

# 第1部 調査の概要

## 1 調査目的

平成18年12月、第61回国連総会において、障害者の権利及び尊厳を保護・促進するための包括的・総合的な国際条約である「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。)が採択され、平成20年5月に発効したところである。

わが国は、平成19年9月に署名を行ったが、今後、同条約の締結に向けて、国内法制度の整備等について検討していくに当たり、海外における障害者の権利の保護等に係る関係法制度の状況を調査、把握及び検証することは非常に有意義である。特に各国において、障害者の差別を禁止する行為規範が法律に定められ、これを具体的に実現するに当たり運用基準等を定めている場合には、その策定状況も調査する必要がある。

以上から、諸外国の法制度や運用基準等の調査等を実施することにより、当該法制度の実効性確保の仕組みを把握し、よって今後の障害者施策の実施に寄与することが、今回の調査研究の目的である。

## 2 調査期間

平成20年12月22日～平成21年3月27日

## 3 調査対象国

アメリカ、イギリス、ドイツ、フランス、ニュージーランド、オーストラリア

## 4 調査内容

### (1) 障害者に対する差別禁止に係る法制度

対象国ごとに、以下について調査を行った。

下記アについては、関係法令における該当条文を抜粋した。下記イ以降については、関係法令における規定を引用しつつ説明を行った。

なお、調査に当たっては、障害者権利条約の規定(特に、第1条、第2条及び第33条)も踏まえることとした。

ア 障害者に対する差別を含む差別の禁止を規定した法令収集

各国の法令（憲法、人権擁護に関する法律、障害を理由とするものを含め差別を禁止する法律、障害者施策に関する理念法、特定の分野（例えば、雇用）における障害者施策に関する法律その他の法令、これらに基づく下位の法令、また、国内に直接適用される EU 法令）において、障害を理由とする差別のみを禁止する規定、及び障害のほか人種、国籍、性別等あらゆる事由を含めて一般的に差別を禁止する規定を収集した。目次があるものは、目次を添付した。

イ 上記アの各法令について、以下の事項を整理した。

(ア) 法令の概要

- ・法令の名称
- ・法令の目的、制定時期（関係規定が法令の改正による場合には、当該改正時期）
- ・法令における差別禁止に係る規定
- ・当該規定の設けられた政治的・社会的背景（特に、国際機関、地域機関（EU 等）における法制度に則して設けられた場合に留意）
- ・適用に当たっての関係法令との優先劣後がある場合には、その関係（一般法、特別法の関係）

(イ) 障害（者）の概念・定義

各法令における「障害」及び障害者の概念・定義について説明した。

(ウ) 差別の概念・定義（「合理的便宜」、「不釣り合いな負担」、「過大な負担」等の概念・定義を含む）

各法令における「差別」の規定について、当該解釈（誰が誰に対して何をすることを禁止し、又は義務付けているのか）を具体的に説明。また、「差別」の概念について、他の用語を用いて規定していたり、「合理的便宜」、「不釣り合いな負担」、「過大な負担」等の概念が含まれていたりする場合には、当該内容も含めて説明。

※障害者権利条約の政府の仮訳では、「合理的配慮」、「均衡を失した負担」、「過度な負担」の訳が充てられているが、この報告書では「合理的便宜」、「不釣り合いな負担」、「過大な負担」の訳を基本とした。

説明に当たっては、以下の観点を踏まえた。

i) 差別禁止法、差別禁止規定の特徴

- 包括的な差別禁止規定か、障害を理由とする差別に特化した規定か。

○一般的に障害を理由とする差別を禁止する規定か、特定の分野（例えば、雇用）における差別を禁止する規定か。

ii) 差別の概念・定義規定の在り方

○差別の概念・定義は、抽象的か具体的か。雇用、教育等の各分野における差別の具体的内容を規定しているか。

○差別の概念について、例えば「不利益な待遇」等、「差別」とは異なる用語を用いて規定しているか。

○差別の概念・定義が法令上抽象的である場合、行政機関の発行するパンフレット、広報資料等、その解釈を具体的に明らかにしたものがあれば、当該資料を収集。

iii) 直接差別・間接差別の規定の在り方

○差別の概念・定義を規定するに当たり、直接差別・間接差別の概念を明らかにした上で、規定されているか。

○直接差別・間接差別、合理的配慮等の関係をどのように整理しているか。

○差別の概念・定義が法令上抽象的である場合、行政機関の発行するパンフレット、広報資料等、その解釈を具体的に明らかにしたものがあれば、当該資料を収集。

iv) 合理的配慮の規定の在り方

○差別の定義として、「合理的配慮の否定」（建物の入り口に車いす使用者のためにスロープを設置する等、障害者が障害のない人と同様にサービスを受けるために必要な一定の配慮を行わないこと）を含んでいるか。

○「合理的配慮」が免除される場合、（配慮を行うには均衡を失した又は過度の負担を要する等）を、具体的に規定しているか（均衡を失した負担、過度の負担の具体的内容及び程度について規定しているか。）。

○「合理的配慮」について法令上、明確に規定されていない場合に、行政機関の発行するパンフレット、広報資料等により、「合理的配慮」の否定を差別に該当するものと説明しているものがあれば、当該資料を収集。

○均衡を失した又は過度の負担の内容及び程度について、法令上、具体的に規定していない場合、行政機関の発行するパンフレット、広報資料等により、いかなる程度の負担がある場合に「合理的配慮」の提供義務が免除されるか説明しているものがあれば、当該資料を収集。

v) その他

○差別の概念・定義に係る法制度改正の今後の見通し。

ウ 障害を理由とする差別に対する保護・救済の仕組み

各国の法制度において、障害を理由とする差別を含め、差別を受けた被害者に

対する保護・救済のための制度・手続（相談、不服申立て、調停、調整等）について、当該制度・手続の法令上の根拠を示すとともに、当該制度・手続の概要及び実績について、具体的に説明した。なお、説明に当たっては、以下の観点を踏まえた。

i) 保護・救済手続の対象

- 人権全般に関する救済手続か、障害に特化した手続か。
- 一般的に障害を理由とする差別を救済する手続か、特定の分野（例えば、雇用）における差別を救済する手続か。

ii) 保護・救済手続の過程

- 障害者の相談に乗り助言を行うのみか、差別を行った者に対する勧告・要請等を行うのか、両者の利害を調整し調停・仲裁等を行うのか。
- 裁判所の判決等に準じるような一定程度の実効性や強制力を伴う決定を行う権限があるのか。
- 差別があることの立証責任の構造（障害を理由とする差別には該当しないこと、配慮が不釣り合い又は過重な負担になることの立証責任を被告側に負わせる等、立証責任を転換している事例に留意）
- 司法手続との関係（司法手続の前審的位置付けか。司法手続に比して、簡易迅速な手続となっているか。）
- 行政命令や罰則の適用があるのか、民事的な解決（損害賠償、慰謝料等）のみであるのか。
- 障害者又は国民一般の参加・関与の有無

iii) 保護・救済機関の体制

- 保護・救済機関の組織法制度上の位置付け（国及び地方公共団体における組織、所掌事務、複数ある場合には当該機関間の関係）、当該機関で勤務する職員規模
- 保護・救済機関について、行政からの独立性・中立性・公平性は、制度上又は運用上どの程度確保されているのか（「人権の保護及び促進のための国内機構の地位及び役割に関する原則」（パリ原則）への配慮がなされた機関といえるか。）。

iv) その他

- 保護・救済の仕組みに係る法制度改正の今後の見通し

エ 障害者施策にかかわる監視の仕組み

障害者施策にかかわる政府の取組状況を調査・監視し、場合によっては、当該監視・調査の結果を公表し、又は、当該監視・調査結果に基づき政府に対して助言・意見具申するための制度・手続について、当該制度・手続の法令上の根拠を

示すとともに、当該制度・手続の概要及び実績について、具体的に説明した。なお、説明に当たっては、以下の観点を踏まえた。

i) 監視手続の過程

- 単に政府の取組を調査し公表する程度か、調査結果に基づき政府に対して助言・意見具申等を行う権限があるのか。
- 障害者又は国民一般の参加・関与の有無

ii) 監視機関の体制

- 監視機関の組織法制度上の位置付け（国及び地方公共団体における組織、所掌事務、複数ある場合には当該機関の関係）、当該機関で勤務する職員規模
- 監視機関について、行政からの独立性・中立性・公平性は、制度上又は運用上どの程度確保されているのか（「人権の保護及び促進のための国内機構の地位及び役割に関する原則」（パリ原則）への配慮がなされた機関といえるか。）。

iii) 監視の実績

- 近年の具体的取組（監視結果の報告書の作成、政府への意見具申、公表等の取組状況等）

iv) その他

- 監視の仕組みに係る法制度改正の今後の見通し

オ 障害者施策に係る推進の仕組み

障害者施策に係る政府の推進体制について、当該体制の法令上の根拠を示すとともに、当該体制の所管業務等の概要について、具体的に説明した。

カ その他

アメリカ、イギリス、ドイツ、フランス及びニュージーランドについては、内閣府が保有する平成19年度調査データを基に差別概念の整理、比較、差別の禁止を定めた各法律の体系、保護・救済の仕組み等に関して精査を行うとともに、必要な補完調査を行った。オーストラリアについては、新規調査を行った。

(2) 障害者に対する差別禁止に係る法制度に基づくガイドライン等

(1) で調査した差別禁止に係る法制度について、法令で定められた障害を理由とする差別の一般的・抽象的な禁止規定を具体的な行為に当てはめて適用するための行動指針、基準等（ガイドライン）が定められている場合に、そのガイドラインの規定例を収集し、可能なものについて適用事例を踏まえた実効性の検証を行った。

下記アについては、関係法令における該当条文を抜粋し、目次があるものについては目次を添付した。

下記イ以降については、関係法令における規定を引用しつつ説明した。

ア ガイドライン等収集

収集にあたっては、日本語訳を添付した。

イ 上記アのガイドラインについて、以下の事項を整理した。

- ・ガイドラインの名称・制定機関
- ・ガイドラインの目的、制定時期
- ・ガイドラインの各規定と法令との関係、規定の趣旨
- ・当該規定の設けられた政治的・社会的背景（特に、国際機関、地域機関（EU等）における法制度に則して設けられた場合に留意）
- ・適用に当たっての関係法令・他のガイドラインとの優先劣後がある場合には、その関係（一般法、特別法の関係など）

ウ ガイドラインの実効性確保のための仕組み

- ・（１）で調査した機関が担っているのか、別の機関が担っているのか。
- ・別の機関とすれば、差別禁止のガイドラインを実施、適用している主要機関名、組織概要（機構図、規模等人員）、位置付け（第三者機関性）、手順フロー（申立て、審査、裁決、調停等）、当該機関の有する権限
- ・ガイドラインの具体的な適用事例のうち主なもの
- ・当該仕組みの稼働状況（開催頻度、活用実績）

エ ガイドラインの調査範囲等

日常生活において、差別が問題となる広報・啓発、生活支援、生活環境、教育・育成、雇用・就業、保健・医療、情報・コミュニケーション、国際協力等の各分野において調査を行った（各分野において網羅的な調査を実施したものではない）。また、それぞれの分野内において、構造、規格に係る技術的指針等がある場合には、その旨を記載するに止め、詳細な規定の引用までは行っていない。

規範のレベルは、原則として法律・政令以下の1～2の階層（施行規則、通知等。政令の下位に位置する規範のレベルでは行為内容が明確にならない場合は、更に下位の階層の規範）まで調査を実施した。

（３）障害者権利条約の締結に至る経緯（ニュージーランド、オーストラリアのみ）

障害者権利条約の締約国であるオーストラリア、ニュージーランドについては、以下の事項について調査を実施した。

※2009年3月時点でドイツも批准（2009年2月）していたが、今回の調査研究の着手時点では、調査対象国で批准していたのはニュージーランドとオーストラリアであった。

ア 条約の締結に至った経緯、背景

イ 条約締結に係る国内法の整備状況

ウ 主な実施状況、適用状況

#### (4) 主要各国における障害者に対する差別禁止に係る国内法制度等の体系的な評価

上記（1）から（3）までの調査等を基に、調査検討委員会において、それぞれ専門的な観点から調査対象各国の障害者差別に係る国内法とその運用基準等を体系的に整理の上、日本の国内法との比較、評価を試みた。

## 5 その他

今回、報告書に掲載した各国の「保護・救済」、「監視」及び「推進」の機能については、その主要なものについて調査したものである。

