

Ⅲ 研究ノート Ⅲ

障害者差別の解消と合理的配慮

有 村 貞 則

1. 研究の目的

現在、障害者差別の解消と合理的配慮の規定を盛り込んだ2つの法律が注目されている。「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律」いわゆる障害者差別解消法と「障害者の雇用の促進等に関する法律」（障害者雇用促進法）の改正である。ともに2013年6月に成立し、本年4月1日より施行された。本研究ノートは、これら2つの法律の成立過程とその法的内容についてまとめることを目的としている。

2. 障害者権利条約

障害者差別解消法の制定と障害者雇用促進法の改正は、2006年12月に採択された国連の「障害者の権利に関する条約」いわゆる障害者権利条約の締結にむけた国内法整備の一環としてなされたものである。よって、まずは国連の障害者権利条約とその締結にむけた一連の動きを簡単に振り返っておきたい。

2006年12月13日、第61回国連総会において「障害者の権利に関する条約」いわゆる障害者権利条約が採択され、2008年5月に発効した。この権利条約は「全ての障害者によるあらゆる人権及び基本的自由の完全かつ平等な享有を促進し、保護し、及び確保すること並びに障害者の固有の尊厳の尊重を促進すること」¹⁾を目的としており、生命に対する権利、法的能力の享有と行

1) 長瀬・川島(2004)、川島・長瀬(2008)なども障害者権利条約の邦訳を試みているが、ここでは内閣府(2014)の『平成26年版 障害者白書』の付録4(pp.219-232)を参照した。

使、自立した生活と地域社会への参加・包容、家庭や教育・健康・労働・雇用に關する権利、レクリエーションやスポーツを含めた文化的な生活への参加など様々な領域において障害のある人たちの権利実現のための措置等を講じるよう締約国に求めている。

日本はこの権利条約に対して2007年9月28日に署名を行い、同条約締結に必要な国内法整備をはじめとする一連の改革に乗り出していく。まず2009年12月8日に内閣総理大臣を本部長、すべての国務大臣を構成員とする「障がい者制度改革推進本部」を内閣に設置し、当面5年間で日本の障害者制度を集中的に改革していくこととした。また障害当事者や関係者の意見を制度改革に反映させるために「障がい者制度改革推進会議」²⁾を下部機関として設置し、必要に応じて部会も設けることとした。現在、障害者施策の立案に障害当事者を積極的に関与させる、あるいは少なくとも障害当事者の声を反映させていく考え方が主流になりつつあり³⁾、国連の障害者権利条約の草案過程や条文自体⁴⁾においても同様の措置がとられている。「障がい者制度改革推進会議」の設置はこの考え方にそったものであった。

障がい者制度改革推進会議での度重なる検討を経た上で同推進本部が立案し、国会での審議を通過して成立したのが2011年8月の障害者基本法改正で

2) 障がい者制度改革推進会議の構成員は、一人のオブザーバーを含めて半数以上が障害当事者（障害のある人及びその家族）から構成された（内閣府の『平成24年版 障害者白書』18頁）。実際の構成員の名簿に関しては、http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/s_kaigi/k_1/pdf/sl.pdfを参照されたい。

3) この考え方の主流化は、当事者運動（障害者運動）の成果の賜物であり、それを象徴するスローガンが“Nothing about us without us”である。このスローガンは、もともとは1970年代に高揚した自立生活運動において用いられたのが始まりとされるが、現在では、障害者運動や障害者関連の問題を検討する際に必ず掲げられるぐらいに有名なスローガンとなっており、ジェズム・チャールトン（2003）、藤井（2014）など関連著作のタイトルとしてもよく使用されている。

4) 前文（O）「障害者が、政策及び計画（障害者に直接関連する政策及び計画を含む。）に係る意思決定の過程に積極的に関与する機会を有すべきであることを考慮し」と一般的義務を記した第4条の第3項「締約国は、この条約を実施するための法令及び政策の作成及び実施において、並びに障害者に関する問題についての他の意思決定過程において、障害者（障害のある児童を含む。以下この3において同じ）を代表する団体を通じ、障害者と密接に協議し、及び障害者を積極的に関与させる。」

ある。さらに翌年の2012年6月には、それまでの障害者自立支援法に替わって「障害者総合支援法」が制定された。

本研究ノートで注目する「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律」いわゆる障害者差別解消法の制定と「障害者の雇用の促進等に関する法律」（障害者雇用促進法）の改正は、以上のような障害者権利条約締結にむけた国内法整備の最終段階として2013年6月になされたものである。その結果、日本は2014年1月20日に世界で141番目の障害者権利条約締約国・機関となった。

3. 障害者基本法の改正

障害者差別解消法は、これに先行してなされた2011年8月の障害者基本法の改正、この第4条第1項・第2項・第3項を具体化するための措置でもあった（図1参照⁵⁾。よって、ここでは2011年8月の障害者基本法改正についてみておく。

障害者基本法は、日本の障害者施策の基本原則や基本事項を定めた「障害のある人に関係する一番大切な法律」⁶⁾であるが、もともとは1970年に制定された心身障害者対策基本法が母体である。この心身障害者対策基本法が1980年代の「国際障害者年」や「国連・障害者の10年」などの国際的な動きに影響されて、1993年に大幅な内容改正と現在の障害者基本法への名称変更がなされた。さらに2004年6月の改正時には、第3条第3項において「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」と謳い、杉山（2014）はこれを「はじめて障害者差別禁止を法律の条文で規定した」（194頁）と解説している⁷⁾。

5) 実際に法の目的を記した改正障害者基本法第1条では「この法律は、障害者基本法（昭和四十五年法律第八十四号）の基本的な理念にのっとり、全ての障害者が、障害者でない者と同しく、基本的な人権を享有する個人として尊厳が重んぜられ、その尊厳にふさわしい生活を保障される権利を有する・・・」と謳われている。

6) 障がい者制度改革推進会議発行の『改正障害者基本法〈わかりやすい版〉』（http://www.dinf.ne.jp/doc/japanese/law/6las/kihon_easy_no.html）より引用。

7) 一方で東（2008, p.68）は、丸山一郎（1988）の『障害者施策の発展』をもとに1949年

2011年8月の改正は、障害者権利条約に締結すべく同条約の考え方に沿った内容への変更を意図していた。その結果、同基本法は26条構成から36条構成へと拡張され（附則の2条は除く）、うち第1条から第13条までが「総則」の章、第14条から第30条までが「障害者の自立及び社会参加の支援等のための基本的施策」の章、第31条が「障害の原因となる傷病の予防に関する基本的施策」の章、第32条から第36条までが「障害者政策委員会等」の章の4章構成となった。

既述の通り、障害者差別解消法は、総則の中の第4条第1項・第2項・第3項を具体化したものである。また、本研究ノートで注目するもうひとつの法律である「障害者の雇用の促進等に関する法律」（障害者雇用促進法）の改正は、「障害者の自立及び社会参加の支援等のための基本的施策」の章の中の第19条「雇用の促進等」に特に関連している。よって以下では、総則の章と第19条に限定して改正点と著者なりに気づいた点を記しておく。

「総則」の章は、法の目的（1条）、障害者の定義（2条）、地域社会における共生（3条）・障害者差別の禁止（4条）・国際的協調（5条）の三つの基本原則、国及び地方公共団体の責務（6条）、国民の理解と責務（7条・8条）などが規定されている。

まず第1条の法の目的に関して、改正前は「障害者の自立及び社会参加の支援等」が度々繰り返され、そのための施策の基本理念や国・地方公共団体等の責務を明らかにすること等が謳われていたが、改正後は「全ての国民が、障害の有無にかかわらず、等しく基本的人権を享有するかけがえないの個人として尊重されるものであるとの理念にのっとり、全ての国民が、障害の有無によつて分け隔てられることなく、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」ことが最初に明記されるようになった。改正

に制定された身体障害者福祉法の第3条において「国、地方公共団体及び国民は、身体障害者に対して、その障害のゆえをもって不当な差別的取扱をしてはならない」と規定されており、これは2004年障害者基本法改正はもちろん、米国のリハビリテーション法第504条よりも前に障害者差別禁止規定が存在していたことになるものとして注目している。

前に度々繰り返されていた「障害者の自立及び社会参加の支援等」もこうした理念や共生社会を実現するために必要な措置であるとの解釈に変更されている。基本的人権の享有や個人の尊重、共生社会の実現などは、障害者権利条約の考え方を反映した結果である。

第2条の障害者の定義に関しては、機能障害が拡張されるとともに社会的障壁が新たに加わった。具体的には、改正前「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」が障害者と定義されていたが、改正後は「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。）がある者であつて、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」へと障害者の定義が改められた。これにより発達障害やその他の心身の機能障害も機能障害に加わることが明記されたし、継続的に日常生活又は社会生活に相当な制限を受ける原因として機能障害だけでなく「社会的障壁」も加わった。そして社会的障壁自体は「障害がある者にとって日常生活又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」（第2条2号）と定義された。

なお、障害者権利条約においては、第1条の目的において「障害者の概念」を規定した文章はあるが、障害あるいは障害者を定義した条文自体はあえて存在しない。第2条の定義において取り上げられているのも「意思疎通」、「言語」、「障害を理由とする差別」、「合理的配慮」、「ユニバーサルデザイン」の5つである。この理由として、川島・東（2008, p.21）は「そもそも障害が「形成途上にある概念（徐々に発展している概念）」（an evolving concept）であること」、「障害と障害者を定義するのは困難であること、これらを定義することにより特定の障害者を意図せずして排除する危険があること」、「障害者の不利益を根絶する責任を社会に負わせる「障害の社会モデル」を採用している条約の趣旨が潜在的に害されることになる」ことを指摘している。よって、改正障害者基本法において障害者を定義した条文を掲げ

たことが今後どのような影響を社会的実態に及ぼすのか、注目していく必要があるかもしれない。

地域社会における共生（3条）・障害者差別の禁止（4条）・国際的協調（5条）の三つの基本原則に関して、改正前は、第3条において基本的理念を定め、その中に次の3つの項が含まれる形であった。①個人の尊厳と生活保障：「すべての障害者は、個人の尊厳が重んぜられ、その尊厳にふさわしい生活を保障される権利を有する」、②参加の機会：「すべての障害者は、社会を構成する一員として社会、経済、文化その他あらゆる活動の分野に参加する機会が与えられる」、③障害者差別の禁止：「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」の3つである。しかし、改正後は、①と②が「地域社会における共生等」を規定した第3条として独立、③も「差別の禁止」を規定した第4条として独立、そして第5条の「国際的協調」が新設されて3つの基本原則となった。しかも、この3つの基本原則は、以下でも言及するように国及び地方公共団体の責務（第6条）、国民の理解と責務（第7条と第8条）など他の条文にも影響を及ぼしている。

以前の理念の時とは違って、各原則の中身もより充実したものとなった。まず第3条の「地域社会における共生等」の原則。上述の通り、以前からも参加の機会の確保は謳われていたが、それだけでなく、どこで誰と生活するかについて選択する機会の確保や地域社会において他の人々と共生する権利の確保、さらには意思疎通や情報の取得・利用のための手段を選択する機会の確保・拡大も加わった。

次に第4条の「差別の禁止」の原則。これも2004年6月の改正時から障害を理由とした差別の禁止を謳っていたが、これに加えて社会的障壁を除去すること、ならびに国が障害者差別防止のための情報収集・整理・提供を行うことの2点が追加された。社会的障壁の定義は既に紹介したが、その除去に関しては「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」という条件付である点には留意する必要があるかも

しれない。

第5条の「国際的協調」の原則。これは新設であり、第1条の法の目的において想定した社会を実現していくためには国際的協調の下で施策を実施していかなければならないと謳っている。川島・東(2008, p.18)によれば、障害者権利条約は「主要人権条約のなかでは初めて、国際協力に関する独立の条文(第32条)を設けた」ものであり、この特徴を反映した結果であろう。

第6条は「国及び地方公共団体の責務」を規定している。改正前は「障害者の福祉を増進する」ことに国及び地方公共団体の責務があるとされていたが、改正後は「障害者の自立及び社会参加の支援等のための施策を総合的かつ計画的に実施する」ことに責務があると変更された。たんなる福祉の増進ではなく、施策を総合的かつ計画的に実施することと謳うことより、より実践的な行動を国や地方公共団体に求めるようになった印象がある。

第7条と第8条は「国民の理解」と「責務」を定めているが、大きく変更となった点は、以前は「国民が障害者について正しい理解を深める」ための施策を国及び地方公共団体は講じなければならぬとされていたが、改正後は、障害者自体ではなく、地域社会における共生・障害者差別の禁止・国際的協調という障害者基本法の3つの「基本原則に関する国民の理解」を深めるような施策を講じなければならぬと変更されたことであろう。

第9条は、障害者週間(12月3日から12月9日までの一週間)について定めた条文である。以前は、障害者週間を設ける理由として、国民の間で「障害者の福祉についての関心と理解」を高めるためとされていたが、それが「基本原則に関する関心と理解」を高めるために変更された。また、障害者週間設置のもうひとつの理由として、以前は「障害者が社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に積極的に参加する意欲を高めるため」とされていたが、これだとどうしても障害者自身の参加意欲を高めるために障害者週間を設けるといふニュアンスに感じとれてしまう。改正後は、意欲という言葉がなく「障害者が社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加することを促進するため」に変更された。これにより、障害者自身の意欲の問題

ではなく、社会的障壁が障害のある人の参加を妨げているという社会的現状をよりストレートに訴える内容になったと思われる。また、改正法では、障害者週間の趣旨にふさわしい事業を国及び地方公共団体が実施する際には「障害者の自立及び社会参加の支援等に関する活動を行う民間の団体等と相互に緊密な連携協力」を図る必要性があることも追加された。

第10条の「施策の基本方針」では、施策の名称が以前の「障害者の福祉に関する施策」から「障害者の自立及び社会参加の支援等の施策」へと変更された。しかし、より注目すべきは次の2点であろう。第1に障害者施策の実施にあたり、以前は「障害者の年齢及び障害の状態」を考慮する必要性が謳われていたが、改正後は年齢、障害の状態に加えて「性別」と「生活の実態」も考慮するように求めている。特に性別に関しては、障害者権利条約において「障害のある女子」⁸⁾という独立の規定が第6条で設けられており、この点を意識した結果であろう⁹⁾。もうひとつは、国や地方公共団体が障害者施策を実施する際には「障害者その他の関係者の意見を聴き、その意見を尊重するように努めなければならない」とされたことである。既述の通り、現在では、障害者施策の立案に障害当事者を積極的に関与させる、あるいは少なくとも障害当事者の声を反映させていく考え方が主流になりつつあり、この点を反映したものと思われる。

第11条は障害者施策の基本計画、いわゆる障害者基本計画の策定と報告について国、都道府県、市町村ごとに規定しているが、以前の障害者の「福祉に関する施策及び障害の予防に関する」施策から、障害者の「自立及び社会参加の支援等のための」施策へと名称変更されただけである。

第12条と第13条は、それぞれ「法制上の措置等」と「年次報告」について規定しているが、何ら変更はない。

次に「障害者の雇用の促進等に関する法律」(障害者雇用促進法)の改正

8) 障害だけでなく性別でも差別を受けているからであり、条文では「締約国は、障害のある女子が複合的な差別を受けていることを認識し」と述べられている。

9) 障害者権利条約では「障害のある児童」も第7条で独立した規定となっている。

に関連する条文として、改正障害者基本法第3章「障害者の自立及び社会参加の支援等のための基本的施策」の中の第19条「雇用の促進等」について見てみる。

改正前は「国及び地方公共団体は、障害者の雇用を促進するため、障害者に適した職種又は職域について障害者の優先雇用の施策を講じなければならない」とされていたが、改正後は「国及び地方公共団体は、国及び地方公共団体並びに事業者における障害者の雇用を促進するため、障害者の優先雇用その他の施策を講じなければならない」へと変更された。たんなる「障害者の雇用を促進するため」でなく「国及び地方公共団体並びに事業者における障害者の雇用を促進するため」へと変更することにより、民間事業者はもちろんのこと国、地方公共団体においてもまだまだ障害者雇用を促進していく必要があることが強調されるようになったと思われる。さらに「障害者に適した職種又は職域について」という一文が完全に削除されたことにより、あらゆる職種や職域において障害者雇用のための施策を講じなければならないこと¹⁰⁾、また「その他の施策」の一文が追加されたことにより法定雇用率にもとづく優先雇用だけでなく、障害者差別の禁止や合理的配慮の提供も含めた障害者雇用促進のための施策を実施していかなければならないことが意図される内容になった。

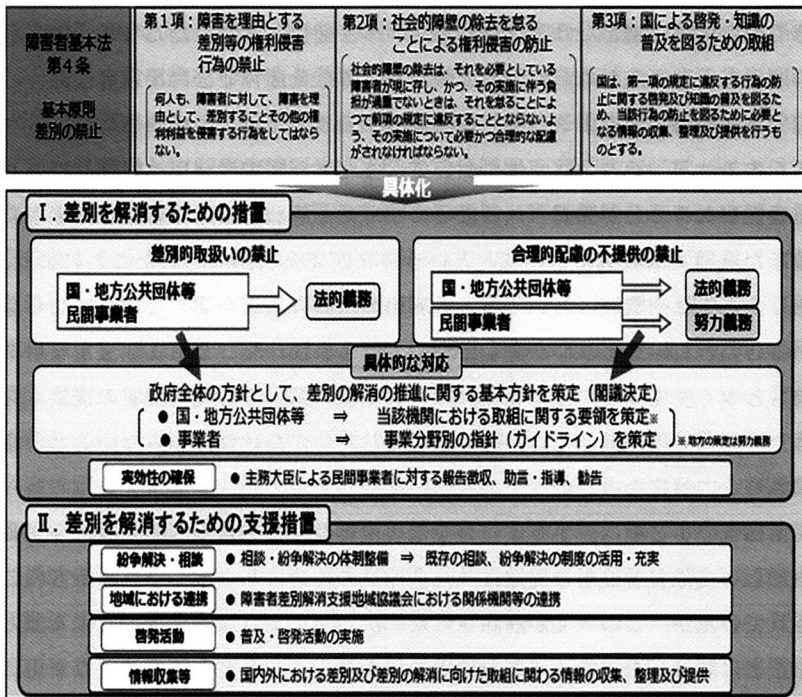
第19条の第2項は、事業主に対する規定となっているが、改正前は、事業主にとって障害者雇用の促進は「社会連携の理念に基づき」なされるものとされていたが、この一文が削除された。次に事業主は、障害者の有する能力を正当に評価した上で「適切な雇用の場を与える」とともに「適正な雇用管理を行うことによりその雇用の安定を図るよう努めなければならない」とされていたが、これが「適切な雇用の機会を確保する」と「個々の障害者の特

10) 以前は、職種や職域によっては障害のある人たちの雇用が困難であるとの考えから、法定雇用率の除外率制度が用意されていたが、ノーマライゼーションの観点ゆえに2004年4月、除外率制度は廃止されることになった（現在は段階的に除外率を引き下げているところ）。差別の禁止、合理的配慮の規定だけでなく、先行した決められた除外率制度の廃止の観点からも「障害者に適した職種又は職域について」をもっと早く削除すべきであったと思われる。

性に応じた適切な雇用管理を行うことによりその雇用の安定を図る」に変更された。

第19条の第3項は、国及び地方公共団体は、障害者を雇用する事業主の経済的負担を軽減するための措置を講じるように規定しているが、改正前と後で特に変更点はない。

図1 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）の概要



出所：内閣府（2014）『平成26年版 障害者白書』2頁

4. 障害者差別解消法

次に障害者差別解消法について見てみる。障害者差別解消法、正式名称「障害を理由とする差別の解消に関する法律」は26条（附則の9条を除く）

からなり、うち第1条から第5条までが「総則」の章、第6条が「障害を理由とする差別の解消の推進に関する基本方針」の章、第7条から第13条までが「行政機関等及び事業者における障害を理由とする差別を解消するための措置」の章、第14条から第20条までが「障害を理由とする差別を解消するための支援措置」の章、第20条から第24条までが「雑則」の章、第25条と第26条が「罰則」の章の6章構成となっている。以下、「雑則」の章を除く各章ごとにその詳細を検討していく。

第1章 総則：第1条は法の目的が記されており、ここでは障害者基本法の基本的な理念にのっとり「障害を理由とする差別の解消の推進に関する基本的な事項、行政機関等及び事業者における障害を理由とする差別を解消するための措置等を定めることにより、障害を理由とする差別の解消を推進し、もって全ての国民が、障害の有無によって分け隔てられることなく、相互に人格と個性を尊重し合いながら共生する社会の実現に資することを目的とする」と規定されている。

第2条は、言葉の定義であり、最初に出てくるのが「障害者」と「社会的障壁」である。この2つは障害者基本法の定義と同じであり、前者が「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」、後者は「障害がある者にとって日常生活又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」と定義されている。この後「行政機関等」、「国の行政機関」、「独立行政法人等」、「地方独立行政法人」、「事業者」の定義が続いている。

第3条は国及び地方公共団体の責務として、国及び地方公共団体は「障害を理由とする差別の解消の推進に関して必要な施策を策定し、及びこれを実施しなければならない」こと、第4条は国民の責務として、国民は「障害を理由とする差別の解消の推進に寄与するよう努めなければならない」と規定

されている。

第5条は合理的配慮のための環境整備について述べており、「行政機関等及び事業者は、社会的障壁の除去の実施についての必要かつ合理的な配慮を的確に行うため、自ら設置する施設の構造の改善及び設備の整備、関係職員に対する研修その他の必要な環境の整備に努めなければならない」と規定している。ただし、合理的配慮の定義自体は、障害者差別解消法さらには改正障害者基本法においてもなされていない。現状では、障害者権利条約の合理的配慮の定義¹¹⁾を参考にしながら、各省庁や地方公共団体等が合理的配慮の提供に関するガイドライン等を作成しているようである¹²⁾。

第2章「障害を理由とする差別の解消の推進に関する基本方針」：第6条は、政府は「障害を理由とする差別の解消の推進に関する基本方針」を策定しなければならないと規定している。その上で、当該基本方針は、次の事項について定めたものであると規定している。①障害を理由とする差別の解消の推進に関する施策の基本的方向、②行政機関等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基本的な事項、③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基本的な事項、④その他障害を理由とする差別の解消の推進に関する施策の重要事項。

この他にも第6条では、内閣総理大臣が基本方針の案を作成して閣議決定を求めなければならないこと、基本方針案の作成にあたっては障害当事者や関係者の意見を反映させる措置を講じるとともに障害者政策委員会¹³⁾の意見を

11) 障害者権利条約において、合理的配慮は次のように定義されている。「障害者が他の者との平等を基礎として全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、特定の場合において必要とされるものであり、かつ、均衡を失した又は過度の負担を課さないものをいう。」

12) 参考までに文部科学省の「資料3：合理的配慮について」(http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/attach/1297380.htm, 2016年2月21日検索)を参照されたい。

13) 障害者政策委員会は、2011年8月の障害者基本法改正時にそれまでの中央障害者政策推進協議会に替わって設置された内閣府内の機関で、内閣総理大臣が作成する障害者基本計画案に関して意見を述べたり、その実施状況を監視することを主な目的とする。詳しくは障害者基本法の第11条4項と第32条から第35条までを参照されたい。

聴かなければならないことなど基本方針の策定や変更の手順について規定している。

第3章「行政機関等及び事業者における障害を理由とする差別を解消するための措置」：この章では、まず第7条において、行政機関等は、①障害を理由とした差別的取り扱いをしてはならないこと、②社会的障壁除去のために必要かつ合理的な配慮を障害者の性別、年齢、障害の状態に応じて実施しなければならないことの2点が規定されている。図1の「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）の概要」に示されているように行政機関等にとって、この2つは法的義務である。ただし、合理的配慮の実施に関しては、改正障害者基本法第4条第2項と同様に「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」という条件付きとなっている。

第8条は、事業者に関する規定であり、障害を理由とした差別的取り扱いに関しては、行政機関等と同様に法的義務としてこれをしてはならないとなっているが、合理的配慮の実施に関しては努力義務であり、かつ上述の条件付きである。

第9条と第10条は、国の行政機関の長及び独立行政法人等ならびに地方公共団体の機関及び地方独立行政法人は、障害を理由とした差別的取り扱いの禁止と合理的配慮の提供に関して職員が適切に対応するための要領（対応要領）を策定しなければならないと規定している。また、この対応要領の策定にあたっては障害当事者や関係者の意見を反映させるための措置を講じること、策定後は対応要領を速やかに公表することの2点も規定されているが、国の行政機関の長及び独立行政法人等に関しては法的義務、地方公共団体の機関及び地方独立行政法人に関しては努力義務という違いがある。

第11条は、第8条で規定した事業者における障害を理由とした差別的取り扱いの禁止と合理的配慮の提供に関して、事業者が適切に対応するための指針（対応指針）を主務大臣が定めること、第12条では同じく第8条の規定の

施行に関し、主務大臣は事業者に報告を求めたり、助言・指導・勧告を行うことができる」と規定している。

第13条は、事業主による措置の特例として、次のように規定されている。すなわち「行政機関等及び事業者が事業主としての立場で労働者に対して行う障害を理由とする差別を解消するための措置については、障害者の雇用の促進等に関する法律（昭和三十五年法律第二百二十三号）の定めるところによる」。

第4章「障害を理由とする差別を解消するための支援措置」：第14条では、国及び地方公共団体は障害当事者や関係者からの障害を理由とした差別に関する相談に的確に応じるとともに紛争の防止又は解決のための体制を整備すること、第15条では障害者差別解消についての国民の関心と理解を深めるために必要な啓発活動を国及び地方公共団体が行うこと、第16条では障害を理由とする差別及びその解消のための取り組みに関する情報の収集・整備・提供を国が行うことと規定している。

第17条から第20条までは、障害者差別解消支援地域協議会の設置等について規定している。自らの地域内において障害を理由とする差別の相談やその相談内容に係る事例を踏まえた上での障害者差別解消のための取組を行うのは、あくまでも国及び地方公共団体の関係機関であるが、これを効果的かつ円滑に行うために関係機関が互いに情報交換や協議などを行う場のことを障害者差別解消支援地域協議会という。そして、その構成員は「国及び地方公共団体の機関であって、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者」、また必要に応じて政治や宗教と関係のない特定非営利活動法人やその他の団体の者、学識経験者などもこの構成員に加えることが出来ると規定されている。

なお、内閣府は、この障害者差別解消支援地域協議会の設置や運営の在り方に関する検討会議を既に7回開催しており、その成果として「障害者差別解消支援地域協議会設置の手引き」やモデル事業（岩手県、さいたま市、千

葉県、浦安市、湖南西部圏域、新潟市、明石市、鹿児島市)などを公表している¹⁴⁾。

第6章 罰則：第25条と第26条は罰則規定であるが、障害を理由とする差別的取り扱いや合理的配慮の不提供を対象としたものでない。上述の第19条において障害者差別解消支援地域協議会の事務従事者は「正当な理由なく、協議会の事務に関して知り得た秘密を漏らしてはならない」と規定されており、これに違反した者は「一年以下の懲役又は五十万円以下の罰金に処する」と第25条で規定している。

また第3章の第12条において、事業者の行う障害を理由とした差別的取り扱いの禁止や合理的配慮の提供に関して、主務大臣は、必要に応じて事業者に報告を求めたり、助言・指導・勧告をすることが出来ると規定されていたが、第26条ではこの報告をしなかったり、虚偽の報告をした者に対して「二十万円以下の過料に処する」と規定している。

5. 改正障害者雇用促進法

次に「障害者の雇用の促進等に関する法律」いわゆる障害者雇用促進法の改正について見てみる。

障害者雇用促進法は、1960年の身体障害者雇用促進法を出発点とし、1976年には民間事業者に対しても雇用義務化の適用、1980年には重度障害者の対策強化、1987年には適応対象となる障害者の範囲拡大、1997年には知的障害者の雇用義務化、2002年には特例子会社の認定要件緩和と除外率の廃止、2005年には精神障害者の雇用対策強化、2008年には短時間労働者への適用拡大など、これまでも度々改正がなされてきた(永野・長谷川・富永, 2016, pp.1-25)。

2013年6月の改正は、基本的には国連の障害者権利条約に締結するために

14) 詳しくは内閣府のウェブサイト (<http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/sabekai/houkoku/gaiyo.html#saiyu>, 2016年3月1日検索)を参照されたい。

なされたものであるが、厚生労働省はそのポイントとして次の3点を指摘している（図2参照）。ひとつは「1. 障害者の権利に関する条約の批准に向けた対応」であり、これには（1）障害者に対する差別の禁止、（2）合理的配慮の提供義務、（3）苦情処理・紛争解決援助の3つが含まれる。二つ目は「2. 法定雇用率の算定基礎の見直し」であり、従来の身体障害者・知的障害者に加えて精神障害者を法定雇用率算定の基礎とする。三つ目は「3. その他」であり、障害者の範囲の明確化とその他の所要の措置を講ずる。

この3つのポイントのうち、本研究ノートで注目する障害者差別の解消と合理的配慮の規定に特に関連しているのは「1. 障害者の権利に関する条約の批准に向けた対応」と「3. その他」における障害者の範囲の明確化ならびに法の目的の部分である。以下、これらの点に限定して、その改正内容をみていく。

法の目的：第1条において「障害者の職業の安定を図ること」がこの法の目的と記されているが、そのための措置として、改正前は「雇用義務等に基づく雇用の促進等のための措置」と「職業リハビリテーションの措置その他障害者とその能力に適合する職業に就くこと等を通じてその職業生活において自立することを促進するための措置」の2つであったが、改正後は新たに「雇用の分野における障害者と障害者でない者との均等な機会及び待遇の確保並びに障害者とその有する能力を有効に発揮することができるようにするための措置」が加わった。この新設措置は、障害者権利条約の基本的な考え方を踏襲したものであり、障害者差別の禁止と合理的配慮提供の意図が示されている。

障害者の範囲の明確化：厚生労働省の「障害者の雇用の促進等に関する法律の一部を改正する法律の概要」（図2参照）¹⁵⁾では、障害者の範囲の明確化とは何かについて具体的な説明はなされていないが、一般的には障害者の定義

15) http://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/shougaisha_h25/dl/kaisei02.pdf

の見直し、より直接的には障害の範囲の拡大のことを指していると理解されている¹⁶⁾。改正前は「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、長期にわたり、職業生活に相当の制限を受け、又は職業生活を営むことが著しく困難な者」（第2条1号）が障害者と定義されていたが、改正後は「身体障害、知的障害、精神障害（発達障害を含む。第6号において同じ。）その他の心身の機能の障害（以下「障害」と総称する。）があるため、長期にわたり、職業生活に相当の制限を受け、又は職業生活を営むことが著しく困難な者」へと改められた。

この改正は、障害者基本法の改正における障害者の定義の見直しを踏まえたものであり、厚生労働省の解釈通知「障害者の雇用の促進等に関する法律の一部を改正する法律の施行について」¹⁷⁾においても同じような説明がなされている。実際、精神障害の中に発達障害が含まれること、その他の心身の機能の障害という言葉が追加された点は、障害者基本法の改正における障害者の定義の見直しと全く同じである。

しかし、障害者基本法の改正では、機能障害に加えて「社会的障壁」が追加されたのに対して、障害者雇用促進法の改正においては、この追加がなされず、この社会的障壁の有無が障害者基本法改正と障害者雇用促進法改正の大きな違いであると杉山（2014, pp.200-201）は指摘している。杉山（2014）は、この理由として、差別禁止等が義務付けられる以上は、障害の範囲が事業主にとって明確かつ把握可能である必要があったためと説明しているが、一方で障害者基本法の改正と同じように障害の「社会モデルを反映するように社会的障壁を組み込んで、障害の特定を行う必要がある」とも注意を促している。

障害者の定義に関連して、改正障害者雇用促進法では「対象障害者」という言葉も新設された。この対象障害者は、従来からの法定雇用率にもとづく

16) 例えば、永野・長谷川・富永（2016）『詳説障害者雇用促進法』弘文堂の第1章第3節の3「2 障害者の範囲の明確化」（20-21頁）を参照されたい。

17) 同解釈通知（http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11600000-Shokugyoutentei-kyoku/000009_2076.pdf）の3頁を参照。

雇用義務化や雇用納付金制度の対象となる障害者で、次のように定義されている。「身体障害者、知的障害者又は精神障害者（精神保健及び精神障害者福祉に関する法律（昭和二十五法律第二百二十三号）第四十五条第二項の規定により精神障害者保険福祉手帳の交付を受けているものに限る。第三節及び第七十九条を除き、以下同じ。）をいう」（第37条第2項）。

図2に示されているように障害者雇用促進法の改正のポイントのひとつは、法定雇用率の算定基礎に精神障害者を加えたことであり、そのために「対象障害者」という言葉が新設されたとも考えられるが、この雇用義務化や雇用納付金制度の対象となる「対象障害者」は、いわゆる障害者手帳の所有者とはほぼ同じであるのに対して、第2条1号で見直しされた「障害者」は、障害者手帳を持たない精神障害者やその他の心身の機能の障害を有する者も含まれ、これらの「障害者」が障害者差別の禁止や合理的配慮の提供さらには職業リハビリテーションの対象となる（永野・長谷川・富永，2016，p.69及びp.155の図表9）。

障害や障害者の定義が障害者基本法の改正と障害者雇用促進法の改正とでは異なること、さらに障害者雇用促進法の改正の中でも差別禁止や合理的配慮の提供対象となる「障害者」と雇用義務化や雇用納付金制度の対象となる「対象障害者」とでは異なることがはたしてどのような実態面への影響を及ぼすかは、また別の機会で考察してみたいと思う。

障害者の権利に関する条約の批准に向けた対応：図2に示されているように障害者の権利に関する条約の批准に向けた対応には（1）障害者に対する差別の禁止、（2）合理的配慮の提供義務、（3）苦情処理・紛争解決援助の3つがある。うち（1）に対応しているのが改正障害者雇用促進法の第34条と第35条、（2）に対応しているのが第36条の2と第36条の3、（3）に対応しているのが第74条の4から第74の8までである。以下、それぞれに分けて内容を確認する。

図2 障害者の雇用の促進等に関する法律の一部を改正する法律の概要

雇用の分野における障害者に対する差別の禁止及び障害者が職場で働くに当たっての支障を改善するための措置(合理的配慮の提供義務)を定めるとともに、障害者の雇用に関する状況に鑑み、精神障害者を法定雇用率の算定基礎に加える等の措置を講ずる。

1. 障害者の権利に関する条約の批准に向けた対応

(1) 障害者に対する差別の禁止

雇用の分野における障害を理由とする差別的取扱いを禁止する。

(2) 合理的配慮の提供義務

事業主に、障害者が職場で働くに当たっての支障を改善するための措置を講ずることを義務付ける。ただし、当該措置が事業主に対して過重な負担を及ぼすこととなる場合を除く。

(想定される例)

- ・ 車いすを利用する方に合わせて、机や作業台の高さを調整すること
- ・ 知的障害を持つ方に合わせて、口頭だけでなく分かりやすい文書・絵図を用いて説明すること

→(1)(2)については、公労使側の四者で構成される労働政策審議会の意見を聴いて定める「指針」において具体的な事例を示す。

(3) 苦情処理・紛争解決援助

① 事業主に対して、(1)(2)に係るその雇用する障害者からの苦情を自主的に解決することを努力義務化。

② (1)(2)に係る紛争について、個別労働関係紛争の解決の促進に関する法律の特例(紛争調整委員会による調停や都道府県労働局長による勧告等)を整備。

2. 法定雇用率の算定基礎の見直し

法定雇用率の算定基礎に精神障害者を加える。ただし、施行(H30)後5年間に限り、精神障害者を法定雇用率の算定基礎に加えることに伴う法定雇用率の引上げ分について、本来の計算式で算定した率よりも低くすることを可能とする。

3. その他

障害者の範囲の明確化その他の所要の措置を講ずる。

施行期日：平成28年4月1日(ただし、2は平成30年4月1日、3(障害者の範囲の明確化に限る。)は公布日)

出所：厚生労働省「障害者の雇用の促進等に関する法律の一部を改正する法律の概要」
http://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/shougaisha_h25/dl/kaisei02.pdf, 2016年3月1日検索

(1) 障害者に対する差別の禁止

第34条では「労働者の募集及び採用について、障害者に対して、障害者でない者と均等な機会を与えなければならない」、第35条では「事業主は、賃金の決定、教育訓練の実施、福利厚生施設の利用その他の待遇について、労働者が障害者であることを理由として、障害者でない者と不当な差別的取扱いをしてはならない」と規定している。永野・長谷川・富永(2016)は、この2つの条文に関して「労働契約関係の有無を反映して表現が異なるにすぎず、差別禁止を趣旨とする点は共通する。募集・採用とこれら以外を分けて規定する点は、性差別禁止を定める均等法(均等法5条・6条)と同様であ

る」(p.82)と指摘している。

(2) 合理的配慮の提供義務

第36条の2は、募集と採用時の合理的配慮に関して次のように規定している。「事業主は、労働者の募集及び採用について、障害者と障害者でない者との均等な機会の確保の支障となっている事情を改善するため、労働者の募集及び採用に当たり障害者からの申出により当該障害者の障害の特性に配慮した必要な措置を講じなければならない。ただし、事業主に対して過重な負担を及ぼすこととなるときは、この限りではない」。第36の3は採用後の合理的配慮に関してであり「事業主は、障害者である労働者について、障害者でない労働者との均等な待遇の確保又は障害者である労働者の有する能力の有効な発揮の支障となつてい事情を改善するため、その雇用する障害者である労働者の障害の特性に配慮した職務の円滑な遂行に必要な施設の整備、援助を行う者の配置その他の必要な措置を講じなければならない。ただし、事業主に対して過重な負担を及ぼすこととなるときは、この限りでない」と規定している。

募集・採用時と採用以降において、ともに障害の特性に配慮した必要な措置を事業主にとって過重な負担とならない限りにおいて講じなければならないとしている点は同じである。大きな違いは、募集・採用時には「障害者からの申出」を合理的配慮提供の契機としているのに対して、採用後はこの規定がないことである。この理由について厚生労働省の解釈通知「障害者の雇用の促進等に関する法律の一部を改正する法律の施行について」は次のように説明している。「募集・採用時にはどのような障害特性を有する障害者から応募があるか分からず、事業主がどのような合理的配慮の提供を行えばよいのか不明確な状況にあることから、募集・採用時には、障害者からの申出を合理的配慮の提供の契機としたものであること。また、その際、障害者本人が申し出ることを基本とするが、当該障害者が意思表示をすることが困難である場合には第三者が申し出ることも可能である」(11頁)、「採用

後の合理的配慮については、募集・採用時における合理的配慮と異なり、「障害者からの申出」を規定していないが、これは、採用後については、対象となる障害者は雇用契約を締結している者であり、対象となる障害者である労働者の状況を事業主が把握することが可能であるため」(11頁)。したがって採用後に関しては、障害をもつ労働者の側から申し出ることも可能ではあるが、基本は、事業主の側から障害のある労働者に対して、職場内において支障となっている事情がないかどうかを確認することが合理的配慮提供の出発点となる¹⁸⁾。

申出の有無を含む合理的配慮の必要性の認知の仕方に何か問題点はないのか、合理的配慮の具体的中身とは、過剰な負担をどう判断するのか、など合理的配慮に関しては、さらなる検討事項が他にもある。これらに関しては稿を改めるとして、本研究ノートのこれまでの流れとの関連性で注目すべきは、障害者差別解消法における合理的配慮の提供規定は、民間事業者に対しては努力義務とされていたのに対して、改正障害者雇用促進法における合理的配慮の提供規定は法的義務とされている点である。

厚生労働省の解釈通知「障害者の雇用の促進等に関する法律の一部を改正する法律の施行について」は、この違いを次のように説明している。「障害者差別解消法においては、事業者の合理的配慮の提供は努力義務とされている。これは、障害者差別解消法は、事業分野を特定せず、包括的に事業者に対して障害者に対する合理的配慮を求めるものであるが、障害者と事業者との関係は事業・業種・場面・状況によって様々であり、求められる配慮の内容・程度も多種多様であることから、各主務大臣が所掌する分野における対応指針を作成し、事業者は、対応指針を参考として、取組を主体的に進めることとしたためである。一方、雇用の分野においては、障害者権利条約において「職場において合理的配慮が障害者に提供されることを確保すること」

18) 厚生労働省による「合理的配慮指針」の4頁や「改正障害者雇用促進法に基づく障害者差別禁止・合理的配慮に関するQ&A【第一版】」の18頁を参照。なお「合理的配慮指針」によれば、事業主からの確認を待たず、障害者の側から事業主に対して自ら職場において支障となっている事情を申し出ることも可能であると。

とされていることや、障害者の自立や社会参加にとって極めて重要な分野であること、労働者と事業主とは雇用契約における継続的な関係にあるとともに、一般に労働者は事業主の指揮命令下にあることから、法第36条の2及び法36条の3の事業主の合理的配慮の提供は法的義務としている」。

法的義務とはいっても合理的配慮の提供義務に違反した事業者に対して罰則規定は、何ら設けられていない。助言・指導・勧告の行政指導がなされるのみである¹⁹⁾。よって実態としては努力義務と大差ないのかもしれないが、それでも合理的配慮の提供に関する民間事業者への規定が障害者差別解消法では努力義務、改正障害者雇用促進法では法的義務と異なる点の実態面にどのような影響を及ぼすのかは注視していきたい。

(3) 苦情処理・紛争解決援助

第74条の4では、採用後の障害者差別禁止（第35条）や合理的配慮の提供義務（第36条の3）に関して、障害のある労働者から苦情の申出を受けた場合には、事業主は苦情処理機関にその処理を委ねる等、自主的な解決を図るように努力しなければならないと規定されている。なお、この苦情処理機関は「事業主を代表する者及び当該事業所の労働者を代表する者を構成員とする当該事業所の労働者の苦情を処理するための機関をいう」と説明されている。

第74条の5では、募集・採用時と採用後の障害者差別禁止（第34条と第35条）ならびに合理的配慮提供義務（第36条の2と第36条の3）に関する障害のある労働者と事業主の間の紛争について、個別労働関係紛争の促進に関する法律は適用せず、改正障害者雇用促進法の第74条の6から第74条の8までに定めるところによると規定している。

その第74条の6では、都道府県労働局長は、第74条の5で規定した紛争に関して、紛争当事者の双方又は一方から解決の援助を求められた場合には、

19) 「改正障害者雇用促進法に基づく障害差別禁止・合理的配慮に関するQ & A【第一版】」の9頁参照。

当該紛争当事者に対して必要な助言・指導・勧告をすることが出来ること、第74条の6第2項では、事業主は障害のある労働者が紛争解決の援助を都道府県労働局長に求めたことを理由に当該労働者に対して解雇その他不利益な取扱いをしてはならないことが規定されている。

第74条の7では、都道府県労働局長は、採用後の障害者差別禁止と合理的配慮提供義務に関する紛争に関して、紛争当事者の双方又は一方から調停の申請があった場合、必要と認められる時には紛争調整委員会に調停を行わせること、第74の7の第2項では、事業主は、障害のある労働者がこの調整申請を行ったことを理由に当該労働者に対する解雇その他不利益な取扱いはしてはならないことが規定されている。

第74の8は、男女雇用機会均等法の調停に関する規定（第19条、第20条第1項及び第21条から第26条まで）に準用する形で、調整の手続きを規定するとしている。具体的には、紛争調整委員会の委員の中のあらかじめ指名された3名が調停を行うこと、紛争調整委員会が必要があると認められる時は関係当事者の出頭を求め意見を聴くことが出来る、紛争調整委員会は調整案を作成し、関係当事者に対しその受託を勧告することが出来る、紛争調整委員会は調停による解決の見込みがないと認められる時は調整を打ち切ることが出来る、などである²⁰⁾。

6. 結びにかえて

本研究ノートは、障害者差別の禁止と合理的配慮の2点を特に注意しながら障害者差別解消法と改正障害者雇用促進法の成立過程およびその法的内容を整理した。今後は、これら2つの法律に関して、既存研究で指摘されている問題点や課題、限界などを整理していきたい。

20) 第74の8の解釈に関しては、永野・長谷川・富永（2016）の126頁も参照した。

参考文献および参考資料

藤井克徳 (2014) 『私たち抜きに私たちのことを決めないで - 障害者権利条約の軌跡と本質』
やどかり出版

長瀬修・川島聡編著 (2004) 『障害者の権利条約 - 国連作業部会草案 -』 明石書店

東 俊裕 (2008) 「障害に基づく差別の禁止」 長瀬修・東俊裕・川島聡編 『障害者の権利条約と日本 - 概要と展望 -』 生活書院, 2008年の35-72頁

ジェームズ・I・チャールトン著/岡部忠信監訳 (2003) 『私たちぬきで私たちのことは何も決めるな - 障害をもつ人に対する抑圧とエンパワメント』 明石書店

川島聡・長瀬修 (2008) 「障害のある人の権利に関する条約とその選択議定書」 長瀬修・東俊裕・川島聡編 『障害者の権利条約と日本 - 概要と展望 -』 生活書院, 2008年の207-297頁

川島聡・東俊裕 (2008) 「障害者の権利条約の成立」 長瀬修・東俊裕・川島聡編 『障害者の権利条約と日本 - 概要と展望 -』 生活書院, 2008年の11-34頁

厚生労働省 「障害者の雇用の促進等に関する法律の一部を改正する法律の概要」

http://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/shougaisa_h25/dl/kaisei02.pdf, 2016年3月1日
検索

厚生労働省 「障害者の雇用の促進等に関する法律の一部を改正する法律の施行について」

<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11600000-Shokugyouanteikyoku/0000092076.pdf>, 2016年3月1日検索

厚生労働省 「合理的配慮指針」

<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11600000-Shokugyouanteikyoku/0000082153.pdf>, 2016年3月1日検索

厚生労働省 「障害者差別禁止指針」

<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11600000-Shokugyouanteikyoku/0000082149.pdf>, 2016年3月1日検索

厚生労働省 「改正障害者雇用促進法に基づく障害者差別禁止・合理的配慮に関するQ & A
【第一版】」

<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11600000-Shokugyouanteikyoku/000008>

8851.pdf, 2016年3月1日検索

文部科学省「資料3：合理的配慮について」

http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/attach/1297380.htm,

2016年2月21日検索

永野仁美・長谷川珠子・富永晃一編(2016)『詳説 障害者雇用促進法』弘文堂

内閣府(2011)「障害者基本法の一部を改正する法律案新旧対照表」

<http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kihonhou/shinkyu.html>, 2018年2月10日検索

内閣府(2012)『平成24年版 障害者白書』内閣府

内閣府(2013)「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律」(平成二十五年法律第

六十五号) http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/law_h25-65.html, 2018年2月20日検索

内閣府(2014)『平成26年版 障害者白書』内閣府

内閣府障害者施策担当(2015)「障害者差別解消支援地域協議会設置の手引き」

<http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/sabekai/houkoku/pdf/tebiki.pdf>, 2016年3月1日検索

障がい者制度改革推進会議(2011)「改正障害者基本法<わかりやすい版>」

http://www.dinf.ne.jp/doc/japanese/law/6laws/kihon_easy_no.html, 2018年2月10日検索

杉山有沙(2014)「障害者差別禁止立法の現状と課題－障害者基本法, 障害者差別解消法, 障害者雇用促進法に対する憲法学的考察－」『社会学論集』Vol.23, pp.194-209.