８日設置され、以後、障がいのある人の団体との意見交換、諸外国の立法例の調査、日本における障がいを理由とする差別や人権侵害の裁判例集積を中心とする研究活動を重ねてきた。障がいのある人の団体との意見交換は３０以上の団体に及び、各個別に意見交換をした他、弁護士会館において、２回意見交換会を催した。また、「差別禁止法の制定に向けて - 障がいのある人に対する配慮は社会の義務です - 」というパンフレットを作成して広く配布した他、

2003年12月6日には各政党の国会議員をパネリストとして「なぜ、差別禁止法なのか - 障がいのある人の人権の保障と尊厳の実現のために - 」というタイトルでシンポジウムを開催した。

こうした研究活動及び啓発活動を経て、調査研究委員会は2004年2月に「障がいを理由とする差別を禁止する法律案」を取りまとめ、以来、人権擁護委員会常任委員会、人権擁護委員会各関連部会、各関連委員会と議論を重ねた。そして、2006年1月14日には差別禁止条例案を取りまとめた千葉県知事らもパネリストに迎え、シンポジウム「差別禁止法制定に向けて - 障がいのある人に対する配慮義務はどうあるべきか - 」を開催した。その際、更に意見を広く求めるため、「障がいを理由とする差別を禁止する法律案」(人権擁護委員会第一次試案)をシンポジウムの資料として配布した。

3 「『障がいを理由とする差別を禁止する法律』要綱(日弁連試案)」の意義

前述の人権擁護大会での大会宣言は、この年8月31日に国連の経済的、社会的及び文化的権利に関する委員会がなした、日本政府の報告に対する最終見解における勧告 - 障がいのある人に対する差別規定を撤廃し、あらゆる種類の差別を禁止する法律を制定することを求める - と共に、時宜を得たものとなった。

当連合会の人権擁護大会宣言及び啓発活動を契機として、日本における障がいのある人の団体の殆どが、差別禁止法の制定を求めるに至り、2004年には日本の障がいのある人の団体の多くが参加する日本障害者フォーラムが設立されて、その活動の4本柱の一つに日本における差別禁止と障がいのある人の権利法制の制定をめざすことが掲げられるに至っている。さらには、千葉県、宮城県、和歌山県等で差別禁止条例制定の動きがみられるに至り、千葉県では、日本で初めて、合理的配慮義務も規定した差別禁止条例である「障害のある人もない人も共に暮らしやすい千葉県づくり条例」が2006年10月に成立した。

折しも、国連では、2001年の国連総会決議を経て、「障がいのある人の権利に関する国際条約」案の策定が急ピッチで進んでいる。

こうした時機に、日弁連は、「障がいを理由とする差別を禁止する法律案」(日弁連試案)を発表すべく、権利条約成立を見据えて整備されるべき国内法の要綱案を提案するものである。

当連合会は、本要綱案試案に関して、障がいのある人も含め広く国民各層からの意見を求め、要綱案からさらに進んで求められるべき法律案(日弁連試案)の策定に取り組む。

以 上

本要綱案では、従来使用してきた「障害」の表記は否定的なイメージを伴うものであるとの指摘もあることから、地方公共団体などにおいても用いられ始めている「障がい」の表記を用いることとした。