

「障害を理由とする差別の禁止に関する法制」
に関する差別禁止部会の意見（案）
(修正反映版)

平成24年9月 日
障害者政策委員会 差別禁止部会

章 立

はじめに	1
第1章 総 則	8
第1節 理念・目的	8
第2節 国等の責務	10
第3節 障害に基づく差別	14
第2章 各 則	29
第1節 公共的施設・交通機関	29
第2節 情報・コミュニケーション	34
第3節 商品・役務・不動産	38
第4節 医療	43
第5節 教育	47
第6節 雇用	53
第7節 国家資格等	58
第8節 家族形成	63
第9節 政治参加（選挙等）	69
第10節 司法手続	73
第3章 紛争解決の仕組み	78

目 次

はじめに	1
第1、推進会議と当部会における検討の経緯	1
1、障がい者制度改革推進会議	1
2、障害者制度改革のための基本的な方向について（閣議決定）	1
3、差別禁止部会における審議	1
第2、障害分野における差別禁止法の世界的広がり	2
1、リハ法第504条からADAへ	2
2、世界的な広がり	2
3、アジアへの広がり	3
第3、日本における立法事実の存在	3
1、条例制定と差別に当たると思われる事例	3
2、取組の必要性	4
第4、障害に基づく差別の禁止に関する法制はなぜ必要か	5
1、理解と交流	5
2、差別事案の存在と国民意識	5
3、物差しの共有	5
第5、新法の制定に向けて	6
1、共生社会の実現	6
2、課題と想い	6
第1章 総 則	8
第1節 理念・目的	8
第1、理念	8
1、差別の解消に向けた取組の重要性	8
2、相手方を一方的に非難し制裁を加えようとするものではないこと	8
3、差別の解消がこれからの社会により活力を与えるものであること	8
第2、目的	8
1、行為規範（人々が行為する際の判断基準）の提示	8
2、差別からの法的保護	9
3、国等の責務	9
4、共生社会の実現	9
第2節 国等の責務	10
第1、国の基本的責務	10
1、差別防止に向けた調査、啓発等の取組	10
2、ガイドラインの作成等	10

3、円滑な解決の仕組みの運用と状況報告	10
4、関係機関の連携の確保	11
5、研修及び人材育成	11
第2、国の基本的責務に関して特に留意を要する領域	11
1、障害女性	11
2、障害に関して行われるハラスメント	12
3、欠格条項	12
第3、地方公共団体の責務	12
第4、国民の責務	13
第3節 障害に基づく差別14
第1、障害の定義	14
1、議論の背景	14
2、本法における障害の定義に求められるもの	14
3、障害の限界事例に関する議論	15
第2、禁止されるべき差別の形態	15
1、障害者権利条約とその実施	15
2、あらゆる形態の差別	16
第3、直接差別、間接差別、関連差別の内容	16
1、直接差別	17
2、間接差別	17
3、関連差別	18
第4、直接差別、間接差別、関連差別の関係についての検討	18
1、間接差別と関連差別の関係	19
2、直接差別と関連差別の関係	19
3、障害に基づく差別の禁止	20
第5、不均等待遇（障害又は障害に関連した事由を理由とする差別）	20
1、関連する事由	20
2、関連する事由の多様性	20
3、異なる取扱い	21
4、過去の障害等	21
5、主観的要素	21
6、正当化事由	22
7、不均等待遇が禁止される対象範囲	22
8、積極的差別是正措置等	23
第6、合理的配慮の不提供	23
1、障害者権利条約における定義	23
2、合理的配慮が求められる根拠	24
3、合理的配慮が求められる対象範囲	25

4、合理的配慮の内容	25
5、ガイドラインの設定	26
6、正当化事由	27
7、合理的配慮の実現に向けたプロセス	27
8、事前的改善措置との関係	28
第2章 各 則	29
第1節 公共的施設・交通機関	29
第1、はじめに	29
第2、この分野において差別の禁止が求められる対象範囲	29
1、差別が禁止されるべき事項や場面	29
2、対象物と差別をしてはならないとされる相手方の範囲	31
3、国のバリアフリー施策との関係	31
第3、この分野で禁止が求められる不均等待遇	32
1、不均等待遇の禁止	32
2、不均等待遇を正当化する事由	32
第4、合理的配慮及びその不提供を正当化する事由	33
第2節 情報・コミュニケーション	34
第1、はじめに	34
第2、この分野において差別の禁止が求められる対象範囲	34
1、差別が禁止されるべき事項や場面	34
2、差別をしてはならないとされる相手方の範囲	35
第3、この分野で禁止が求められる障害に基づく差別	36
1、上記のA（一般公衆への情報提供）の場合	36
2、上記のB（少数を対象とするが不特定の者への情報提供）の場合	37
3、上記の2）（特定の者への情報提供）の場合	37
4、上記の3）（一般公衆との意思の疎通）の場合	37
第4、その他の留意事項	37
第3節 商品・役務・不動産	38
第1、はじめに	38
第2、この分野において差別の禁止が求められる対象範囲	38
1、差別が禁止されるべき事項や場面	38
2、差別をしてはならないとされる相手方の範囲	39
第3、この分野で禁止が求められる不均等待遇	39
1、不均等待遇の禁止	39
2、不均等待遇を正当化する事由	40

第4、この分野で求められる合理的配慮とその不提供	40
1、合理的配慮とその不提供の禁止	40
2、この分野で求められる合理的配慮の内容	40
3、合理的配慮の不提供を正当化する事由	41
第5、その他の留意事項	41
 第4節 医療	43
第1、はじめに	43
第2、この分野において差別の禁止が求められる対象範囲	43
1、差別が禁止されるべき事項や場面	43
2、差別をしてはならないとされる相手方の範囲	43
第3、この分野で禁止が求められる不均等待遇	44
1、不均等待遇の禁止	44
2、不均等待遇を正当化する事由	44
第4、この分野で求められる合理的配慮とその不提供	45
1、合理的配慮とその不提供の禁止	45
2、この分野で求められる合理的配慮の内容	45
3、合理的配慮の不提供を正当化する事由	45
第5、その他の留意事項	45
1、精神医療	45
2、関連領域	46
3、プライバシー	46
 第5節 教育	47
第1、はじめに	47
1、教育における差別の禁止	47
2、一般教育制度からの排除等の禁止	47
第2、分離・排除から統合教育へ、そしてインクルーシブ教育	47
1、統合教育	47
2、ユネスコ「サラマンカ宣言」	48
3、インクルーシブ教育	48
4、日本における原則分離の教育	48
第3、この分野において差別の禁止が求められる対象範囲	49
1、差別が禁止されるべき事項や場面	49
2、差別をしてはならないとされる相手方の範囲	49
第4、この分野で禁止が求められる不均等待遇	49
1、不均等待遇の禁止	50
2、不均等待遇を正当化する事由	50
第5、この分野で求められる合理的配慮とその不提供	50

1、合理的配慮とその不提供の禁止	50
2、この分野で求められる合理的配慮の内容	50
3、合理的配慮の不提供を正当化する事由	51
第6、その他の留意事項	52
1、合理的配慮の実現のプロセス	52
2、内部的紛争解決の仕組み	52
3、高校進学	52
4、通学支援	52
第6節 雇用	53
第1、はじめに	53
第2、この分野において差別の禁止が求められる対象範囲	53
1、差別が禁止されるべき事項や場面	53
2、差別をしてはならないとされる相手方の範囲	53
3、福祉的就労	54
第3、この分野で禁止が求められる不均等待遇	54
1、不均等待遇の禁止	54
2、不均等待遇と労働能力	54
3、不均等待遇を正当化する事由	55
第4、この分野で求められる合理的配慮とその不提供	55
1、合理的配慮とその不提供の禁止	55
2、事業主の合理的配慮義務についての公的支援と過度の負担	55
3、合理的配慮とガイドライン	56
第5、その他の留意事項	56
1、合理的配慮の実現に向けた事業所内部における仕組み	56
2、紛争解決	56
3、通勤支援等	57
4、公務員	57
第7節 国家資格等	58
第1、はじめに	58
第2、この分野において差別の禁止が求められる対象範囲	58
1、差別が禁止されるべき事項や場面	58
2、差別をしてはならないとされる相手方の範囲	58
第3、この分野で禁止が求められる不均等待遇	58
1、不均等待遇の禁止	58
2、欠格条項	59
3、不均等待遇を正当化する事由	59
第4、この分野で求められる合理的配慮とその不提供	60

1、合理的配慮とその不提供の禁止	60
2、この分野で求められる合理的配慮の内容	60
3、この分野で求められる合理的配慮の具体例	60
4、合理的配慮の不提供を正当化する事由	61
第5、その他の留意事項	61
1、国家資格等の取得に関わる養成、教習、研修等	61
2、入学試験、就職試験、その他の試験	61
3、不動産の利用、選挙権の行使、議会の傍聴等	62
4、民間資格	62
第8節 家族形成	63
第1、はじめに	63
第2、この分野において差別の禁止が求められる対象範囲	63
1、差別が禁止されるべき事項や場面	63
2、差別をしてはならないとされる相手方	65
第3、この分野で禁止が求められる不均等待遇	66
1、不均等待遇の禁止	66
2、不均等待遇を正当化する事由	66
第4、この分野で求められる合理的配慮とその不提供	67
1、合理的配慮とその不提供の禁止	67
2、合理的配慮の不提供を正当化する事由	67
第9節 政治参加（選挙等）	69
第1、はじめに	69
第2、この分野において差別の禁止が求められる対象範囲	69
1、差別が禁止されるべき事項や場面	69
2、差別をしてはならないとされる団体や個人の範囲	69
第3、この分野で禁止が求められる不均等待遇	69
第4、合理的配慮及びその不提供を正当化する事由	70
1、合理的配慮が求められる場面と具体例	70
2、合理的配慮の不提供を正当化する事由	71
第5、その他の留意事項	71
1、政治参加	71
2、政見放送における手話通訳・字幕の提供	71
3、介助体制	72
4、政治活動における情報提供	72
第10節 司法手続	73
第1、はじめに	73

第2、手続上の配慮	73
第3、この分野において差別の禁止が求められる対象範囲	73
1、対象となる手続	73
2、差別をしてはならないとされる相手方の範囲	74
3、法的保護の対象	74
第4、この分野で禁止が求められる差別	74
第5、合理的配慮が求められる事項や場面	74
1、刑事手続（捜査段階）	74
2、刑事手続（公判段階）	75
3、刑事手続（判決）	76
4、受刑又は身柄拘束中の遭遇	76
5、民事手続、その他	76
6、合理的配慮の具体例	77
7、合理的配慮の不提供を正当化する事由	77
第6、関係者への障害特性等に関する研修等	77
第3章 紛争解決の仕組み	78
第1、紛争解決の仕組みの必要性	78
第2、自主的な解決の仕組みと促進	78
第3、想定される紛争事案	78
1、相手方と事案の性格	78
2、紛争の態様	79
第4、第三者が関与する解決の仕組み	80
1、紛争解決の仕組みに求められる機能	80
2、紛争解決に当たる組織の在り方	81
第5、他の紛争解決の仕組みとの関係	83
第6、司法判断	84
1、裁判規範性	84
2、法的効力	84
3、私人間効力と差別禁止法の位置付け	85
4、本法施行後の検証	85
第7、制度的な解決	85

はじめに

第1、推進会議と当部会における検討の経緯

1、障がい者制度改革推進会議

障害者の権利に関する条約（仮称）（以下、「障害者権利条約」という。）は平成18年12月に第61回国連総会で採択され、平成20年5月に発効している。

日本政府は平成19年9月に同条約に署名した上で、平成21年12月には、障害者権利条約の締結に必要な国内法の整備等を行い、障害者施策の総合的かつ効果的な推進を図るため、内閣に「障がい者制度改革推進本部」を設置し、同本部の下で、障害者施策の推進に関する事項について意見を求めるため、障害当事者、学識経験者等からなる「障がい者制度改革推進会議（以下、「推進会議」という。）」が開催されることになった。

2、障害者制度改革の推進のための基本的な方向について（閣議決定）

推進会議は、平成22年1月から6月まで14回の会議を経て同年6月に第一次意見「障害者制度改革の推進のための基本的な方向」を取りまとめ、この第一次意見を最大限に尊重した改革の工程を示す「障害者制度改革の推進のための基本的な方向について」が同年6月29日に閣議決定された。

この中の横断的課題の一つとして「障害を理由とする差別を禁止するとともに、差別による人権被害を受けた場合の救済等を目的とした法制度の在り方について、第一次意見に沿って必要な検討を行い、平成25年常会への法案提出を目指す。」とされたことを受けて、同年11月からは推進会議の下で差別禁止部会が開催されることになった。

3、差別禁止部会における審議

差別禁止部会では、障害を理由とする差別の禁止に関する法制（以下、「差別禁止法」という。）について議論を行った。諸外国の法制度についてのヒアリングに始まり、差別禁止法の必要性、差別の捉え方やその類型といった総論的な議論を踏まえ、雇用・就労、司法手続、選挙、公共的施設及び交通施設の利用、情報、教育、日常生活（商品、役務、不動産）、医療の各分野について検討し、平成24年3月には論点の中間整理を行った。

その後、ハラスメント、欠格事由、障害女性等の残された課題や差別を受けた場合の紛争解決の仕組みの在り方について検討し、同年6月からは部会の意見の取りまとめに向けた議論を始めた。

さらに、同年7月には、障害者基本法（昭和45年法律第84号）の改正に基づき、

推進会議の機能を発展的に引き継ぐものとして障害者政策委員会（以下「政策委員会」という。）が発足したことから、差別の禁止に関する法制の在り方の検討の場も推進会議から政策委員会に移ることになった。

政策委員会の下に新たに設置された差別禁止部会は、推進会議の下で開催されてきた差別禁止部会における21回にわたる議論も踏まえて、平成24年7月から4回の議論を行い、同年9月14日に差別禁止部会としての意見を取りまとめた。

第2、障害分野における差別禁止法の世界的広がり

1、リハ法第504条からADAへ

ところで、世界で最初に障害分野に関して実効的な差別禁止法制を産み出したのはアメリカであった。1973年、リハビリテーション法に第504条が追加され「障害があるという理由だけで、連邦政府の財政的補助を受けているプログラムや活動、又は行政機関及び米国郵便公社のプログラムや活動において、その参加から排除され、利益の享受を否定され、差別を受けることはない。」とされ、行政機関と連邦政府の財政的補助を受けたプログラムや活動といった幅広い分野における差別が禁止された。

その後、例えば、航空アクセス法（1986年）等、個別分野における差別を禁止する法律が制定され、1990年には連邦政府の財政的補助を受けていない雇用の分野も含む形で包括的に差別を禁止した「障害のあるアメリカ人のための法律（ADA）」が制定されるに至った。このADAは、その後各国の差別禁止法制に大きな影響を与えたといわれている。

2、世界的な広がり

ADA後、1992年、オーストラリアでは「1992年障害差別禁止法」が制定され、
 【雇用】【教育】【施設へのアクセス】【商品、サービス及び設備】【建物】
 【クラブ及び法人格のある団体】【スポーツ】
 【連邦法及び連邦プログラムの施行】
 等の分野における差別が禁止された。

1993年、ニュージーランドにおいては、「1993年人権法」が制定され、障害を性別等の差別禁止事由に加える形で様々な分野における差別が禁止された。

また、1995年、イギリスでは「障害差別禁止法」が制定されたが、2010年には障害が他の差別禁止事由とともに「2010年平等法」に盛り込まれ、
 【サービスと公務】【不動産】【労働】【教育】【団体】【契約】
 【公的機関の平等義務】【交通機関】
 等の分野における差別が禁止されるに至った。

さらに、現在27カ国で構成されているヨーロッパ連合（EU）では、障害者権利条約が制定される以前からインクルーシブな社会構築に向けた取組がなされ、特に「雇用・就業と職業における均等待遇のための一般的枠組み設定に関する指令（2000/78/EC）」が採択された後、これを加盟国の国内法に置き換えるための雇用分野における差別禁止の法制化を端緒にして、労働分野以外の他の分野にも広げる取組がなされている。この結果、EUにおいて障害分野の差別を禁止する立法を有しない加盟国はない状況となっている。

3、アジアへの広がり

2010年、韓国では「障害者差別禁止及び権利救済等に関する法律」が制定されている。この法律では

【雇用】【教育】【財と用益の提供及び利用】
 【司法・行政手続及びサービスと参政権】【母・父性権・性等】
 【家族・家庭・福祉施設・健康権等】【障害女性及び障害児童等】
 等を対象分野として、網羅的に差別が禁止されている。

このように、西洋先進国といわれる国においては、障害分野の差別を実効的に禁止する何らかの法律の制定をみない国はないといった状態となっており、その波は韓国を始め、アジアにも広がりつつある。

特に、第2次アジア太平洋障害者の十年の最終年に当たる本年、この「十年」の検証を行うハイレベル政府間会合の開催が予定されているが、既に、障害者権利条約批准の進捗を確認する指標として差別禁止法の制定を掲げる「アジア太平洋障害者の権利を実現するためのインチョン戦略」と題する草案が用意されており、それを基に成果文書となるよう議論される予定である。

第3、日本における立法事実の存在

1、条例制定と差別に当たると思われる事例

ADAの制定以降、障害分野に係る差別禁止法制が国際的な広がりを見せる中で、特に障害者権利条約の採択の前後から、日本においても、差別禁止法制を求める障害者、家族等の関係者の取組が全国的に広まってきた。

その結果、平成18年から現在まで、4道県と1政令市1市において障害者に対する差別をなくす条例が制定され、さらに各地にこうした動きが広まっている。

これらの条例制定過程においては、行政あるいは障害者団体によって「こんな差別を受けた」「差別かどうかわからないがこんな悔しい納得できない扱いを受けた」等の体験事例の募集がなされ、寄せられたこれらの体験事例等について議論され、整理分析された成果が条例制定に結びついている。

- 1) 千葉県では行政により「差別に当たると思われる事例」の募集が行われ、
【福祉】【呼称】【労働】【教育】【不動産の取得・利用】【建築物】
【交通アクセス】【サービス提供】【医療】【知る権利・情報】【参政権】
【司法手続】【所得保障】【その他】
の分野で事例が800件近く寄せられている。
- 2) 北海道では行政により
【相談のしやすさ】【就労・企業の理解促進】【権利擁護】【住宅の確保】
【コミュニケーションの確保】【情報提供】
に関連して約970件の意見や要望が集められ、この中には差別に関する事
案も含まれている。
- 3) 熊本県では障害者団体により、差別と思われる事例が、
【教育】【労働】【商品及びサービスの提供】【公共交通】
【建築・道路・トイレ】【福祉】【医療】【情報保障】【不動産の利用・取得】
【選挙及び政治参加】【人間関係】
の分野で800件を超えて集められている。
- 4) さいたま市では行政により「障害者差別と思われる事例」として、
【行政関連（福祉サービスや所得保障等の制度の利用、行政書類の記入と手
続き、警察・交番、消防・救急対応、補装具や日常生活用具の支給、議会
の傍聴等）】
【医療】【教育】【子育て】【就労】【生活（防災・安全等を含む）】
【交通（電車・バス・駅・道路・タクシー）】【家族の無理解】
【一般市民の偏見・差別】
の分野で521件の事例が集められている。
- 5) また、内閣府では、政府による障害者権利条約の署名後、平成20年から21
年にかけて「障害者に対する障害を理由とする差別事例等の調査」が全国の
障害種別ごとの団体や家族団体等の協力を得て実施された。同調査では、
【福祉サービス】【保健・医療】【雇用・就業】【教育・育成】
【建物・公共交通機関】【情報・コミュニケーション】
【商品サービス提供】【政治・行政・司法】
【その他（結婚・出産・性・家族・団体組織・町内会）】
の項目にわたって、8,000件を超える事例等が寄せられている。

2、取組の必要性

これらの事例は、差別と思われる事案として集められたものである。これらを通じて見ると、障害者が日常生活及び社会生活の様々な場面で、障害のない人であれば何も問題にならないことが、障害があることにより様々な制約に直面している実態が浮かび上がってくる。

このような事例は、これまで、あまり社会からは見えない、表面化することのなかった社会的障壁の存在を示すものであった。

このような事例は、誰にも相談できず、あきらめるしかない、しかし、決して消し去ることのできない記憶として、障害者や家族の胸の奥深いところに仕舞い込まれてきた事実であり、障害者的人格を傷つけ、生きる力や活き活きと個性と能力を発揮する場を奪い、ひいては社会に貢献する機会も奪ってきた事実の存在を明らかにしている。

このような事実の存在は、これまでの人権教育や障害者に対する福祉施策等では限界があることを表すものであり、差別の禁止によってこういった事実に正面から取り組むことの必要性を示しているものといえる。

第4、障害に基づく差別の禁止に関する法制はなぜ必要か

1、理解と交流

「障害者への差別を禁止する」と聞くと、身構えてしまう人も少なくないだろう。これは「差別禁止と言われても何が差別か分からない」「知らないうちにしてしまったことでも差別として罰せられるのか」といった不安によるところが大きい。さらに、こうした不安の源をたどると、障害者と接する機会が少ないと「障害や障害者のことがよく分からない」という声が聞こえてくる。

それでは、障害者と障害のない人が社会の中で接する機会を今以上に増やせば、差別はなくなるだろうか。これまで家庭や教育の場を始め、地域や職場等、様々な場面で障害者との交流の重要性が強調され、障害や障害者への理解は一定前進してきた。

2、差別事案の存在と国民意識

しかし一方では、前項で見たように今もなお、障害者は様々な差別的取扱いに直面しており、障害や障害者への無理解を嘆く声も途切れない。つまり、障害のない人が障害について知ること、理解することの重要性は誰も否定しないだろう。しかし、それだけでは差別が解消されることはないのである。

それでは何が必要なのだろうか。実は、この法律を制定する最大の眼目はここにある。ここで注意すべきは、前項に述べたように、差別的取扱いと思われる事例が多数存在するという現実がある一方で、多くの国民が「差別は良くないし、してはならない」「障害者には理解を持って接したい」と考えているのも事実であり、好んで差別をしているわけではないという点である。

3、物差しの共有

そこで、「差別はよくないことだ」という国民誰もが持つ考え方を形あるものにして生かすためには、具体的に何が差別に当たるのか、個々人で判断することは困難であるので、その共通の物差しを明らかにし、これを社会のルールとして共有することが極めて重要となる。

もちろん、実際に差別を受けた場合の紛争解決の仕組みを整えることもこの法律の目的に据えなければならないが、これも、決して差別した人をつかまえて罰を与えることを目的とするものではないのである。これらが、差別禁止法を必要とする理由である。

第5、新法の制定に向けて

1、共生社会の実現

障害者権利条約の前文には、この条約が「障害者の社会的に著しく不利な立場を是正することに重要な貢献を行うこと並びに障害者が市民的、政治的、経済的、社会的及び文化的分野に均等な機会により参加することを促進することを確信」するとあり、また障害者基本法の目的には「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を実現する」とある。

この法律が目指すのは、この条約と基本法が示している、障害の有無に関わらず全ての人が「市民的、政治的、経済的、社会的及び文化的分野」、すなわち国民のあらゆる生活分野において「均等な機会により参加すること」を保障することであり、誰もが障害の有無で分け隔てられることなく共に生きることのできる差別のない社会の実現である。

2、課題と想い

以上を踏まえ、この意見書は障害に基づく差別禁止に関する法制がどのような理念・目的で制定されるべきなのか、どのような行為が差別として許されないので、誰に向けての法制なのか、差別を受けた場合の紛争解決の道筋はどうあるべきなのかといったことの基本的な考え方について、差別禁止部会で重ねてきた議論をまとめたものである。

2001年9月24日、日本政府は、国連の「経済的、社会的及び文化的権利に関する委員会」から「障害者に関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」との「勧告」を受けている。しかし、実効性のある差別禁止法制は未だ制定されていない。かような状況において、障害者権利条約の批准という大きな課題に真摯に向かい合うとすれば、障害分野に係る差別禁止法の制定は、必要不可欠な課題である。

この意見書で提案されている内容は、これまでの障害施策にはなかった新たな分野を切り開くものであるがゆえに、その実現には多くの困難が予想される。

しかし、それでも一歩前に進めるために、新たな法律がここに述べられた意見を踏まえて制定されること、そして障害者権利条約の批准と真に差別のない社会の実現につながることを心から願ってやまない。

平成24年9月14日

障害者政策委員会 差別禁止部会 一同