

第2節

障害を理由とする差別の解消の推進

1. 障害者差別解消法の制定経緯

障害者の人権及び基本的自由の享有を確保し、障害者の固有の尊厳の尊重を促進するため、障害者の権利の実現のための措置などを規定した「障害者の権利に関する条約」（以下「障害者権利条約」という。）が、障害者の間で使われているスローガン「“Nothing About Us Without Us”（私たちのことを、私たち抜きに決めないで）」に表れているとおり、起草会合に障害者団体が参画し、2006年12月の第61回国連総会において採択され、2008年5月に発効した。

我が国においては、この起草段階から積極的に参加するとともに、2007年9月に署名して以来、締結に向けた国内法の整備及び国会承認を経て、2014年1月に批准書を国連に寄託した。同年2月から「障害者権利条約」が我が国について効力を生じた。

「障害者権利条約」は、障害に基づくあらゆる形態の差別の禁止について適切な措置を求めており、我が国においては、2011年の「障害者基本法」（昭和45年法律第84号）の改正時に、「障害者権利条約」の趣旨を同法の基本原則として取り込む形で、同法第4条に差別の禁止が規定された。

障害者団体等からの意見を踏まえつつ、この規定を具体化したものが「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）であり、障害を理由とする差別の解消を推進し、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して、2013年6月に成立し、2016年4月から施行された。

2. 障害者差別解消法の概要

(1) 対象となる障害者

「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「障害者差別解消法」という。）において対象となる障害者は、同法第2条に規定された身体障害、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がある者であって、障害及び社会的障壁（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をいう。）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、心身の機能の障害（難病に起因する障害を含む。）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する、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、対象となる障害者は、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、精神障害に含まれる。

(2) 対象となる事業者及び分野

「障害者差別解消法」では、行政機関等のほか、事業者も対象に含まれる。対象となる事業者は、商業その他の事業を行う者（地方公共団体が経営する企業及び公営企業型地方独立行政法人を含む。）であり、個人事業者やボランティアなどの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なども、同種の行為を反復継続する意思をもって行っている場合は事業者として扱われる。

分野としては、教育、医療、福祉、公共交通、雇用など、障害者の自立と社会参加に関わるあらゆるものを対象にしているが、雇用分野についての差別を解消するための具体的な措置（「障害者差別解消法」第7条から第12条までに該当する部分）に関しては、「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）の関係規定に委ねることとされている。

(3) 不当な差別的取扱いの禁止

「障害者差別解消法」では、障害を理由とする差別について、不当な差別的取扱いの禁止と合理的配慮の提供の二つに分けて整理している。

不当な差別的取扱いとは、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行為である。このような行為は、行政機関等であるか事業者であるかの別を問わず禁止される。

正当な理由に相当するのは、障害者に対して、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などの取扱いが、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である。正当な理由に相当するか否かについては、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・客観的に判断することが必要である。

(4) 合理的配慮の提供

障害者やその家族、介助者等、コミュニケーションを支援する者から何らかの配慮を求める意思の表明があった場合には、その実施に伴う負担が過重でない範囲で、社会的障壁を取り除くために必要かつ合理的な配慮を行うことが求められる。

この典型的な例としては、車椅子を使う障害者が電車やバスなどに乗り降りするときに手助けをすることや、窓口で障害の特性に応じたコミュニケーション手段（筆談や読み上げなど）で対応すること、障害の特性に応じて休憩時間を調整することなどがあげられる。こうした配慮を行わないことによって、障害者の権利利益が侵害される場合には、障害を理由とする差別に当たる。

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、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）、実現可能性の程度（物理的・技術的制約、人的・体制上の制約）、費用・負担の程度、事務・事業規模、財政・財務状況といった要素等を考慮し、具体的場面や状況に応じて総合的・客観的に判断することが必要である。

ただし、合理的配慮に関しては、一律に義務付けるのではなく、行政機関等には率先した取組を行うべき主体として義務を課す一方で、事業者に関しては努力義務とされている。これは、「障害者差別解消法」の対象範囲が幅広く、障害者と事業者との関係は具体的な場面などによって様々であり、それによって求められる配慮の内容や程度も多種多様であることを踏まえたものである。

(5) 環境の整備

「障害者差別解消法」第5条では、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（「高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律」（平成18年法律第91号）に基づく公共施設や交通機関におけるバリアフリー化、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)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として実施に努めることとしている(これには、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。)

前述した合理的配慮は、こうした環境の整備を基礎として、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、合理的配慮の内容は異なることとなる。

また、合理的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、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。

(6) 基本方針並びに対応要領及び対応指針

政府は、「障害者差別解消法」第6条の規定に基づき、障害を理由とする差別の解消の推進に関する施策を総合的かつ一体的に実施するため、障害者政策委員会(「障害者基本法」(昭和45年法律第84号)第32条に基づき内閣府に置かれている機関。障害者や学識経験者などの委員により構成されている。)における検討やパブリックコメントなどを経て、2015年2月に「障害を理由とする差別の解消の推進に関する基本方針」(平成27年2月24日閣議決定。以下「基本方針」という。)が策定された。

この「基本方針」に即して、行政機関等は、不当な差別的取扱いの禁止や合理的配慮の提供に関し、その職員が適切に対応するために必要な「対応要領」を定めることとされている。このうち地方公共団体の機関等の策定は努力義務であるが、全ての都道府県及び指定都市においては既に策定されている。

また、事業者の事業を所管する各主務大臣は、「基本方針」に即して、不当な差別的取扱いの禁止や合理的配慮の提供に関し、事業者が適切に対応するために必要な事項(相談体制の整備、研修・啓発等)や、各事業分野における合理的配慮の具体例等を盛り込んだ「対応指針」を定めている。

3. 障害者差別解消法の施行に関する取組等

障害を理由とする差別については、国民一人一人の障害に関する知識・理解の不足、意識の偏りに起因する面が大きいと考えられる。このため、全ての国民が障害の有無によって分け隔てられることのない共生社会を実現するためには、「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「障害者差別解消法」という。)で求められる取組やその考え方が、幅広く社会に浸透することが重要である。政府においては、各般の取組により国民各層の関心と理解を深めるとともに、建設的対話による相互理解を通じた合理的配慮の提供等の促進をはじめ、障害を理由とする差別の解消を妨げている諸要因の解消を図るため、必要な啓発活動を行うこととしている。

(1) 合理的配慮の提供等事例集

内閣府では、「障害者差別解消法」に基づく合理的配慮の提供や環境の整備に関する事例を関係省庁、地方公共団体、障害者団体などから収集し、障害種別や生活場面別に整理した上で、「合理的配慮の提供等事例集」として取りまとめている。

この事例集の活用を通じて、合理的配慮の提供を始めとする障害者差別の解消に向けた取組の裾野が更に広がるとともに、「障害者差別解消法」に対する国民の理解が一層深まることが期待される。

(2) 障害者差別解消支援地域協議会の設置の促進

「障害者差別解消法」第17条において、国及び地方公共団体の機関は、「障害者差別解消支援地域協議会」（以下「地域協議会」という。）を組織することができることとされている。地域協議会を設置することで、その地域の関係機関による相談事例等に係る情報の共有・協議を通じ、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などを行うネットワークが構築されるとともに、障害者や事業者からの相談等に対し、地域協議会の構成機関が連携して効果的な対応、紛争解決の後押しを行うことが可能となり、差別解消に関する地域の対応力の向上が図られる。

都道府県及び指定都市においては全て設置されているが、一般市の設置率は約6割、町村の設置率は約5割にとどまるとともに、設置した市町村においても開催実績が乏しいところもあるなどの状況にある。こうした状況を踏まえ、各都道府県等で地域協議会の設置や活性化に向けた的確な助言等ができる人材育成等を図ることを目的とした障害者差別解消支援地域協議会体制整備・強化ブロック研修会を、2019年度においては試行的に全国2ブロック（関東信越、近畿）で開催した。

■ 図表 1-2 地方公共団体における障害者差別解消支援地域協議会の設置状況

選 択 肢	計		都道府県		政令市		中核市等		一般市		町村	
	数	割合	数	割合	数	割合	数	割合	数	割合	数	割合
設置済み	995	56%	47	100%	20	100%	67	78%	448	63%	413	45%
設置予定	85	5%	0	0%	0	0%	4	5%	45	6%	36	4%
設置していない	708	40%	0	0%	0	0%	15	17%	216	30%	477	52%
計	1,788	100%	47	100%	20	100%	86	100%	709	100%	926	100%

注1：各数値は、2019年4月1日時点の値を示している。

注2：「中核市等」とは、中核市、特別区及び県庁所在地（政令市を除く。）を示している。

注3：「一般市」とは、政令市及び中核市等のいずれにも該当しない市を示している。

注4：割合の値は、小数点以下を四捨五入している。

注5：地域協議会を正式に設置していない場合でも、地域協議会の事務に相当する事務を行う組織、会議体、ネットワーク等の枠組みが別途存在しており、かつ、過去に当該枠組みで地域協議会の事務に相当する事務を行った実績がある場合は、「設置済み」と整理している。

注6：複数の地方公共団体が共同で地域協議会を設置している場合は「設置済み」と整理している。

(3) 主務大臣等による行政措置

事業者における障害を理由とする差別の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。

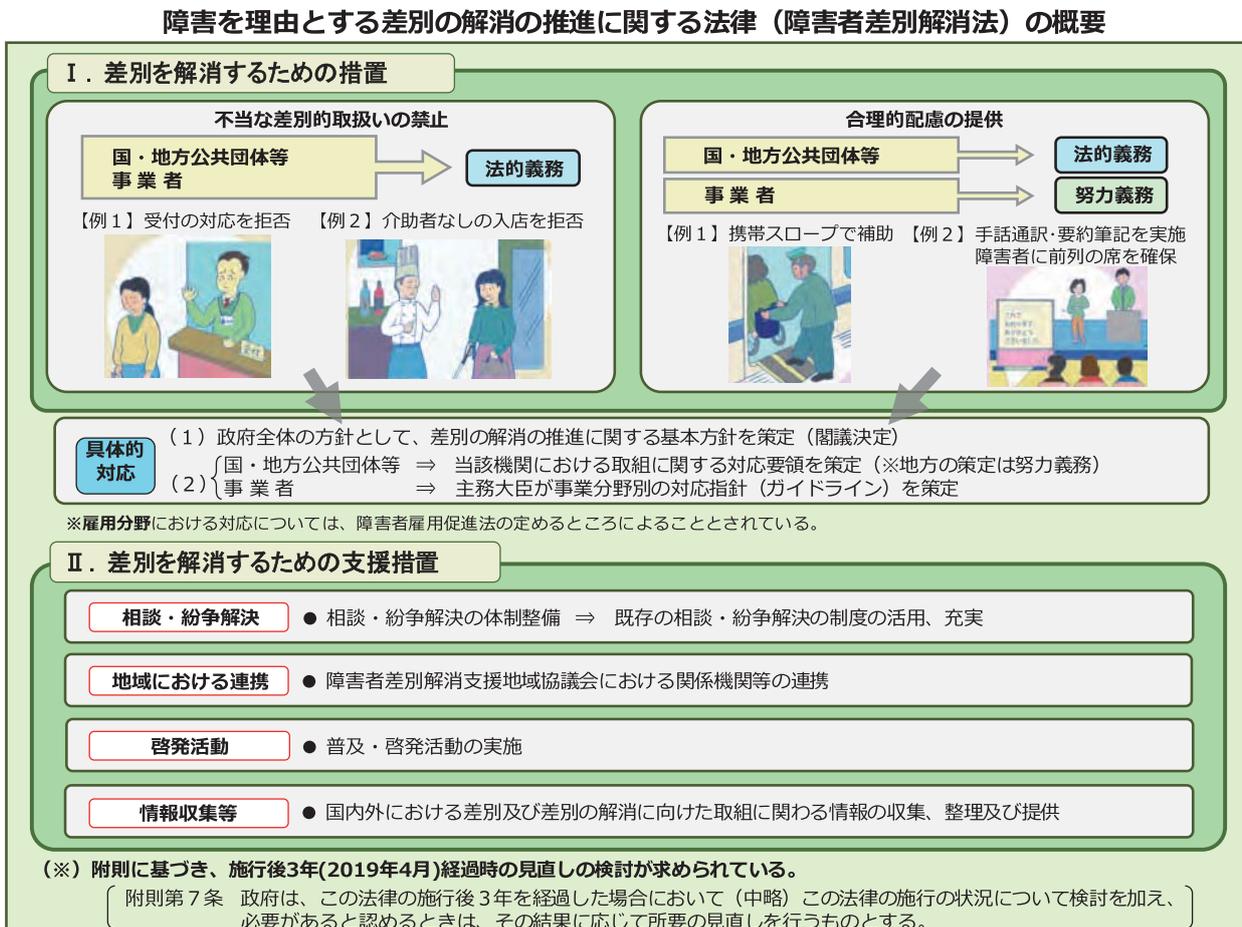
しかしながら、事業者による自主的な取組のみによっては、その適切な履行が確保されず、例えば、事業者が法に反した取扱いを繰り返し、自主的な改善を期待することが困難である場合など、特に必要があると認められるときは、主務大臣又は地方公共団体の長等は、事業者に対し、行政措置を講ずることができることとされている（2019年度、主務大臣等による助言、指導及び勧告の行政措置の実績はなし）。

■ 図表 1-3

障害者差別解消法に関する経緯	
2006 (平成18) 年12月	第61回国連総会において条約を採択
2007 (平成19) 年 9月	日本による条約への署名
2008 (平成20) 年 5月	条約が発効
2011 (平成23) 年 8月	障害者基本法の改正
2013 (平成25) 年 6月	障害者差別解消法の成立
9月	第3次障害者基本計画の策定
2014 (平成26) 年 1月	条約の批准書を寄託
2月	条約が我が国について発効
2015 (平成27) 年 2月	障害者差別解消推進基本方針の策定
2016 (平成28) 年 4月	障害者差別解消法の施行
6月	第1回政府報告提出
2018 (平成30) 年 3月	第4次障害者基本計画の策定
2019 (平成31) 年 1月	障害者差別解消法の見直しの検討開始

資料：内閣府

■ 図表 1-4 障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律の概要



資料：内閣府

TOPICS

障害者差別解消に関する取組事例

東京都障害者への理解促進及び差別解消の推進に関する条例について

☆東京都は、2020年東京オリンピック競技大会・東京パラリンピック競技大会を見据え、東京に暮らし、東京を訪れる全ての人が、障害者への理解を深め、障害の有無によって分け隔てられることなく共生する社会の実現を目指し、2018年に「東京都障害者への理解促進及び差別解消の推進に関する条例」（以下、「都条例」という。）を制定した。

【都条例の3つのポイント】

① 事業者による「合理的配慮の提供」の義務化

都内における障害者差別の解消を一層推進するため、「障害の社会モデル」（障害のある人が日常生活で受ける制限は、社会における様々な障壁によって生じている）の考え方にに基づき、都内の事業者に対する「合理的配慮の提供」を義務化した（法の上乗せ）。

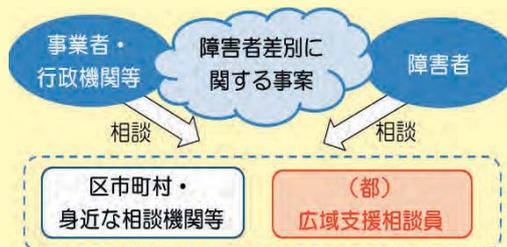


▲裏口を案内すれば、車椅子利用者の障壁がなくなり入店できる、という合理的配慮の提供の一例。

	障害者差別解消法		都条例
	行政機関	事業者	行政機関・事業者
不当な差別的取扱い	× 禁止	× 禁止	× 禁止
合理的配慮の提供	○ 義務	△ 努力義務	○ 義務

② 広域支援相談員による相談体制

障害者差別に関する知識経験のある「広域支援相談員」を都に配置。障害のある人や関係者、事業者からの相談を受け付け、助言や調査、情報提供及び関係者間の調整等を区市町村と連携して行っている（相談件数 2017年度：118、2018年度：307）。



③ 紛争解決の仕組みの整備

広域支援相談員に相談しても事案が解決されない場合の紛争解決の仕組みとして、あっせん、勧告及び公表の手段を設けた。手段に当たっては、東京都障害を理由とする差別解消のための調整委員会が公正中立な立場で関わり、解決を目指している。

障害者差別解消に向けた普及啓発について

☆東京都では、広報物・動画の作成、研修・イベントの開催などを通じて、より多くの都民・事業者、法・都条例や障害理解に関する内容をわかりやすく伝えるよう努めている。今後も、様々な普及啓発の取組を通じ「みんなで支え合うともに生きる東京」を目指していく。

1. 事業者向け普及啓発イベント

事業者を対象とした「障害及び障害者理解研修事業」は、障害のある人や支援団体が講師を務め、講師との対話やグループワークを通じて「障害の社会モデル」や「合理的配慮の提供」について、参加者の理解・発見を促す実践的なプログラムで実施している。

▶障害平等研修（DET）フォーラム
障害及び障害者理解研修事業（2019年度）



2. 広報物の作成

(1) 東京都障害者差別解消法ハンドブック・都条例パンフレット

事業者・都民、都職員・都内区市町村職員に対し、法・都条例を普及啓発するため、ハンドブック「～みんなで支え合い、つながる社会をめざして～」、パンフレット「みんなで支え合うとともに生きる東京へ」を作成した。ハンドブックでは「法・条例の概要」、「様々な場面の対応例」などを説明し、パンフレットでは「障害の社会モデル」、「都条例のポイント」などの紹介と社会の中での差別や合理的配慮の提供を4コマ漫画で例示している。

▼ハンドブック

日々の活動における具体例を提示

2 様々な場面における対応の例
 障害のある方への合理的配慮の提供については、既に各主体において様々な工夫がなされていると思いますが、ここでは改めて各場面における好ましい対応を例示します。これらの例を参考に、よりよいサービスを目指していきましょう。

(1) 行政機関等や店舗等における対応の例
 ここでは、行政機関等の窓口、事業者の店舗等において、よくある場面ごとに、障害のある方にとって障壁（バリア）となることが想定される事例と、好ましい配慮等の対応の例を示します。

① 系内・誘導

共通事項

- ・ 入口付近で困っているような方を見かけたら、「お手伝いしましょうか」等、積極的に声をかけます。
- ・ 障害の特性に応じた方法で「明確に」「ゆっくり」「丁寧に」「繰り返し」説明します。声かけは、相手のペースに合わせて丁寧に行います。
- ・ ドアの開閉が困難な方には開閉をお手伝いします。
- ・ 受付の手順等については、障害の特性と必要性に応じ、慣行を柔軟に変更します。

◆建物やフロアの入口付近◆

- ・ 車いすを使用している、杖をついているなどにより、手動の扉を開けられず、中に入れない。
 <対応の例> 扉の開閉を手伝う。
- ・ 視覚障害者や知的障害者などが、目的地の建物までたどり着いたが、受付や目的場所（窓口、部室など）が分からない。
 <対応の例> 職員から声をかけ、「どのように誘導しますか」等と誘導方法を確認し、訪問先まで案内（誘導）する。
- ・ 聴覚障害者が、手話で職員に行き先を伝えようとしたが、手話が通じず、分かってもらえない。
 <対応の例> 筆談（紙に書く等）で、行き先を確認して案内（誘導）する。
- ・ 高次脳機能障害などにより、少し前のことを記憶するのが難しい方などが、建物まで来たものの、どこかのフロアに行くのか、何をしに来たのか用件を忘れてしまった。

▼パンフレット

合理的配慮の提供について分かりやすく説明

● 駅を利用しているとき…

お手伝い
 お願いしますか？
 まどら
 片道ですか？
 駅員
 どちらへ
 目的地まで
 お願いします
 ありがとうございます
 はい、私が
 案内します

(2) 障害者差別解消法合理的配慮等の好事例集（様々な場面における相談事例から）

都民や事業者の理解を深め、様々な取組を進めるための一助となるよう、合理的配慮の提供や不当な差別的取扱いの禁止の具体的な事例について紹介する事例集を作成した。

(2) 児童向け講座での事例

障害者からの申出（発達障害）

「私の息子は発達障害があります。区市町村主催の児童を対象にした講座へ参加したいのですが、受け入れてもらえません。」

相談を受けた区市町村職員は、事前の相談を受け付けることにした。そこで、どんな配慮が必要なのか聞き取りを行った。母は、発達障害に詳しい人をスタッフとして配置してほしいと申し出た。

行政機関からの合理的配慮の提供

区市町村職員
 『申出を受け、参加を受け入れる方向で検討を行いました。発達障害者対象の事業にスタッフとして関わっている方を1名配置し、当該児童も安全に講座に参加することができました。』

ワンポイント・アドバイス

発達障害は自閉症、アスペルガー症候群を含む広汎性発達障害、学習障害、注意欠陥多動性障害などを指しています。知的障害を伴わない方が大半で、コミュニケーションが苦手な方が多くいらっしゃいます。近年はメディアで取り上げられることもあり、認知度は少しずつ上がってきていると思われます。しかし、発達障害のある方の困難さは多岐にわたるため、個別に対応を考える必要があります。そのため、この事例のように事前に相談をし、必要な配慮についてきちんと確認しておくことが大切です。

発達障害に限らず、聴覚や精神障害等、その特性が多岐にわたる障害があります。専門機関等に相談し、理解を深めることも、合理的配慮の提供を考える際、必要な視点といえます。

7 災害時

(1) 災害への備えについての事例

障害者からの申出（聴覚障害）

「聴覚の障害があるため、通勤途中で電車事故のアナウンスが聞こえず、遅延等の状況を把握できませんでした。これでは災害等があっても状況判断が難しく、周囲の人の動きを見て行動するしかないことに気付きました。何か自分でできる対策はあるでしょうか。」

この方は上司に、この心配事を相談することにした。

事業者からの合理的配慮の提供

所属課長
 『聴覚のある職員との面談時に、職務遂行上や通勤上の困っていることを尋ねました。そこで、電車の遅延などを把握できない話や、災害への備えについて相談を受けました。そこで、災害時パンダナというものを話したところ、「知らなかった。そういうものがあれば提供したい」との申出があったので、携帯するよう提案しました。』

災害時の情報確保として知っておきたい知識だね

ワンポイント・アドバイス

障害者特性への配慮について聞き取りを行い、それに対応したことが合理的配慮の提供といえます。

今回の事例にあった「災害時パンダナ」は、「耳が聞こえません」と「手話ができます」の二つの言葉が書かれており、聞こえないことを伝え、コミュニケーションの配慮を示すものです。大きな災害時に情報を得ることは、大変重要で、障害のある方々はうまくコミュニケーションが取れず、孤立してしまうことも考えられます。災害時、適切に情報がすべての人々に行き届くように、手話や筆談、点字、分かりやすい表現などの情報確保は、更に重要になってくることを念頭に置いておきたいです。

第1章
 第2章
 第3章
 第4章
 第5章
 補章
 参考資料