

障害者差別解消法の意義と課題 — 合理的配慮を中心に —

総社社会福祉協議会

中 井 俊 雄

はじめに

これまで「差別」として認知されてきたものとして、高山¹⁾は、①身分差別、②階級・職業差別、③人種・民族差別、④言語・地域差別、⑤性差別、⑥能力差別、そのほか、ハンセン病、HIV（エイズ）、公害病、迷信、村落、年齢、思想、宗教、被疑者・被告人・犯罪者家族、被爆者など多様な差別があると分類している。このように、人間社会の中では、これまでの歴史や文化、社会生活の中から様々な差別を生んできており、さらに格差社会と言われる現代においても新たな差別を絶えず生み出し続けている。

そして、障害者の日常生活を考えたとき、「差別」とは捉えられてこなかったかもしれないが、差別的な扱いを受けてしまうという現実が多く見られる。車いすが通行する道路には、段差があり、バスやタクシーに乗車拒否されるといったことは、いまだに存在する。

そこで、障害を理由とした「差別」について、その差別を測る「ものさし」を定めることと、障害を理由とした差別があるなら、その差別を解消するための措置について定めることにより、障害を理由に分け隔てられることがなく、相互に人格と個性を尊重し合いながら共生する社会を実現することを目的として、「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」）」が2013（平成25）年6月に成立し、2016（平成28）年4月施行された。（図1）

この障害者差別解消法は、国や地方公共団体だけでなく民間事業者にも「差別的取り扱いの禁止」を義務化し、「合理的配慮の不提供の禁止」についても、国及び地方公共団体には、法的義務を民間事業者にも努力義務を課している。

そこで本稿は、福祉専門職としての観点から、施行されて間もない障害者差別解消法について、法制定の経緯、内容を概観し、特に、新しい概念である合理的配慮を中心に検討することにより、今後の課題を明らかにすることを目的とする。

1. 障害者差別解消法成立の経緯

1990（平成2）年「障害を持つアメリカ人法（ADA法）」が制定され、日本国内に大きな衝撃を与えた。その後、国連では、2001（平成13）年、経済的、社会的及び文化的権利に関する委員会に

¹⁾ 高山直樹「障害者差別に向き合う①障害者に対する差別とは」実践成年後見48（民事法研究会）8～9頁

障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律（障害者差別解消法（平成25年法律第65号））の概要

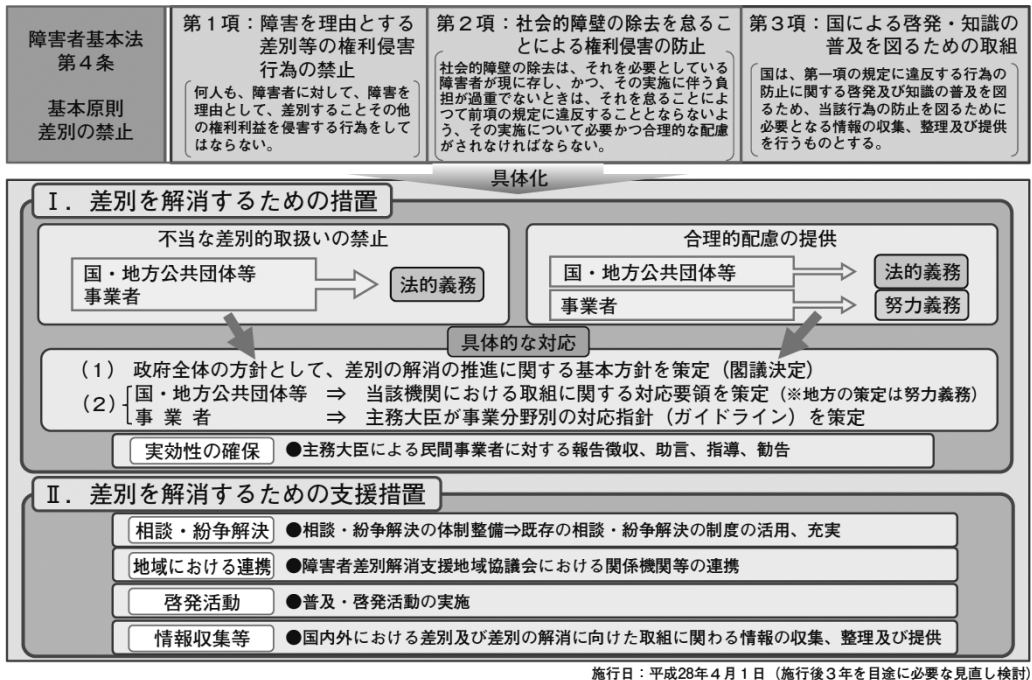


図1 障害を理由とする差別等に関する法律の概要

より、日本政府の報告に対する最終見解の中で「障害者に関連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」と勧告した²⁾。また、同年から障害者の権利に関する条約（以下、「権利条約」）について議論が始まった。障害のある人が全世界から大勢参加し、「我々抜きに我々のことを決めないで」(Nothing about us without us) というスローガンを掲げ、障害者自身が主体的に関わり、障害者の視点から作られたこの画期的な条約は、2006（平成18）年12月の第61回国連総会で採択された。権利条約の第3条の一般原則では、「固有の尊厳」、「個人の自律（自ら選択する自由を含む。）及び個人の自立の尊重」、「無差別」、「社会への完全かつ効果的な参加及び包容」、「差異の尊重並びに人間の多様性の一部及び人類の一員としての障害者の受入れ」、「機会の均等」、「施設及びサービス等の利用の容易さ」、「男女の平等」、「障害のある児童の発達しつつある能力の尊重」及び「障害のある児童がその同一性を保持する権利の尊重」が掲げられている。

国内では、条約を批准するため、障害者基本法の改正をはじめ、関係する法制度（障害者虐待防止法、障害者総合支援法、障害者優先調達推進法、障害者雇用促進法、公職選挙法など）が制定されまたは改正され、この流れの中で、「障害者差別解消法」が、2013（平成25）年6月に成立し、

²⁾ 日本政府は、勧告に対して2004（平成16）年改正の「障害者基本法」に差別禁止の理念規定を盛り込むこととどまった。

2016（平成28）年4月に施行されている。

これに先んじて、地方公共団体では、2006（平成18）年に千葉県で成立した「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」をはじめ、全国各地（北海道・岩手県・茨城県・富山県・岐阜県・愛知県・大阪府・奈良県・徳島県・長崎県・熊本県・大分県・鹿児島県・沖縄県・仙台市・さいたま市・八王子市・国立市・新潟市・和歌山市・松江市・別府市）³⁾で障害者の権利に関する（差別禁止）条例が既に制定されていた。

なお、岡山県では、未だこのような条例の制定はないが、障害者差別解消法の施行に併せて、岡山県差別解消相談センター⁴⁾を岡山県障害者権利擁護センター⁵⁾に併設する形で開設しており、障害者差別に関する相談、助言、広報・啓発、研修の実施、事例の収集などを行っている。

2. 障害者差別の判断基準

障害を理由とするものに限らず、差別をしてはならないことは、社会の最低限のルールであると誰もが認識している。しかし、残念ながら「差別」と思われる多くの実態がある。岡山県が実施した「第4期岡山県障害福祉計画策定に係るアンケート調査結果」⁶⁾によれば、障害があることで差別や嫌な思いをする（した）ことの有無は、「ある」（25.4%）、「少しある」（23.5%）となっており、回答者の実に半数近くが何らかの差別や嫌な思いを経験していることが明らかになっている。しかし、具体的に何が差別に該当するのかという判断基準を客観的に定めることは非常に難しい。なぜなら、差別に当たるか否かは、「思いやり」や「良心」といった道徳観・倫理観を出発点とする要素が強く、これを法規範において抽象的に定めることはできても、具体的場面を想定した規範化ないし基準化することは難しい。法の下での平等を定める憲法14条も、「人種、信条、性別、社会的身分又は門地」を差別対象として例示し、「政治的、経済的又は社会的関係において、差別されない」と定

3) 公益財団法人 日本障害者リハビリテーション協会 情報センター「各自治体の差別禁止条例（JDF事務局からの情報をもとに作成）」<http://www.dinf.ne.jp/doc/japanese/law/anti/>（最終閲覧：平成28年10月22日）

4) 岡山県差別解消相談センターは、障害者差別解消法の施行に伴い、2016（平成28）年4月に設置された。なお、差別解消センターは、岡山県権利擁護センターに併設される形で、一般社団法人岡山県社会福祉士会が受託し、事業を推進している。主な業務内容は、(1)差別を受けた、見た、聞いた場合、センターにて相談を受け、助言や適切な専門機関（窓口）の紹介。(2)障害者差別解消に関する広報・啓発活動(3)障害者差別解消における情報収集など。筆者は、当センターの運営委員長を担っている。

5) 岡山県障害者権利擁護センターは、「障害者の虐待防止、障害者の養護者に対する支援等に関する法律（障害者虐待防止法）」の施行に伴い、2013（平成25）年4月に岡山県から事業委託を受け、運営している。その主な業務内容は、(1)障害者虐待に関する通報・届出の受理（職場での虐待）。(2)虐待を受けた障害のある人や養護者支援に関する相談、相談機関の紹介。(3)虐待を受けた障害のある人や養護者支援のための情報提供、助言、関係機関との連絡調整等。(4)障害者虐待防止及び養護者支援に関する情報収集、分析等。(5)障害者虐待防止等に関する広報・啓発活動など。

6) 岡山県保健福祉部障害福祉課「第4期岡山県障害福祉計画」（平成27年3月発行）

めるが、憲法14条に反する差別に該当するか否かの具体的判断は、個々の事案の解釈に委ねられることになる。

こういったことから障害者への差別は、当事者が声を大にしない限り適切な解決が困難で、結果的に障害のない人との平等な機会などを奪われているのが現状である。だからこそ、障害のない人との平等な機会などの保障（差別の禁止）のためにも、「何が差別か」をきちんと判断できる「ものさし」が必要であり、差別から守るための法律が必要だということになる。障害者差別解消法は、「障害者」を対象とし、可能な限り具体的な基準を定立しようとするものであるといえる。

3. 障害者差別の4類型

障害者への差別は、法的に禁止された差別として、①直接差別、②合理的配慮の不提供が示されており、今後、事例ごとに判断されるものとして、③間接差別、④関連差別を加えた4類型に分けて捉えられている。

(1) 直接差別

例えば、バス旅行のツアーに申し込もうとしたところ、ツアー業者に「付き添いがあっても障害者はお断りします。」と即答された⁷⁾。という事例がある。この事例では、障害を理由にして、あなたはバス旅行ツアーに連れていけないという、一般と違った取り扱いがある。障害を理由にした違う取り扱い（障害がなければ一緒に行くことが出来た）ということは、直接差別という差別の類型になる。憲法上、不合理な区別⁸⁾とされてきたものである。障害を理由として、他人と違う取り扱いを受けること、制限を受けること、排除されることなど、違う取り扱いによって不利益を受ける「直接差別」という類型がある。このように事例を分析することで類型化することができる。

(2) 合理的配慮の不提供

「六年の最後の参観が各クラス音楽になり、ミニ演奏会をすることになった。楽器の担当を決めるのに我が子のクラスは、ジャンケンをした。我が子は負けて弾けもしない笛にあたった。担任は『平等にじゃいけんをさせました』とゆう。でも弾けない。担任の出した結論は、一時間、立って吹く真似をしなさい。立って吹く真似をしてどんな教育の意味があるのか？案の定、退屈して後の方はウロウロしだした、それを見た親は『やっぱりじっと出来ない子やね』とひそひそ。歴然と力

⁷⁾ 長崎県「障害者差別にあたると思われる事例集」15頁

⁸⁾ 日本国憲法第14条第1項「すべて国民は、法の下に平等であつて、人種、信条、性別、社会的身分又は門地により、政治的、経済的又は社会的関係において、差別されない。」に言う平等とは、絶対的な平等を求めているのではなく、人によって違いがあることに応じた平等（相対的な平等）を求めていると考えられており、このことを合理的な区別という。

の差があるものがただジャンケンすることが平等と思っているベテランの教師がいることにショックをうけた」⁹⁾という事例がある。

この場合、障害を理由に違う取り扱いがあったかという点と、形式的に見ると、「平等にじゃいけんをさせました」ということであり、他の参加者と比較して何ら違う取り扱いを受けているわけではない。「形式的には」、どこにも差別はないと言わざるを得ない。他の人と同じ条件でやりなさいということだから先程の直接差別には該当しない。演奏会で演奏する機会は形式的には平等に与えられるものの、実質的には演奏する機会を奪われている。当事者にあった手段や方法を用意しなければ、形式的な平等は図られても実質的な平等は図れない。結局、実質的には仲間外れにしている。こういった場合も差別と考えなければいけないということになった。このように、実質的に平等の機会を確保するために必要な手段が「合理的配慮」であり、「合理的配慮」をしないことは差別であるということになる。障害者への差別を考えると、直接的な差別だけでなく、合理的配慮をしないことも差別だということが大きな特色である。

ただし、合理的配慮は相手に何かをさせるということなので、無理なことを強制することはできない。例えば、車いすを利用している学生が、2階や3階である授業を受けるため、「学校にエレベーターを設置しないことは合理的配慮をしていない差別だからすぐに改修しろ」と言えるかという点と、全ての校舎にエレベーターを設置しろとは言えない。そういった場合には、全ての校舎にエレベーターを設置するということだけでなく、1階で全ての授業が受けられるようにするとか、2階や3階まで先生や生徒が協力して上げてくれるといった人的な支援をするなど、本来の目的である授業を受けるということが達成できるよう工夫すれば良いということになっている。

国においても「医療関係事業者向けガイドライン」¹⁰⁾には、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例として、「不当な差別的取扱い」では、サービスの利用を拒否すること、サービスの利用を制限すること（場所・時間帯などの制限）、サービスの利用に際し条件を付すこと（障害のない者には付さない条件を付すこと）、サービスの利用・提供に当たって、他の者とは異なる取扱いをすることについて例示され、さらに「合理的配慮」についても具体的に例示されるなど、具体的な方法が示されはじめている。また、熊本や千葉をはじめ、茨城、長崎、栃木、沖縄などでは、障害者差別に関する事例集も作成されている。千葉県では、「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」を作る際、「障害者差別に当たると思われる事例」¹¹⁾を収集するために、県内各地30か所以上でミニタウンミーティングが開催され、延べ3,000人以上の県民が参加して意見交換が行われている。結果的に約800件の差別事例が収集されているが、当初は差別を受けた経験のあ

9) 大阪府「障がい理由とした差別と思われる事例」の募集結果（教育）分野（事例38）

10) 厚生労働省「障害者差別解消法医療関係事業者向けガイドライン～医療分野における事業者が講ずべき障害を理由とする差別を解消するための措置に関する対応指針」（平成28年1月厚生労働大臣決定）

11) 千葉県 障害者差別をなくすための研究会「寄せられた「障害者差別に当たると思われる事例」TOP」（2010年）

る障害当事者であっても、受けた差別が「差別」としてはなかなか認識できなかったということであった。このように、障害者差別を判断し、類型化していくためには、さらに事例を収集し、分析する必要がある。なお、国¹²⁾をはじめ、様々な地域において差別事例や合理的配慮等の具体的な事例の収集が進んでおり、岡山県においても、岡山県及び差別解消センター¹³⁾において、現在事例の収集及び分析作業を行っているところである。

4. 障害者の定義

2011（平成23）年、国の障害者施策の基本となるべき法律「障害者基本法」が改正され、障害者の捉え方がこれまでの「医学モデル」から「社会モデル」が追加された考え方に大きく変換された。

改正前の障害者基本法では、「この法律において、「障害者」とは身体障害、知的障害又は精神障害（以下「障害」と総称する。）があるため、継続的に日常生活又は社会生活に相当な制限を受ける者をいう」（2条）とあり、端的には、障害があるため、日常生活とか社会生活で大変な目に遭う人たちが障害者（医学モデルとしての障害者の捉え方）であるとされていた。しかし、改正後の障害者基本法（「障害者差別解消法」の障害者の定義も同一）では、「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（以下「障害」と総称する。）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をいう」（2条1号）とされた。ここで「発達障害を含む」と括弧書きで入ったということも重要であるが、その後「その他の心身の機能障害」という言葉が入った点も重要である。これは、特定されていない障害であっても、心身に機能障害があれば障害というカテゴリに入るということであり、制度の隙間をなくすことができたということである。また、「障害があるため」とあったものから、「障害及び社会的障壁により」という言葉に変わっている。このことが「社会モデル」が追加されたと言われているところである。

障害者は日常生活、社会生活を行う上で、様々なハンディを負ったり、社会的な不利益を受けたり、違う取り扱いを受けてたいへんな思いをしている。改正後の障害者基本法において、社会的障壁とは、「障害がある者にとって、日常生活または社会生活を営む上で障壁となるような、社会における事物、制度、慣行、観念、その他一切のものをいう」（2条2号）と定義された。このことは、これまでの障害問題の原因は、障害者個人にあり、障害があるため、継続的に日常生活または社会生活に相当な制限を受けるのが障害者であったという考えから、社会的な障壁の存在が、障害者を困難な状況にしているという考え方に大きく転換したと言える。

¹²⁾ 内閣府「合理的配慮等具体例データ集 <http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/jirei/index.html> 合理的配慮サーチ（平成28年10月22日最終閲覧）

¹³⁾ 前掲（注4）

言い換えれば、障害者は、「障害があることで一般の人よりもいろいろな面で劣るので、社会は障害者に福祉の手を差し伸べ、手伝ってあげましょう」というのが、以前の基本的な政策であった。しかし、改正後の障害者基本法の目的では、「福祉の増進は当然必要ではあるが、社会的障壁を取り除くことで、どのような障害があっても、他の人と一緒に分け隔てなく、共に生きられる社会をつくることが国の責務である」と規定されている。

これまでの障害の問題は障害者個人の中にあるという考え方とは全く違い、障害の問題を障害者個人の責任にするのではなく、社会のあり方との関係で考えなければならないとしており、障害者にとって障壁となるものがあるならば、そのものを除去していくことが求められることになる。

以前の医学モデルの考え方で、障害者がいかに違う待遇を受けても、その原因を個人の機能障害や能力障害とする考え方では、社会のありようが差別的であったとしても差別であるとはならない。この社会モデルの考え方に立って初めて、社会のありようによる差別という問題が見えてこよう。

5. 合理的配慮

(1) 概 念

先述（障害者差別の4類型）のとおり、障害者差別解消法では、差別的な合理的配慮をしないことも差別であると定義されている。これは、2011（平成23）年に改正された「障害者基本法」において新設されたものである。条文では、「何人も、障害者に対して、障害を理由として、差別することその他の権利利益を侵害する行為をしてはならない」（第4条第1項）という直接差別の禁止に加え、同条第2項では、「社会的障壁の除去は、それを必要としている障害者が現に存し、かつ、その実施に伴う負担が過重でないときは、それを怠ることによって前項の規定に違反することとならないよう、その実施について必要かつ合理的な配慮がされなければならない」と、「合理的配慮をしないこと」を2つ目の差別として規定している。

差別解消法においても、権利条約及び基本法における合理的配慮の定義を踏まえ、行政機関等における障害を理由とする差別の禁止について、「行政機関等は、その事務又は事業を行うに当たり、障害者から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があった場合において、その実施に伴う負担が過重でないときは、障害者の権利利益を侵害することとならないよう、当該障害者の性別、年齢及び障害の状態に応じて、社会的障壁の除去の実施について必要かつ合理的な配慮をしなければならない」（7条2項）と定めている。これは、障害者から意思の表明があった場合、その実施に伴う負担が過重でないときは、性別、年齢、障害の状態に応じて、合理的配慮をしなければならないということである。

この「合理的配慮」という新しい言葉は、日本社会にはまだまだなじみが少なく、「何が合理的配慮か分からない」という声を聞くことがある。「合理的配慮」について、言葉としては新しいものかもしれないが、「すみません、お願いします」というと、大抵の人は助けてくれるし、公共交通機関

を利用する際に、若者が高齢者等に席を譲っている姿を見かけることも多々あるなど、実態としては、以前から行われてきたものである。ただし、これまでは、あくまでも善意に頼る考え方のみで、強制するものではなかったことも確かである。そこで、権利条約において、最低限のことは義務であるという考え方になり、合理的配慮をしないことは差別だということになったものであり、このことが新しい概念ということである。

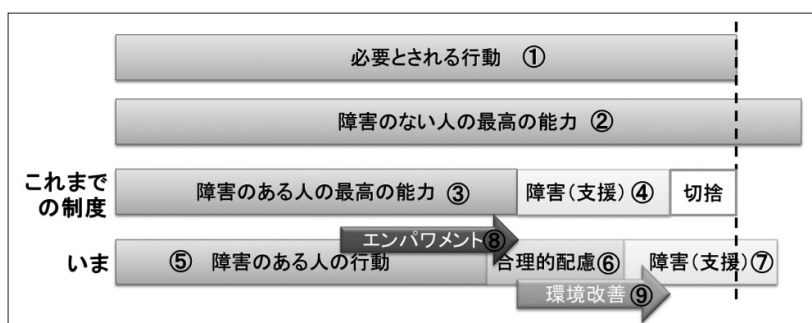


図2 必要とされる行動の充足方法

合理的配慮につき、障害者の日常生活をモデルに、必要とされる行動の充足方法の視点から整理したものが図2である。まず、食事や着替え、入浴、外出など誰もが必要とする行動がある。これを基準①として考える。障害がない人の最高の能力を②とすると、それは①の充足を叶える以上の能力があり、容易に①を充足することが可能な場合が多い。では、障害のある人の場合はどうかというと、必要とされる行動①を叶えるため、これまでは、まず障害のある人の持つ最高の能力を出すことが求められる③。その上で、障害支援サービスの提供を受ける④。しかし、提供を受けてもなお必要とされる行動①を充足出来ない場合が多くあり、充足できなくても我慢する、あきらめるなど、切り捨てられてしまうという現実があった。

しかし、今の考え方は、①を充足するため障害のある人ももちろん行動するが、環境を変えるなど合理的配慮を行うこと⑥⑨が社会に求められ、その上で障害支援サービスの提供⑦を受ける。さらに、本人の行動を支援者がエンパワメントする⑧ことで、できることを増やし、能力を高めることでより良い行動となることを目指す取り組みとなる。このように社会も当事者も支援者も協働して、必要とされる行動を充足していこうとする考え方が、合理的配慮であり、本来求められている共生社会の実現に向けた取り組みである。

(2) 障害者からの意思の表明

合理的配慮の要件として、「障害者からの意思の表明」が規定されているが、「障害を理由とする差別の解消の推進に関する基本方針」¹⁴⁾において、「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。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。なお、意思の表明が困難な障害者が、家族、介助者等を伴っていない場合など、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場合には、法の趣旨に鑑みれば、当該障害者に対して適切と思われる配慮を提案するために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しい」とされている。さらに、関係府省庁が策定した対応要領¹⁵⁾や対応指針¹⁶⁾において、分野別に具体例が示されるなど、法施行当初に想定されているような重度知的障害者などで、自ら意思表示が難しい障害者への「差別」が放置されてしまうという懸念はやや解消されている。このように、現時点で想定されるものに対しては一定の指針が示されているといえる。ただし、合理的配慮には個別性の高い対応が求められるため、引き続き事例の収集、分析により、さらに個別性の高い内容に対応できるよう改善されることが不可欠である。

さらに、障害者といっても、その種別は、知的障害、身体障害、精神障害、発達障害、難病等と多様であり、身体障害を例にとってみても視覚障害、聴覚障害、肢体不自由、内部障害などがあり、さらに聴覚障害の中にはろう、盲ろう、難聴など、正に多様であり、その対応は個別적であり様々である。例えば、聴覚障害の方と会話するためには、手話通訳が一般的ではあるが、実際に聴覚障害者で手話通訳ができると答えた方は18.9%しかいないという結果もある¹⁷⁾。聴覚障害者に限らないが、コミュニケーションに障害のある方が会議等に参加する場合、ただその場にいるというだけということにならないよう、盲ろうの方には、触手話とか指点字が出来る通訳者を用意し、難聴の人には要約筆記や同席してノートテイクをするなどの工夫が合理的配慮として求められる。

¹⁴⁾ 平成27年2月24日閣議決定。障害者差別解消法第6条第1項に基づき策定された。障害者差別の解消に向けた、政府の施策の総合的かつ一体的な実施に関する基本的な考え方を示している。

¹⁵⁾ 「関係府省庁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」は、国の行政機関（38関係府省庁）の長等により、障害を理由とする差別の解消の推進に関する基本方針に即して、不当な差別的取扱いの禁止及び合理的配慮の提供に関し、職員が適切に対応するために必要な要領を定めている。

¹⁶⁾ 「関係府省庁所管事業分野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」は、主務大臣により、障害を理由とする差別の解消の推進に関する基本方針に即して、不当な差別的取扱いの禁止及び合理的配慮の提供に関し、事業者が適切に対応するために必要な指針を定めている。

¹⁷⁾ 厚生労働省「平成18年身体障害児・者実態調査結果」では、聴覚障害者のコミュニケーション手段の状況として、聴覚障害者のうち、69.2%の者が補聴器や人工内耳等の補聴機器を装着しており、手話・手話通訳をコミュニケーション手段としている者は、18.9%であった。

また、知的障害の方への配慮として、資料にふりがなを振っている資料を見かけるが、ただ単にふりがなを振れば良いというものではなく、知的障害の方が理解できるようにするという根本的な考え方が大切なことである。

さらに、分からないときには分からないと言えるようなシステムを作ることも重要な事である。「障がい者制度改革推進本部」¹⁸⁾の基に設置された「障がい者制度改革推進会議」では、

会議に知的障害のある方が実際に参加されており、イエローカード¹⁹⁾を出したら、そこで会話を一旦ストップし、何がわからないかを聞いて、わかりやすく再度説明するというやり方を会議に参加する全員の共通ルールにした²⁰⁾ということである。

単にお客さんとして参加しているのではなく、ここで何が話され、何が問題になっているのか、これからどうしていこうとしているのかなど、委員全員が共有、認識し、議論するという、委員としての参画を保証するという取り組みである。

(2) 過重な負担

過重な負担については、権利条約、基本法、差別解消法において、共通して「過度の（過重な）負担がないこと」が合理的配慮の定義に入っている。これは、合理的配慮が義務（もしくは努力義務）であっても、相手方に何が何でも要求できるということではなく、一定の範囲に限られている

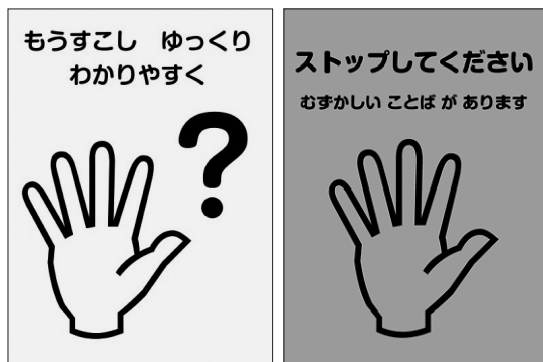


図3 イエローカード・レッドカード

¹⁸⁾ 障害者権利条約の締結に必要な国内法の整備を始めとする我が国の障害者制度の集中的な改革を行うため、平成21年12月8日、閣議決定により設置された。

¹⁹⁾ 知的障害を有する委員も会議に参加しました。さまざまな障害を持つ委員が推進会議に参加される中、会議内容をリライトしたわかりやすい資料が用意された。さらに、赤・黄・青の三色のカードが用いられた。青は同意、黄色は話し合いのスピードが速すぎる、赤は理解が難しいという意味。知的障害のある委員は会議に参加する際、わかりやすい資料と三色のカードを適宜利用しつつ、さまざまな人々と一緒に議論を行った。

²⁰⁾ 障がい者制度改革推進会議（第18回）議事録（内閣府）から抜粋

○藤井議長代理 それでは、議事に入る前に土本委員から申し出がありまして、この会議の配慮の一環として、今まではイエローカードだけだったんですが、3色のカラーのカードを使用したいという申し出がありましたので、土本委員から説明をお願いします。

○土本委員 土本です。今、藤井議長代理が持っていますけれども、赤はストップしてください。難しい言葉があります。黄色はもう少しゆっくり、わかりやすく。青は同意します、わかりますと書いています。これを推進会議から出してもいいのかなど。推進会議から発信というか、使えるようにしていければいいのかなと思います。今までは黄色1つだったんですが、3色使っていけば、もっとわかりやすくなってくるし、地域によってはまだまだ会議がわかりづらいところがあるので、その人たちにもこういうカードを使って会議をしていきたいなと思っています。

ということである。ここで、何をもちて過重な負担であるか判断するということは、一律に定められるものではない。

基本指針²¹⁾では、行政機関等及び事業者において、個別の事案ごとに、①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）、②実現可能性の程度（物理的・技術的制約、人的・体制上の制約）、③費用・負担の程度、④事務・事業規模、⑤財政・財務状況の要素等を考慮し、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。としており、行政機関等及び事業者は、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するものとし、理解を得るよう努めることが望ましいとしている。

このように、「過重な負担」について、個別の事案ごとに要素を考慮したうえで、総合的・客観的に判断するとしているものの、その判断はなかなか困難であると思われる。一般の事業者等であれば、経費や時間、手間、評価などの要素から、対応に大きな困難をイメージしがちなのではないだろうか。車いすの方のためにエレベーターを設置するだとか、聴覚障害者のために手話通訳を用意するといった、多くの経費や高度な技術、専門性がないと対応しにくいのではないかという印象である。ここでは、このような高度な技術や専門性、莫大なコストをかけるということだけではなく、ちょっとした配慮をすることで、だれもが心地よく過ごせる社会をめざすということを基本にして考える。例えば、足の不自由な方への配慮では、これまで2階で催していた行事を1階で開催するようにするだとか、耳の不自由な方が理解しやすいよう口頭での説明だけでなく配布物を用意するといったことで、より参加しやすくなるといったことは多くある。まずは求めに応じて十分に検討し、できる対応を工夫してみるということが重要であるし、そうでなければならないとされたのである。

6. 岡山県障害者差別解消支援地域協議会²²⁾での対応事例

岡山県では、2015（平成27）年11月から岡山県障害者差別解消支援地域協議会を岡山県障害者施策推進協議会に併せて開催しており、2016（平成28）年7月に開催された平成28年度第1回会議において、「障害者差別解消法に関する主な相談状況について」²³⁾として、4件の相談事例が報告され

²¹⁾ 前掲（注13）

²²⁾ 2015（平成27）年11月、岡山県障害者差別解消支援地域協議会は、障害者差別の解消を推進する関係機関の連携強化と情報共有を図り、その取組を効果的かつ円滑に行うため、障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律（平成25年法律第65号）第17条の規定に基づき、(1)県内の市町村障害者差別解消支援地域協議会の活動支援に関すること。(2)障害者差別に関する相談体制の充実に関すること。(3)障害者差別に関する関係機関の連携強化と情報共有に関すること。(4)その他前条の目的を達成するために必要な事項に関すること。を所掌事務として設置され、年間3回程度開催されている。

²³⁾ 岡山県障害福祉課「平成28年度 第1回障害者施策推進審議会 第1回岡山県障害者差別解消支援地域協議会 資料」http://www.pref.okayama.jp/uploaded/life/481465_3467350_misc.pdf（最終閲覧：平成28年10月23日）

ている。

当報告の1例目は、

【盲の子どもの保護者からの相談】

「子どもが民間スイミングスクールに1歳から通っていたが、この4月に突然指導を継続できないといわれた。盲の子どもが運動できる施設は少なく子どもも喜んで通っていたので残念だ。障害者差別ではないか。」という相談に対して、

【国の見解】

「内閣府に確認したところ、民間事業者では、指導に手がかりすぎる場合には、合理的配慮における過重な負担となる場合がある。民間の場合、合理的配慮は努力義務なので、指導の継続を強制できない。両者でよく話し合って解決してもらいたい。」という見解であったとのこと。

【対応結果】

「県から事業者には障害者差別解消法の趣旨を説明し配慮を求めたが、事業者としては負担が重く経営が成り立たないし、次に盲の生徒の入会の希望があっても対応できないとの回答。保護者に法の趣旨を説明し、両者で話し合って、9月まで指導を継続することとなった」ということである。

この事例では、話し合いの結果、両者が納得した上で退会しているようにも取れるが、他に方法はなかったのだろうかという疑問もわく。当協議会において委員からも「おそらく過重な負担をどう考えるかというところで、施設使用者の方と、障害のある方の保護者の間で、考えが合わずにこういう形になっているのだと思う。(中略)『対話』ということが一番重要になっていて、その対話をするためには、仲介人あるいは仲裁人といった方が説明することによって、合理的配慮の負担軽減に関しての様々な知識が事業者につく」、「負担を思い込むだけでなく、負担を軽減できる様々な方法があることがわかれば、もう少し続けられたのではないかと思う」、「逆に考えて、目の見えない方々のことをより深く考えていって、困っている方と一緒に相談して、何か新しいものが生まれてくるといいねという方向にもって行っていただき、何か言われると怖いと思われるようなことの無いようにしてほしい」などと発言されている。例えば、NPOやボランティアの力を借り、スイミングスクールの負担を最小限に抑えることで、継続できるようなコーディネートができないのだろうか。別のスイミングスクールで受入ができないのだろうか。また、文中に「盲の子どもの運動する施設が少なく」とあるが、別の運動の機会を用意するなどの提案はあったのだろうか。といった個別事例への対応として工夫する余地がもっとなかったのだろうか。そもそも、この子どものアセスメントはできていたのだろうか、などといった疑問がわく事例である。

7. 障害者差別解消法の課題

このような個別ニーズは、地域の課題として捉える必要があり、こういった事例を発端として、障がいのある子どもへのニーズ調査等を行うなど、ソーシャルアクションにつなげていく取組が必

要である。知る範囲では、本事例からこれ以上に広がった取り組みは行われておらず、今後に期待するとともに、相談支援を筆者の所属している岡山県社会福祉士会²⁴⁾が受託していることから、我が事として取り組まなければならないと強く感じている。

なお、先述の事例で考えると、スイミングスクールが民間であったため、努力義務という壁があり、継続できなかったことも確かである。もちろん過重な負担とならない工夫も必要であるが、民間事業者であっても、合理的配慮の提供が義務化されることについても、施行3年目の見直しでの法改正を期待したい。

このような地域のニーズを地域で解決していく仕組みが必要とされており、そのために、障害者差別解消法では、自治体が、障害者差別解消支援地域協議会を設置することができる²⁵⁾と定めている。しかし、先の事例のように、県域のレベルでは細やかな事例への対応や地域にある資源の活用や開発の機能までは望めない実情がある。

では、市町村での対応がどうかというと、岡山県においては、同協議会提出資料に市町村で障害者差別解消支援地域協議会の設置状況があるが、岡山市、井原市、総社市のみが設置済みとなっており、その他の市町村では検討中となっている²⁶⁾。奇しくも設置済みとある総社市での障害者差別解消支援地域協議会については、筆者が勤務する社会福祉協議会が事務局を担っている。確かに設置済みではあるものの、障害者地域自立支援協議会に併設しているという位置づけとなっており、開催すらできていないという現状である。

なお、他市での取り組み状況の詳細は不明だが、活発な活動が出来ているといった情報は届いていない。

とは言え、実際に差別にあたる様な事例があった場合、誰がどのように対応するのかと考えたとき、身近な地域毎に機能する地域協議会があることは大切である。例えば、車いす使用者がレストランに昼食をとりに入ろうとしたら、車いすでは入れないと言われたとする。この場合、その対応が差別的であるとして、裁判で争うことは可能だとしても、費用や労力、時間を要し、障害状態によっては訴訟提起や遂行自体が困難な場合もありうる。差別が障害者の日常生活圏で行われた場合には、地域での孤立を恐れて訴訟に踏み切れない場合もありうる。また、裁判による解決は基本的に損害賠償請求、すなわち、差別を受けたことへの精神的苦痛に対する慰謝料の請求という形にな

24) 一般社団法人岡山県社会福祉士会では、2013（平成25）年4月、岡山県から「岡山県障害者権利擁護センター」を受託設置しており、筆者は設置当初から運営委員会の委員長を担っている。2016（平成28）年4月に受託設置された「岡山県障害者差別解消相談センター」についても、同一の運営委員会において運営協議している。

25) 内閣府政策統括官決定「障害者差別解消支援地域協議会体制整備事業の実施に係る同協議会の設置・運営暫定指針」平成26年3月31日 障害者差別解消支援地域協議会は、地域の公的機関と医療、介護、教育その他の障害者の自立と社会参加に関連する分野の事務に従事する関係機関によるネットワークにより、相談事例が適切に対応されるよう、情報の共有、協議や検証などを通じて日常的な連携が図られることをその趣旨としている。

26) 前掲（注22）

る。しかし、被差別者が求めているのは必ずしも金銭ではなく、自分やほかの障害者が今後同じ思いをするようなことのないよう改善してほしいという思いが強い。

差別を解決していく方策としては、各自治体単位で、条例づくりを進めていくことも重要である。また、可能であれば差別解消法に対応するための独自の機関を設置し、課題解決のために個人が労力や時間をかけなくても、お互いが身近な地域に住む相手との良好な関係を築きながら、しかも個別の解決に留まらず、よりよい地域に変えていくことができるよう、地域に根差したきめ細かい救済の仕組みができれば理想的である。

そのためには、間接差別をはじめ、あらゆる差別についての判断が必要で、様々な差別に対応した「ものさし」の精度を高めていくために、まずは地域で起きている事例を丁寧に収集、分析し、蓄積していく必要がある。

（本稿は、平成28年8月20日開催の岡山県権利擁護研究会での報告をもとに執筆したものである）