

障害を理由とする差別の解消の推進に関する基本方針（素案）

政府は、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。以下「法」という。）第 6 条第 1 項の規定に基づき、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」という。）を策定する。基本方針は、障害を理由とする差別（以下「障害者差別」という。）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すものである。

障害を理由とする差別の解消の推進に関する施策に関する基本的な方向

1 法制定の背景

近年、障害者の権利擁護に向けた取組が国際的に進展し、平成 18 年に国連において、障害者の人権及び基本的自由の享有を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ための包括的かつ総合的な国際条約である障害者の権利に関する条約（以下「権利条約」という。）が採択された。我が国は、平成 19 年に権利条約に署名し、以来、国内法の整備を始めとする取組を進めてきた。

権利条約は、合理的配慮の否定を含めた障害に基づく差別の禁止について、締約国に適当な措置を求めている。我が国においては、平成 23 年に障害者基本法（昭和 45 年法律第 84 号）の改正が行われ、基本原則として、同法第 4 条第 1 項に、「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」こと、また、同条第 2 項に、「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つ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」ことが規定された。

法は、障害者基本法の同規定を具体化するものであり、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向け、障害者差別の解消を推進することを目的として、平成 25 年 6 月に制定された。我が国は、本法の制定を含めた一連の障害者施策に係る取組の成果を踏まえ、平成 26 年 1 月に権利条約を締結した。

2 基本的な考え方

（１）法の考え方

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ためには、日常生活や社会生活における障害者の活動を制限し、社会への参加を制約している社会的障壁を取り除くことが重要である。このため、法は、後述する、障害者に対する不当な差別的取扱い及び合理的配慮の不提供を差別と規定し、行政機関等及び事業者に対し、差別の解消に向けた具体的取組を求めるとと

もに、普及啓発活動等を通じて、障害者も含めた国民一人ひとりが、それぞれの立場において自発的に取り組むことを促している。

特に、法に規定された合理的配慮に当たる行為は、既に社会の様々な場面において日常的に実践されており、こうした取組を広く社会に示すことにより、国民一人ひとりの、障害特性に関する正しい知識の取得や理解が深まり、障害者との建設的な相互対話が促進され、取組の裾野が一層広がることを期待するものである。

(2) 基本方針と対応要領・対応指針との関係

基本方針に即して、国の行政機関の長及び独立行政法人等においては、当該機関の職員の取組に資するための対応要領を、主務大臣においては、事業者における取組に資するための対応指針を作成することとされている。対応要領及び対応指針は、法に規定される不当な差別的取扱い及び合理的配慮について、具体的事例も盛り込みながら分かりやすく示し、職員に徹底するとともに、広く国民に周知するものとする。なお、地方公共団体及び公営企業型以外の地方独立行政法人（以下「地方公共団体等」という。）については、地方分権の観点から、対応要領の作成は努力義務とされている。

(3) 条例との関係

地方公共団体においては、近年、法の制定に先駆けて、障害者差別の解消に向けた条例の制定が進められるなど、各地で障害者差別の解消に係る気運の高まりが見られるところであり、法の施行後においても、地域の実情に即した既存の条例（いわゆる上乘せ・横出し条例を含む。）については引き続き効力を有し、また、新たに制定することも制限されることはない。

行政機関等及び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共通的な事項

1 法の対象範囲

障害者

対象となる障害者は、障害者基本法第2条第1号に規定する障害者、即ち、「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」である。これは、障害者が日常生活又は社会生活において受ける制限は、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のみに起因するものではなく、社会における様々な障壁と相対することによって生ずるものとのいわゆる「社会モデル」の考え方を踏まえている。したがって、法が対象とする障害者は、いわゆる障害者手帳の所持者に限られない。なお、高次脳機能障害は精神障害に含まれ、難病に起因する障害も心身の機能の障害に含まれる。

事業者

対象となる事業者は、商業その他の事業を行う者（地方公共団体の経営する企業及び公営企業型地方独立行政法人を含み、国、独立行政法人等、地方公共団体及び公営企業型以外の地方独立行政法人を除く。）であり、目的の営利・非営利、個人・法人の別を問わず、同種の行為を反復継続する意思をもって行う者である。したがって、例えば、個人事業者や対価を得ない無報酬の事業を行う者、非営利事業を行う社会福祉法人や特定非営利活動法人も対象となる。

対象分野

法は、障害者の自立と社会参加に係る分野が広く対象となる。ただし、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 35 年法律第 123 号）の定めるところによる。

2 不当な差別的取扱い

（ 1 ）不当な差別的取扱いの基本的な考え方

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・サービスの提供を拒否・制限する、障害のない者に対しては付さない条件を付けるなど、障害者と障害のない者の間での異なる取扱いにより、障害者の権利利益を侵害することを禁止している。なお、障害者の事実上の平等を促進し、又は達成するために必要な特別の措置は、不当な差別的取扱いではない。また、当該異なる取扱いが客観的に見て正当な目的の下に行われたものであり、その目的に照らしてやむを得ないと言える場合は、不当な差別的取扱いとはならない。

したがって、障害者を障害のない者と比べて優遇する取扱い（いわゆる積極的改善措置）、障害者に対する合理的配慮の提供による障害のない者との異なる取扱いや、合理的配慮を提供等するために必要な範囲で、プライバシーに配慮しつつ障害者に障害の状況等を確認することは、不当な差別的取扱いには当たらない。不当な差別的取扱いとは、正当な理由なく、障害者を、障害のない者であって、問題となる事務・事業について本質的に関係する諸事情が同じ者より不利に扱うことである点に留意する必要がある。

（ 2 ）正当な理由の判断の視点

正当な理由の有無については、行政機関等及び事業者において、個別の事案ごとに、障害者、事業者、第三者の権利利益（例：安全の確保、財産の保全、事業の目的・内容・機能の維持、損害発生防止等）及び行政機関等の事務・事業の目的・内容・機能の維持等の観点に鑑み、具体的場面や状況に応じて総合的に判断することが必要である。行政機関等及び事業者は、正当な理由があると判断した場合には、障害者にその理由を説明するものとする。

3 合理的配慮

(1) 合理的配慮の基本的な考え方

法は、権利条約の趣旨を踏まえ、いわゆる「社会モデル」の考え方にに基づき、行政機関等及び事業者に対し、その事務又は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（以下「合理的配慮」という。）を行うよう求めている。

合理的配慮の具体的内容は、障害の特性、事務・事業の目的・内容・機能、人的・体制上の制約、物理的・技術的制約、地域性、事務・事業規模から見た費用・負担の程度、財政・財務状況等、また、具体的場面や状況に応じて異なるものであり、さらに、各種技術の開発や普及状況に応じて変わりうるものである。典型例としては、

- ・車椅子利用者のために段差に板を渡す、高い所に陳列された商品を取って渡すなどの物理的環境への配慮
- ・筆談や読み上げによるコミュニケーション、分かりやすい表現を使って説明をするなどの意思疎通の工夫
- ・障害の特性に応じた休憩時間の調整などのルール・慣行の柔軟な変更

などが挙げられる。なお、今後、合理的配慮の好事例を蓄積し、広く国民に提供するものとする。

合理的配慮は、社会的障壁の除去を必要としている障害者が現に存在する場合の個別の対応であり、障害者から意思の表明がある場合に、双方の建設的対話を通じた相互理解の中で提供されるべきものであり、代替措置の選択も含め、可能な範囲で柔軟に対応することが望ましい。合理的配慮の提供に当たっては、障害者の性別、年齢、状態等に配慮するものとする。

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、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により伝えられる。また、障害者からの意思表明のみでなく、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明が困難な場合には、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。また、意思の表明がない場合であっても、障害者に対して適切と思われる配慮を提案するなど、自主的な配慮に努めることは、法の定める合理的配慮には当たらないが、法の趣旨に鑑みれば望ましい。

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、障害の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。また、当該配慮を必要

とする障害者が多数見込まれる場合、障害者との関係性が長期にわたる場合等には、その都度の合理的配慮の提供ではなく、次に述べる環境の整備を考慮に入れることにより、中・長期的なコストの削減・効率化につながる点は重要である。

合理的配慮は、障害者等の利用を想定して事前に行われる建築物のバリアフリー化や情報アクセシビリティの向上等の環境の整備(「V」において後述)を基礎として、個々の障害者に対して、その状況に応じて個別に実施される措置である。したがって、各場面における環境の整備の状況により、実施される合理的配慮の内容は異なることとなる。

(2) 過重な負担の基本的な考え方

過重な負担については、行政機関等及び事業者において、個別の事案ごとに、以下の要素等を考慮し、具体的場面や状況に応じて総合的に判断することが必要である。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する。

- 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)
- 実現困難度(人的・体制上の制約、物理的・技術的制約、地域性)
- 費用・負担の程度
- 事務・事業規模
- 財政・財務状況

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

1 基本的な考え方

行政機関等においては、その事務・事業の公共性に鑑み、障害者差別の解消に率先して取り組む主体として、不当な差別的取扱いの禁止及び合理的配慮の提供が法的義務とされており、国の行政機関の長及び独立行政法人等は、当該機関の職員による取組を確実なものとするため、対応要領を定めることとされている。行政機関等における差別禁止を確実なものとするためには、差別禁止に係る具体的取組と合わせて、相談窓口の明確化、職員の研修・啓発の機会の確保等を徹底することが重要であり、対応要領においてこの旨を明記するものとする。

また、合理的配慮について、行政機関等が講ずべき措置の内容、程度、留意すべき事項等は、障害の特性、事務・事業の目的・内容・機能、人的・体制上の制約、物理的・技術的制約、地域性、費用・負担の程度、事務・事業規模、財政状況等、また、具体的場面や状況に応じて異なり、さらに、各種技術の開発や普及状況に応じて変わりうるものであり、行政機関等の実情に応じた実効性ある取組を進める必要がある。

2 対応要領について

(1) 対応要領の位置付け及び作成手続

対応要領は、行政機関等が事務又は事業を行うに当たり、職員が遵守すべき服務規律の一環として定められる必要があり、国の行政機関であれば、各機関の長が定める訓令等が、また、独立行政法人等については、内部規則の様式に従って定められることが考えられる。

国の行政機関の長及び独立行政法人等は、対応要領の作成に当たり、障害者その他の関係者を構成員に含む会議の開催、障害者団体等からのヒアリングなど、障害者その他の関係者の意見を反映させるために必要な措置を講ずるとともに、作成後は、対応要領を公表しなければならない。

(2) 対応要領の記載事項について

対応要領の記載事項としては以下のものが考えられる。

趣旨

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提供に関する基本的な考え方

障害を理由とする不当な差別的取扱いの事例及び合理的配慮の提供の好事例

相談体制の整備

職員への研修・啓発

3 地方公共団体等における対応要領に関する事項

地方公共団体等における対応要領の作成については、地方分権の趣旨に鑑み、法律上は努力義務とされている。地方公共団体等において対応要領を作成する場合には、2(1)(2)に準じて行われることが望ましい。国は、地方公共団体等における対応要領の作成に関し、適時に資料・情報の提供、技術的助言など、所要の支援措置を講ずるものとする。

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基本的な事項

1 基本的な考え方

事業者については、不当な差別的取扱いの禁止が法的義務とされる一方で、事業における障害者との関係が分野・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、合理的配慮の提供については、努力義務とされている。このため、事業者に対しては、各主務大臣が所掌する分野における対応指針を作成し、自発的な取組を求めることとされている。各事業者における取組については、差別禁止に係る具体的取組はもとより、相談窓口の整備、事業者の研修・啓発の機会の確保等も重要であり、対応指針の作成に当たっては、この旨を明記するものとする。

合理的配慮について、事業者が講ずる措置の内容、程度、留意すべき事項等は、障害の特性、事業の目的・内容・機能、事業者と障害者との関係性（長期にわたり密接な関係を持つ分野もあれば、その都度の契約関係を基本とするものもある）、人的・体制上の制約、物理的・技術的制約、地域性、費用・負担の程度、事業規模、財務状況等、また、具体的

場面や状況に応じて異なり、さらに、各種技術の開発や普及状況に応じて変わりうるものである。このため、事業者は、主務大臣が作成する対応指針を参考として、取組を主体的に進めることが期待されるとともに、主務大臣においては、所掌する分野の特性を踏まえ、たきめ細かな対応を行うものとする。

2 対応指針

(1) 対応指針の位置付け及び作成手続

主務大臣は、個別の場面における事業者の適切な対応・判断に資するための対応指針を作成しなければならない。作成に当たっては、障害者や事業者等を構成員に含む会議の開催、障害者団体や事業者団体等からのヒアリングなど、障害者その他の関係者の意見を反映させるために必要な措置を講ずるとともに、作成後は、対応指針を公表しなければならない。

なお、対応指針は、事業者の適切な判断に資するために作成されるものであり、盛り込まれる合理的配慮の好事例は、事業者に強制する性格のものではなく、また、それだけに限られるものではない。事業者においては、対応指針を踏まえ、具体的場面や状況に応じて柔軟に対応することが期待される。

(2) 対応指針の記載事項について

対応指針の記載事項としては以下のものが考えられる。

趣旨

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提供に関する基本的な考え方

障害を理由とする不当な差別的取扱いの事例及び合理的配慮の提供の好事例

事業者における相談体制の整備

事業者における研修・啓発

国の行政機関（主務大臣）における相談窓口

3 主務大臣による行政措置

事業者における障害者差別解消に向けた取組は、主務大臣の定める対応指針を参考にして、各事業者により自主的に取組が行われることが期待される。しかしながら、事業者による自主的な取組のみによっては、その適切な履行が確保されず、例えば、事業者が法に反した取扱いを繰り返し、自主的な改善を期待することが困難である場合など、主務大臣は、特に必要があると認められるときは、事業者に対し、報告を求め、又は助言、指導若しくは勧告をすることができることとされている。

こうした行政措置に至る事案を未然に防止するため、主務大臣は事業者に対して、対応指針に係る十分な情報提供を行うとともに、事業者からの照会・相談に丁寧に対応するなどの取組を積極的に行うものとする。また、主務大臣による行政措置に当たっては、事業者における自主的な取組を尊重する法の趣旨に沿って、まず、報告徴収、助言、指導によ

り改善を促すことを基本とする必要がある。主務大臣が事業者に対して行った助言、指導及び勧告については、取りまとめて、毎年国会に報告するものとする。

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に関する重要事項

1 環境の整備

法は、不特定多数の障害者を主な対象として行われる事前的改善措置（いわゆるバリアフリー法に基づく公共施設や交通機関におけるバリアフリー化、障害者による円滑な情報の取得・利用、意思表示やコミュニケーションを支援するための情報アクセシビリティの向上等）については、個別の場面において、個々の障害者に対して行われる合理的配慮を的確に行うための環境の整備に努めるものとしている。新しい技術開発が環境の整備に係る投資負担の軽減をもたらすこともあることから、技術進歩の動向を踏まえた取組が期待される。また、環境の整備には、ハード面のみならず、職員に対する研修等のソフト面の対応も含まれることが重要である。

障害者差別の解消のための取組は、このような環境の整備を行うための施策と連携しながら進められることが重要であり、ハード面でのバリアフリー化施策、情報アクセシビリティ向上のための施策、職員に対する研修等、環境の整備の施策を着実に進めることが必要である。

2 相談及び紛争の防止等のための体制の整備

障害者差別の解消を効果的に推進するには、障害者及びその家族その他の関係者からの相談に的確に応じることが必要であり、相談に対応する際には、障害者の性別、年齢、状態等に配慮することが重要である。法は、新たな機関は設置せず、既存の機関等の活用・充実を図ることとしており、相談及び紛争防止等のための体制整備に当たっては、国及び地方公共団体においては、相談窓口を明確にするとともに、必要に応じて相談や紛争解決に対応する職員の確保・充実を図るものとする。内閣府においては、相談窓口等に関する情報について収集・整理し、ホームページへの掲載等により情報提供を行うものとする。

3 啓発活動

障害者差別については、国民一人ひとりの障害に対する知識・理解の不足、障害者に対する意識の偏りに起因する面が大きいと考えられる。差別のない社会を実現するための妨げとなるこれらの要因を解消するためには、国民各層の障害に対する理解・関心を深めることが不可欠であり、各種啓発活動に積極的に取り組むものとする。

(1) 行政機関等における職員に対する研修

行政機関等においては、所属する職員一人ひとりが障害者に対して適切に対応し、また、障害者及びその家族その他の関係者からの相談等に的確に対応するため、法の趣旨の周知徹底、障害者から話を聞く機会を設けるなどの各種研修等を実施することにより、職員の障害に対する理解の促進を図るものとする。

(2) 事業者における研修

事業者においては、障害者に対して適切に対応し、また、障害者及びその家族その他の関係者からの相談等に的確に対応するため、研修等を通じて、法の趣旨の普及を図るとともに、障害に対する理解の促進に努めるものとする。

(3) 地域住民等に対する啓発活動

内閣府を中心に、関係省庁、地方公共団体、事業者、障害者団体、マスメディア等の多様な主体との連携により、インターネットを活用した情報提供、ポスターの掲示、パンフレットの作成・配布、法の説明会やシンポジウム等の開催など、多様な媒体を用いた周知啓発活動に積極的に取り組み、国民の障害に対する理解の促進を図る。また、国は、グループホーム等を含む、障害者関連施設の認可等に際して、周辺住民の同意を求める必要がないことを十分に周知するとともに、地方公共団体においては、当該認可等に際して、周辺住民の同意を求める必要がないことに留意しつつ、住民の理解を得るために積極的な啓発活動を行うことが望ましい。さらに、家庭や学校を始めとする社会のあらゆる場における機会を活用し、子供の頃から障害に対する知識・理解を深め、障害の有無にかかわらず共に助け合う精神を涵養する。

4 障害者差別解消支援地域協議会

(1) 趣旨

障害者差別の解消を効果的に推進するには、障害者にとって身近な地域において、主体的な取組がなされることが重要である。地域において日常生活、社会生活を営む障害者の活動は広範多岐にわたり、相談等を行うに当たっては、どの機関がどのような権限を有しているかは必ずしも明らかではない場合もあり、また、相談等を受ける機関においても、相談内容によっては当該機関だけでは対応できない可能性がある。このため、地域における様々な関係機関が、相談事例等に係る情報の共有・協議を通じて、各自の役割に応じた事案解決のための取組や類似事案の発生防止の取組など、地域の実情に応じた差別の解消のための取組を主体的に行うネットワークとして、障害者差別解消支援地域協議会（以下「協議会」という。）を組織することができることとされている。内閣府においては、法施行後における協議会の設置状況等について公表するものとする。

(2) 期待される役割

協議会に期待される役割としては、関係機関から提供された相談事例等について、適切な相談窓口を有する機関の紹介、具体的事案の対応例の共有・協議、協議会の構成機関等における調停、斡旋等の様々な取組による紛争解決、複数の機関で紛争解決等に対応することへの後押し等が考えられる。また、関係機関において紛争解決に至った事例、合理的配慮の提供に係る好事例、相談事案から合理的な配慮に関する環境の整備を行うに至った事例などの共有・分析を通じて、構成機関等における業務改善、事案の発生防止のための

取組、周知・啓発活動に係る協議等を行うことが期待される。

5 差別の解消に係る施策の推進に関する重要事項

(1) 情報の収集、整理及び提供について

本法を効果的に運用していくため、内閣府においては、行政機関等の協力を得ながら、個人情報保護等に配慮しつつ、国内における具体的事例や裁判例等を収集・整理する。あわせて、海外の法制度や差別解消のための取組に係る調査研究等を通じ、権利条約に基づき設置された、障害者の権利に関する委員会を始めとする国際的な動向や情報の集積を図るものとする。これらの成果については、障害者白書や内閣府ホームページ等を通じて、広く国民に提供する。

(2) 基本方針、対応要領、対応指針の見直し

技術開発を始めとする経済社会情勢の変化は、特に、合理的配慮の提供について、その内容、程度、負担等に大きな変化をもたらし得るものであり、法の施行後においては、こうした動向や障害者差別に関する具体的事例、合理的配慮の好事例の集積等を踏まえるとともに、国際的な動向も勘案しつつ、必要に応じて、基本方針、対応要領及び対応指針を見直し、適時、充実を図るものとする。

基本方針の見直しに当たっては、あらかじめ、障害者その他の関係者の意見を反映させるために必要な措置を講ずるとともに、障害者政策委員会の意見を聴くものとする。対応要領、対応指針の見直しに当たっても、障害者その他の関係者の意見を反映させるために必要な措置を講ずるものとする。