

改正障害者差別解消法は 多様性を包摂する 社会への架け橋となるか

石川 准

(静岡県立大学名誉教授)

1. 障害者差別禁止法の衝撃

米国では1990年に「障害のあるアメリカ人法 (ADA)」という画期的な障害者差別禁止法が制定された。当時日本では、障害者の人権に関わる活動をしている人々から「ADAの衝撃」として感嘆と羨望とともに受けとめられた。英国でも「障害者差別禁止法 (DDA)」が1995年に制定され衝撃はさらに続いた。

21世紀に入ると国連総会で「障害者権利条約」制定の提案が採択され、条約草案策定のためのアドホック委員会が組織された。日本政府も積極的に参加し、市民社会からも多くの人がニューヨークの国連本部まで足を運んでアドホック委員会を傍聴した。それとともに障害者権利条約への期待が高まっていった。「私たちのことを私たち抜きで決めないで」は障害者権利条約の基本理念となり、スローガンとなった。

同条約は2006年に採択され、2008年に発効した。日本は、民主党政権下の2009年に障害者権利条約の締結に必要な国内法の整備をはじ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、内閣総理大臣を本部長とする「障がい者制度改革推進本部」を設置した。さらに多様な障害当事者を委員とする「障がい者制度改革推進会議」を設置し、その下には「差別禁止部会」を設置し、障害者差別禁止法の制定のための準備作業が行われた。

その後、「障害者基本法」が改正され、また政権交代もあり、障がい者制度改革推進会議は任務を終え、「内閣府障害者政策委員会」

が新たに設置された。差別禁止部会は障害者政策委員会の部会として報告書のとりまとめまで活動を続けた。

差別禁止部会が報告書をまとめて任務を終えた段階では、差別解消法は棚上げになると予想する人がほとんどだったのではないかと思う。しかし、新たに着任した内閣府統括官は、差別解消法の成立に向けて意欲的な動きを見せた。思いがけない偶然が重なる中で障害者政策委員会の初代委員長を引き受けることになった私は、統括官から協力要請を受けた。「この法案を通せるかどうかはやってみないとわかりません。ぜひ石川先生にも協力してもらいたいです。」それから、政治家へのロビーイング活動が始まった。障害者の福祉や人権の問題に取り組む与野党の政治家の尽力がなければこの法案は日の目を見なかった。

障害を理由とする差別を禁止する「障害者差別解消法」は2013年6月に成立した。ADAから四半世紀で日本にも障害者差別解消法ができると予想した人はいったいどのぐらいいたのだろうか。日本に障害者差別解消法ができた最大の理由は、障害者権利条約の批准をテコに差別解消法を作るための戦術を練り、実行した人々の知恵と行動力だった。障害者差別解消法制定のいきさつについて詳しくは、障害者差別解消法解説編集委員会編 (2014)『概説 障害者差別解消法』法律文化社を参照されたい。

2. 障害者差別解消法はなにを差別とするのか

「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」）」は、障害者差別解消法に規定された障害者に対する差別を以下のように説明している。

障害者差別解消法は「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「不当な差別的取り扱い」として禁止している。

さらに障害者差別解消法は「行政機関等及び事業者に対し、その事務・事業を行うに当たり、個々の場面において、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、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行うこと（以下「合理的配慮」という。）」を求めている。

ただし、民間事業者については合理的配慮の提供は努力義務とされた。いきなり民間事業者に合理的配慮の提供を義務づけることには強い抵抗が予想され、差別解消法の成立が先決との判断が働いた結果である。

差別解消法が成立した直後から、内閣府は、この法律の周知と啓発のために全国で説明会を開催した。私も講師として多くの地を訪れて法の説明を行った。障害者政策委員会は、1年ほどの時間をかけて同法の基本方針をまとめた。基本方針に基づき、府省庁は内部向けの対応要領と事業者向けの対応指針を策定し、独立行政法人は対応要領を策定した。そして対応要領と対応指針に基づき差別解消法の研修が行われた。多くの自治体で相談窓口が設けられた。全国に障害者差別解消地域協議会もつくられた。しかし、民間事業者にとって合理的配慮の提供が努力義務だったこともあってか、差別解消法の社会全体への浸透は十分とはいえない。

だが、差別解消法がはっきり効果を発揮した分野もある。一番影響が大きかったのは大学、短大、高等専門学校といった高等教育機

関かもしれない。全国の大学に障害学生支援室が設置され、障害学生支援担当を置く大学が国立大学や主要な私立大学を中心に増えていった。多くの大学が障害のある学生の受験を拒んだり、入学後のサポートを提供しない時代を知る私としては、隔世の感がある。

差別解消法は、主務大臣性を採用し、各主務大臣が指導、監督などの権限を有する業界に対して「対応指針」を示して、差別解消法の啓発を図ることとされている。差別禁止法といわずに差別解消法という法律の名称が示すように、この法律は司法の場で直接利用することを意図して作られた法律ではなく、行政や事業者と障害者との間の建設的対話により直面する障壁を取り除くための方法を合意することと、悪質な差別に対しては主務大臣による指導、監督により、不当な差別的取り扱いの禁止の徹底と合理的配慮の提供を民間事業者に浸透させていくことをねらいとする法律だということができよう。

3. 障害者差別解消法の見直し

障害者差別解消法の見直しは施行3年後見直しの時期にあたる2019年の障害者政策委員会の任務となった。委員長として私が目指したのは、民間事業者にも合理的配慮の提供を義務化するというただ一点だった。障害者政策委員会での、時間をかけての議論（時に激しい）の後、民間事業者への合理的配慮の義務化について内閣府、各省庁、事業者団体からの合意を得ることができた。経営者団体からの委員、ヒアリングを実施した各業種の事業者団体からの反対意見や懸念は強かった。内閣府事務局や各主務官庁による説得や協力要請があったことは想像に難くない。

2021年5月、障害者への合理的配慮の提供を民間の事業者にも義務付ける、「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律」の改正法（以下「改正差別解消法」）が成立した。今回成立した改正差別解消法の最大の改正点は、これまで民間の事業者については「努力義務」とされていた合理的配慮の提供が、国や地方公共団体などと同様に「義務」（法的義務）となった点だ。この改正差別解消法は、公布日である2021年6月4日から起算して3年以内に施行される。

改正差別解消法の成立を受けて障害者政

策委員会では、基本方針の改定作業に着手した。障害者権利条約や障害者権利委員会の一般の意見で示されている間接差別や複合差別などの概念の整理なども含めて、多くの時間をかけ議論し、障害者団体ヒアリング、事業者ヒアリングを行い、2022年11月14日、改正障害者差別解消法施行に向けての基本方針の改定案をまとめた。基本方針は同法の考え方を敷衍するもので、どのような行為が不当な差別的取り扱いに当たるのか、いかなる場合において合理的配慮の不提供となるのかの基本的な考え方やわかりやすい事例を示すとともに、対応要領や対応指針に盛り込むべきことや、相談体制の強化や役割分担、市町村、都道府県、国の連携、国のワンストップ窓口の試行などについて基本的な方針を示す内容となっている。

改正基本方針では、車椅子、補助犬その他の支援機器等の利用や介助者の付添い等の社会的障壁を解消するための手段の利用等を理由として行われる不当な差別的取扱いも、障害を理由とする不当な差別的取扱いに当たることを明記した。

改正基本方針では、正当な理由がなく、不当な差別的取扱いに該当すると考えられる例として以下を示した。

- ・ 障害の種類や程度、サービス提供の場面における本人や第三者の安全性などについて考慮することなく、漠然とした安全上の問題を理由に施設利用を拒否すること。
- ・ 業務の遂行に支障がないにもかかわらず、障害者でない者とは異なる場所での対応を行うこと。
- ・ 障害があることを理由として、障害者に対して、言葉遣いや接客の態度など一律に接遇の質を下げること。
- ・ 障害があることを理由として、具体的場面や状況に応じた検討を行うことなく、障害者に対し一律に保護者や支援者・介助者の同伴をサービスの利用条件とすること。

一方合理的配慮は、行政機関等及び事業者の事務・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・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ことを明記した。また、対面の事業だけでなく、オンラインの事業も対象となることを明記した。ウェブサイトやオンラインストアがアクセシブルでない場合にも合理的配慮の提供を求めることができることを示した意義は大きい。

また改正基本方針では環境整備と合理的配慮の関係についても詳述した。不特定多数の障害者を主な対象として行われる施設や設備のバリアフリー化、意思表示やコミュニケーションを支援するためのサービス・介助者等の人的支援、障害者による円滑な情報の取得・利用・発信のための情報アクセシビリティの向上等を環境整備と呼ぶ。従って「新バリアフリー法」や「障害者総合支援法」などは環境整備法として位置づけることができる。環境整備は計画的かつ弛まらずに進めていくべきものである。社会的障壁の除去は、不特定多数の障害者が経験するであろう社会的障壁を前もって取り除くための環境整備と、今まさに実際に社会的障壁にぶつかった障害者が求める合理的配慮要求への応答義務としての合理的配慮の提供を両輪として進める必要がある。前もっての環境整備が進めば、個別の場面において社会的障壁に直面する可能性は減る。一方環境が整備されることで社会の様々な場への障害者の参加が可能になると、今度は参加した場で新たな障壁に直面するということもある。不特定多数を対象とする環境整備が進んでいない場合にも、あるいは一定程度進んだ場合にも、個々の場で個別の合理的配慮の提供が必要になる。合理的配慮の提供を機に、それを一過性のものにせず、環境整備として集積していくことで環境整備と合理的配慮は社会的障壁の解消と多様性の包摂のための仕組みとして車の両輪のように働くことが期待できる。

4. 改正障害者差別解消法は多様性を包摂する社会への架け橋となるか

改正差別解消法で社会はどう変わるのだろうか。あるいはどのように変えていくことができるだろうか。

先に、この法律の効果が最も現れているのは高等教育機関の障害学生への対応ではない

かと述べた。これには個々の高等教育機関の問題意識の高さに加え、差別解消法成立直後の文部科学省高等教育局の対応の迅速さも関係しているように思う。有識者を集めて、「障がいのある学生の修学支援に関する検討会報告（第一次まとめ）」および同（第二次まとめ）を策定し、全国の大学に発出した。社会で活躍する障害学生支援プラットフォーム形成事業なども実施した。差別解消法成立直後の数年間の高等教育局の機動力は目を見張るものがあった。

2020年度の実績で、障害学生が在籍する大学等において、授業に関する支援を実施している大学等の割合は82.7%、障害学生が在籍する大学等において、授業以外の支援を実施している大学等の割合は74.3%、障害学生支援担当者を配置している大学等の割合は96.0%、紛争の防止、解決等に関する調整機関を設置している大学等の割合は50.7%であり、合理的配慮の提供と障害学生支援の組織体制と人員配置の整備は着実に進んでいる。また受験生や学生への周知に関しては、ホームページで障害学生支援情報を公開している大学等の割合は58.1%、募集要項等への障害学生への配慮に関する記載を行っている大学等の割合は85.8%と、入学前の受験生に対しては情報を発信する大学が多い。一方、学生向けガイダンスにおいて、障害学生支援の手続などに関する学内規程や支援事例等を周知している大学等の割合は22.2%と、入学後の学生への周知には課題がある。また、キャリア支援に関しては対応が遅れている大学が目立つ。障害学生が在籍する大学等において、就職先の開拓、就職活動支援を実施している大学等の割合は23.5%、障害学生が在籍する大学等において、障害学生向け求人情報の提供を実施している大学等の割合は22.5%であり、障害学生の就職支援は遅れている。

実は、高等教育機関に、障害学生への支援を義務づける法制度はこれまでなかった。社会の障壁除去は環境整備法と差別解消法が両輪となって牽引するのが基本であり、効果的だと書いたが、高等教育分野は差別解消法だけで障壁の除去を牽引していることになる。そのため、この分野では合理的配慮は、ある程度環境整備を含むものとして運用せざるを得ない。

ところで、高等教育機関が合理的配慮を提供する学生の大多数は発達障害と精神障害の学生である。合理的配慮は本人からの求めにより建設的対話を行って支援の内容を合意するのが原則である。教職員から見て、診断や検査を受けて合理的配慮を求めるほうがよいのにとっても、本人からの申請がなければ合理的配慮は提供されない。ガイダンスや学生相談などにおいて障害学生支援に関する情報を提供することはできたとしても、自己の障害を受け入れることを躊躇する学生もいる。他方、障害学生支援がもっと浸透すれば、詐病といったことも心配しなくなるとなる。実際米国などではかなり以前から問題とされている。多様性を包摂する社会は「ボーダー問題」という新たな課題をかかえることになる。加えて今後高等教育機関は、留学生への支援、性的少数者への支援、そして複合的差別や交差的差別などの多様な課題への対応も迫られるだろう。

高等教育機関の光の部分述べたが改善を要する課題もある。高等教育機関に在職する障害のある教職員から、退職を勧告された、授業外しをされている、承認人事で差別を受けている、などの相談を個人的に受けることがある。それには障害者政策委員会はどうすることもできない。雇用分野の不当な差別的取り扱いには障害者雇用促進法で禁止しており、差別解消法の枠外にある。もちろん私にもたらされる訴えは氷山の一角である。裁判の原告側証人になったこともある。その裁判は最高裁で原告全面勝訴が確定したが、障害を理由とする不当な差別的取り扱いは続いている。司法の救済は事後的救済、金銭賠償が限界だとすれば、人権救済のための国内人権委員会の設立を切に望む。

2022年8月に行われた国連障害者権利委員会による日本の初回審査の結果採択された総括所見では、精神障害者の非自発的入院、身体拘束、脱施設が進まないこと、分離教育中心の特別支援教育、障害者権利条約実施の国内監視枠組みの制度的位置づけ、国内人権機関の未整備などについて、懸念と勧告が示された。障害者の人権を確保するうえで基本となる考え方や原則に基づき、根気強く不断に改革を進めていくことが求められる。