

琉球大学学術リポジトリ

障害者差別禁止法の国際動向に関する文献的考察-アメリカ・イギリス・韓国・日本の国際比較を通して-

| | |
|-------|--|
| メタデータ | 言語: 出版者: 琉球大学教育学部附属発達支援教育実践センター 公開日: 2013-05-07 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 權, 偕珍, 小原, 愛子, 韓, 昌完, Kwon, Hae-Jin, Kohara, Aiko, Han, Chang-Wan メールアドレス: 所属: |
| URL | http://hdl.handle.net/20.500.12000/25994 |

障害者差別禁止法の国際動向に関する文献的考察 —アメリカ・イギリス・韓国・日本の国際比較を通して—

権 偕 珍¹⁾ 小原 愛子²⁾ 韓 昌 完³⁾

A bibliographic study on international trends of the Disability Discrimination Act ; through an international comparative analysis between the United States of America, the United Kingdom, South Korea and Japan.

Hae-Jin KWON¹⁾ Aiko KOHARA²⁾ Chang-Wan HAN³⁾

ABSTRACT

日本は障害者差別を禁止する法的拘束力を持つ法律は存在しないため、2009年「障がい者制度改革推進本部」が設置され、障害を理由とする差別の禁止に関する法制の制定に向け動き始めている。本稿では、アメリカ・イギリス・韓国・日本における障害者への権利侵害や差別・偏見といった社会的・歴史的背景を踏まえ、差別禁止法の制定過程や現状について整理した。そして、日本の差別禁止法を制定する意義、ならびに障害者差別禁止法の在り方について考察を加えた。障害者差別禁止法は各国で制定され始めているが、それぞれの国によって文化や国民性が異なることから差別禁止法の解釈も異なっている。そのため、障害者権利条約を基礎としてそれぞれの国の文化や国民性に合った法律を作成することが望ましいであろう。今後、日本の特性を生かしながら「障害者差別禁止法」の在り方についての研究が必要とされるが、そうした今後の課題についても言及した。

はじめに

日本において障害者に関する法律は、リハビリテーションや福祉の視点から作られたいわゆる「福祉立法」と呼ばれるものばかりで、人権の視点から作られた法律はいまだに存在しない。人権とは、「人間が人間として固有する権利であり、自由に剥奪されてはならない」(広辞苑)ものである。さらに権利とは、「一定の利益を主張し、また、これを享受する手段として、法律が一定の資格を有する者に賦与する力」(広辞苑)である。つまり、人権とは自律的な個人として、人間固有の尊厳に由来する当然の権利のことである。ドゥオーキンの権利論では、人権を個人のもつ政治的切り札として捉え、個人の

権利は共同体の福祉を理由に制約されてはならないとしている(衆議院憲法調査会事務局, 2003)。政治的切り札とは、個々人の具体的な行動の自由を直接に保障するよりはむしろ、特定の理由に基づいて政府が行動すること自体を禁止するものと考えられる(長谷部, 2001)。人権は、多数者の意思に抗してでも保障してほしいと思うような、そうした権利でなければならない。そのような権利の核心にあるのは、個人の人格の根源的な平等性であろう(長谷部, 2001)。人権の視点から規定された法律(市民的差別禁止法)は、適用範囲に関してより詳細に規定し、差別や平等についての定義をそなえ、差別禁止の実施機関を規定するものであり、市民権・人権のモデルをもとに、障害に基づく差別を実質的に禁

1) 立命館大学大学院経済学研究科
2) 琉球大学教育学研究科特別支援教育専修
3) 琉球大学教育学部特別支援教育講座

止する実効性をもつ積極的な法的アプローチとして評価されている（玉村・佐藤ら，2006）。それに対して、福祉立法は、障害の予防やリハビリテーションなどの支援サービスを規定するものであるが、障害に基づく差別の禁止規定は曖昧で、分野も限られている（玉村・佐藤ら，2006）。

1980年代以降の国際的な障害者運動をふまえ、1990年アメリカでは「障害のあるアメリカ人法；Americans with Disabilities Act of 1990」（以下、ADAとする）、1995年イギリスでは「障害者差別禁止法；Disabled Persons (Employment) Act 1994」（以下、DDAとする）が制定されるなど、障害者への差別禁止法や法制および障害者への政策が進展してきた。さらに、2006年、国際連合によって「障害者権利条約」が採択され、国際的に障害者差別禁止に関する法律制定の動きが発展してきた。障害者権利条約は、障害者の人権の尊重を促進することを目的とした国際法である。アジアでは、2008年、障害者権利条約とほぼ同じ時期に韓国で「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、法的に障害者差別が禁止された。障害者権利条約や各国の定めた差別禁止法は、従来の福祉やリハビリテーションからの差別だけではなく、教育・福祉・雇用・交通・公共施設等のあらゆる差別を禁止し人権を保障するものである。

しかし、現実の障害者への権利侵害や差別という実態は依然として解決されていない（武川，2012）。日本は障害者権利条約に2007年に署名したものの未だに批准しておらず、障害者差別を禁止する法的拘束力を持つ法律は存在しない。また、地方自治体において障害者差別に関する条例は作成されているものの、その実効性は不十分である。2009年、「障がい者制度改革推進本部」が設置され障害を理由とする差別の禁止に関する法制の制定に向け動き始めた。障害者を「弱者」とみなして、偏見や差別から保護するという従来の福祉的な考え方から、障害者の人権を尊重し、自律的な個人である権利を保障するという考え方へ変化している現在、国内レベルでの障害者の権利保障や法整備が急がれる。

そこで本稿では、アメリカ・イギリス・韓国を比較対象国に据え、各国の障害者への権利侵害や差別・偏見といった社会的・歴史的背景を踏まえながら差別禁止法について整理し、日本の差別禁止法を制定する意義、ならびに障害者差別禁止法の在り方について検討することを目的とする。

I. 障害者の人権に関する国際動向

1948年「世界人権宣言」、1971年「知的障害者の権利宣言」を経て1975年「障害者の権利宣言」を採択している。そして、そうした宣言の趣旨をふまえ各国が具体的な障害者福祉を推進していくための行動に着手していけるよう1980（昭和55）年に国連や各国が取り組むべき行動を定めた「国際障害者年行動計画」が採択され、1981年が国際障害者年とされたのである（松端，2010）。

2006年、国連では、「障害者権利条約」を制定した。障害者が非障害者と同様の人権を享受できるようにするために8つの一般原則を挙げている。①固有の尊厳、自己の選択を行う自由を含む個人の自律、および人の自律の尊重、②非差別、③社会への完全かつ効果的な参加およびインクルージョン、④差異の尊重および人間の多様性と人間性の一部としての障害の承認、⑤機会の平等、⑥アクセシビリティ、⑦男女平等、⑧障害のある子どもの発達する能力および障害のある子どもがそのアイデンティティを保持する権利の尊重である。そして、締約国の義務として、これら一般原則を踏まえ、本条約において認められる権利を実施するためにすべての適切な立法措置、行政措置その他措置をとることが謳われており、その範囲は経済・社会のあらゆる領域に及び、非差別、法の下での平等、司法へのアクセスなどを含んでいる（小林，2009）。こうして、障害者差別禁止に関する法律制定の動きが国際的に広がっているのである。

II. アメリカにおける障害者差別禁止法

1. 比較対象国に据えた根拠

1990年アメリカでは、ADAが制定され、障害者差別禁止の強制力のある法律が成立した。アメリカは建国当時から「自由と平等」を掲げ、奴隷解放、女性の参政権、黒人の隔離教育の撤廃、公民権の獲得などを実現させながら、全ての人民の権利と平等の保障を法律で明確に位置付けてきた。ADAは、障害者権利条約条項の伏線となっており、第27条「労働及び雇用」条文や合理的配慮規定に影響を及ぼしている（杉原，2010）。他の諸国における障害者基本法への制定へのインパクトを持っており（武川，2012）、障害者の権利を法的に保障する先駆性を持っていた。障害者権利条約に影響を与えたADAを整理することで日本の障害者差別禁止法における手がかりを得ることができるのではないかと

考える。

1. 「障害のあるアメリカ人法；Americans with Disabilities Act of 1990」制定過程

1964年、「公民権法」が制定され、人種、皮膚の色、信条、性別、または出身国を理由とする差別を包括的に禁止した。安藤（2001）は、公民権法が実現したのは各地での公民権運動の高まりと、それに対する弾圧が白人を含む広範な国民の不満をかき立てて米国憲法14条「連邦法による市民権保護」を支持する力が強まるなど、世論の変化の反映であると述べている。また、公民権法とくに第7編はアメリカ社会の構造を大きく転換するものであったとも述べている。第7編には雇用における差別禁止が規定されており、制定と同時に雇用機会均等委員会；Equal Employment Opportunity Committee（以下、EEOC）が創設された。EEOCは、連邦の雇用差別禁止法の内容について各種のガイドラインを作成する権限及び差別救済に関する権限を有する行政機関である（長谷川，2011）。1964年公民権法第7篇のEEOCは訴追権限を司法長官のみに認めることとなっていたが、1972年の改正でEEOC自体に訴追権限が認められた。また、1978年の改正では「性による差別禁止」には「妊娠および出産による差別禁止」を含むこととなり（井口，1997）、差別禁止の適用範囲が拡大されていった。

しかし、公民権法は全国民に平等の機会の提供を規定したが、公共施設、住宅などにおける差別禁止の対象範囲から障害者は除外されていた（定藤，1991）。そこで、1973年に「リハビリテーション法；Rehabilitation Act」を制定し、これにより障害者差別を包括的に禁止した。芹原（2000）によると、リハビリテーション法は、もともと傷痍軍人の職場復帰という特殊性から生成した「傷痍軍人リハビリテーション法；The Soldiers Rehabilitation Act」（1918）から始まった。そして、1920年に一般の障害者へと対象を拡げた「公民職業リハビリテーション法；Civilian Vocational Rehabilitation Act」、1942年に同法が改正された「職業リハビリテーション法；Vocational Rehabilitation Act」という流れで障害者への職業復帰を主たる目的とする法律が制定された。その後、職業リハビリテーションだけでなく、社会的リハビリテーションも含めた障害者のあらゆる権利の回復という新しいリハビリテーション観の進展によって1973年のリハビリテーション法が成立した。そして、このリハビリテ

ーション法を基礎としてADAが制定されたのである。

2. 「障害のあるアメリカ人法；Americans with Disabilities Act of 1990」の概要

ADAの概要についての先行研究は多くあるが、ここでは障がい者差別制度改革推進会議差別禁止部会の資料として提出されたものを参考にし、不足している部分を随時補いながら「障害の定義」「禁止される差別」「合理的配慮」の視点から論じていきたい。

1990年、ADAが制定され障害者の権利について明記し、障害者差別を禁止する包括的な法律が成立した。ADAの目的は、障害者差別をなくすための明確で包括的な国家命令を発し、障害者差別に対処する施行可能な基準を設け、連邦政府が中心的な役割を果たすことを保障するものであった（杉原，2010）。

ADAは障害の定義について、①個人の主要な生活活動の1以上を実質的に制限する身体的または精神的損傷、②そのような損傷の記録、または、③そのような損傷を持っているとみなされることを意味するとした（畑井，2008）。しかし、ADAの障害の定義の柔軟性や包括性が逆に曖昧さや不確実性をまねいたことから、2008年ADAの改正を行い（ADAAA法）、障害の範囲を狭め明確化した。

禁止される差別類型として、長谷川（2012）は8つ挙げているが、直接差別（差別的取扱い）・間接差別（差別的インパクト）、合理的配慮の否定という3類型がADA上明記されているわけではないと述べている。

ADAの特徴は、「合理的配慮；Reasonable Accommodation」という新しい考え方を打ち出したことである。「合理的配慮」とは、使用者に過度の負担がない範囲で、要請した障害者への必要な配慮をすることである。この「合理的配慮」という考え方は障害者権利条約にも取り入れられ、各国の障害者差別禁止法にも明記されているが、合理的配慮の解釈については現在もさまざまな研究によって議論されている（山川，2012；高浦，2010）。ADAは、障害者の人権に関する包括的な法律であるがゆえに、ADAの解釈の仕方が今後の課題となっているだろう。

III. イギリスにおける障害者差別禁止法

1. 比較対象国に据えた根拠

イギリスは、1940年代、福祉国家を確立し、法

に基づいて障害者の基本的な人権の概念を確立させた最初の西欧諸国の一つであった（玉村，1998）。障害者法制の歴史が古く、議論の蓄積もある（杉山，2010）。また、福祉サービスが充実しており日本にも強い影響を与えた国であるため、日本の障害者差別禁止法における手がかりを得ることができるのではないかと考えられる。

2. 「障害者差別禁止法；Disabled Persons(Employment) Act 1994」制定過程

イギリスにおける障害者に対する最初の法的整備は1944年の「障害者雇用法；Disabled Persons Employment Act 1944」（以下、DPEA）である。これは、第二次世界大戦中の1943年「障害者のリハビリテーションと再就職に関する報告」の趣旨に則り導入された制度である。DPEAの適用を受ける障害者は、負傷、疾病、先天的障害（congenital deformity）があること、就労し雇用状態を維持あるいは請負業を営むに際し本来的なハンディーがあること、その負傷、疾病、先天的障害とは別に年齢、経験および適格性を有していること、その上で障害登録をすませていること（1条）などが条件とされた（野村，2002）。DPEAでは割当雇用制度も取り入れられ、第二次世界大戦後の障害者政策として戦前に比べて確かに充実したが、条件が多いことから障害者にとって実効性のあるものとは言い難ものだった。

1960年代以降は、障害者運動が活発化し、現代の障害者運動の新たな基盤が形成された（田中，2005）1965年、障害者年金団体Disablement Income Group（以下、DIG）が2人の女性障害者によって、障害者の所得保障を求める障害者運動組織として結成された（杉山，2010）。

1972年、イギリス障害者運動の展開を大きく転換させる役割を担うことになる新たな組織Union of the Physically Impaired Against Segregation（以下、UPIAS）が結成された（田中，2001）。UPIASは、障害者が地域で暮らす権利を求め、障害者を排除する社会構造自体を問題だと捉え（座主，2008）、身体障害者終身収容施設において、入居者たちが自らの生活スタイルの自己決定と自己管理のために施設の運営に参加する民主的権利を求めて運動をはじめた（田中，2005）。そして、障害の原因は個人が抱えるインペアメントであるという従来の個人モデルから、障害の原因は社会にあるものだとする社会モデルであることを明らかにし、社会

が果たすべき責任を迫及した（石尾，2002；柴田，2003）。このモデルは、後述する英国障害者団体協議会；British Council of Disabled People（以下、BCODPとする）だけでなく、国連にも大きな影響を与え（長瀬，1999）、障害者運動は非障害者からの保護ではなく、障害者の権利が保障される社会の創造を目指し、主体的な個人として生きるために平等を求めるものに変化していった。

1979年1月に、当時政権を握っていた労働党が「障害者に対する成約に関する委員会；Committee on Restriction against Disabled People（CORAD）」を設置し、障害者の法的権利の実現をするために、差別禁止法制の導入を目指していた（玉村，1998）。1981年、UPIASの主導によって、障害者組織の連合組織としてBCODPが結成され、1985年には、BCODPやDIGをはじめとして50以上の障害者組織が合わさり、差別禁止法制のための「自発的組織委員会；Voluntary Organisations for Anti-Discrimination Legislation」（以下、VOADL）が結成された（杉山，2010）。そこでは、イギリスにおける障害者のための平等の権利という共通の目標のもとに、イギリス障害者団体評議会といった障害者の当事者組織と王立障害リハビリテーション協会といった伝統ある障害者のための組織と協同の取り組みが展開されていった（玉村，1998）。VOADLは積極的に、議会議員に働きかけ差別禁止法導入を推し進めた代表的な障害者団体であり（Berry，1996）、その活動はDDAが制定されるまで続けられた。VOADLの運動の成果もあり、1994年DDAが制定され、障害者差別禁止法が立法したが、2006年国連の障害者権利条約を受け、2010年「平等法；Equality Act 2010」へと改正された。

3. 「平等法；Equality Act 2010」概要

平等法の概要についての先行研究はいくつかあるが、ここでは障がい者制度改革推進会議差別禁止部会の資料として提出されたものを参考にし、不足している部分を随時補いながら「障害の定義」「禁止される差別」「合理的配慮」の視点から論じていきたい。

平等法は、従来、複雑で多岐にわたる分野を対象としたイギリスの差別禁止法を簡素化して単一の法律に一本化することにより、差別撤廃を促進し、社会の平等化をいっそう押し進めることに資することを目的とする法律である（鈴木，2010）。平等法の

基本枠組みはDDAであり、雇用、教育等多様な領域において障害を理由とする差別を禁止する包括的障害者差別禁止法であり、差別理由ごとに存在していた差別禁止法の整序、統合を行った。法的拘束力は持たないが、裁判所の判断に影響力を有する。

平等法では、障害者の定義を「身体的又は精神的な機能障害を有するものであり、この機能障害によって通常の日常生活を行う能力に実質的かつ長期間にわたり悪影響を受けている者（平等法6条1項2項）。過去に障害を有していた者も含む（同条4項）。」としている。

禁止される差別としては、以下の7つが挙げられる。①障害を理由として不利益に扱おうとした「直接差別」、②障害に関して差別的な規定、基準又は慣行を適用する「間接差別」、③障害が原因で生じたある事柄を理由に不利益に扱おうとする「障害に起因する差別」、④調整義務（合理的配慮）の不履行を理由とする差別、⑤障害に関連する望まれない行為を行う等の「ハラスメント」、⑥障害者が保護される行為を行ったこと等の「報復的取扱い」、⑦違法行為の指示だ。

禁止される差別の中にも示されている「調整義務；duty to make a reasonable adjustments」とは、障害者の実質的な平等を保障するものである。これは、障害のある人が他の人と同様の教育、雇用、商品・サービスの提供が受けられるよう、提供者が過度な負担とならない範囲で配慮や調整を行う義務を負うもので、「合理的配慮」を示している。イギリスにおいてもこの「調整義務（合理的配慮）」の解釈は不十分である。平等法によって差別禁止法がより簡素化した今後もその実効性についての研究は必要である。

IV. 韓国における障害者差別禁止法

1. 比較対象国に据えた根拠

アジアでの障害者政策は過去の支配国や経済的結びつきの強い国の影響を受けている（指田、2000）。1910年～1945年の約35年間、日本の主権下にあった韓国には「障害者特殊教育法」、「障害者福祉法」、「障害者雇用促進並びに職業リハビリテーション法」、「障害者・高齢者・妊婦等の便宜促進保障に関する法律」、「交通弱者移動便宜増進法」、「障害者企業活動促進法」など日本と類似した法律が存在している。特に、雇用制度は割当雇用制度を

とるなど非常に類似した性質を持っている。しかし、そのように日本と類似している社会福祉制度や法律があるにもかかわらず、差別禁止法の制定は早かった。そのため、韓国の制定過程や差別禁止法を整理することで日本の障害者差別禁止法における手がかりを得ることができるのではないかと考えられる。

2. 障害者差別禁止及び権利救済等に関する法律の制定過程¹

韓国での障害者政策は、朝鮮戦争以降の戦傷者に対する「軍事援護庁設立法」と「軍事援護対象雇用法」などの医療及び職業リハビリテーションから始まった。また、戦争によって負傷した軍人を保護するため1963年「産業災害保障保険法」が制定された。しかし、当時は、それ以外の障害者は国家が全て個人的責任としたため、障害者に対する隔離収容によって保護するというものが障害者政策の現状であった。しかし、障害者を「正常ではない」という従来の認識から、「違う形の正常体」として、障害に対する社会的な認識が変化していったことや、障害者やその家族による積極的な運動があり、韓国でも障害者に対する積極的な法律が制定されはじめた。

1981年、現行の障害者福祉法の前進となった「心身障害者福祉法」が制定され、憲法解析に変化を及ぼした。そのため、1987年、憲法第34条に障害者を社会保障の対象に追加し、社会の基本秩序として障害者保護政策を明白に明記した。しかし、憲法では障害者に対する差別を禁止する内容はあるものの障害を理由にした差別禁止を直接規定してはいない。「心身障害者福祉法」は1989年「障害者福祉法」と改正され、障害の予防と障害者自律、自活を助成する課題が新たに強調された。1998年には保健福祉部が「韓国障害者人権憲政」が公布され、障害者の社会参加を障害者政策の目標として再確認した。他にも「特殊教育法」（1977）、「障害者・高齢者・妊婦などの便宜増進保障に関する法律」（1997）などがあるが、いずれも障害者差別について法律によって禁止するものではない。このような理由から、障害者差別禁止を目的とする法律制定の必要性が提起された。

障害者差別禁止法の制定において大きく影響を及ぼしたのは、「障害者差別禁止法制定推進連帯」（以下、「障推連」と略記する）である。「障推連」は、

¹ 2000年以前の動向は、『Hea-Kyung OH(2009) A Study on the Social Policy for the Disabled Persons, Catholic Journal of Social Science, Vol.25 No.- Pp.69-102』を筆者が翻訳し要約したものである。

2003年に58団体により結成され(崔, 2011)、韓国の主要障害者団体・市民団体が立場の違いを超えて組織された(玉村・佐藤, 2006)。大規模討論会や法案作成など立法運動や法制定活動を行った。そして、障害者差別禁止法は政府案原案もあったにも関わらず「障推連」の法案が国会で発議された。

3. 「障害者差別禁止及び権利救済等に関する法律」の概要

「障害者差別禁止及び救済等に関する法律」の概要についての先行研究はいくつかあるが、ここでは障がい者差別制度改革推進会議差別禁止部会の資料として提出されたものを参考にし、不足している部分を随時補いながら「障害の定義」「禁止される差別」「合理的配慮」の視点から論じていきたい。

2007年、「障害者差別禁止及び権利救済等に関する法律」は国会で採択された。第1条では、障害に基づく差別の禁止と被害者の権益救済によって完全な社会参加と平等を実現し、尊厳と価値を具現するとなっており、完全な社会参加と平等による尊厳の確保をするとその目的をうたっている。

「障害者差別禁止及び権利救済等に関する法律」では障害の定義を、韓国の障害者福祉法に沿った規定をしているが、登録障害者以外の障害者も対象になり、同法の適用を受ける障害者の範囲を実質的に拡大している。また、禁止する差別として障害に基づく差別を①直接差別、②間接差別、③正当な便宜供与(合理的配慮)の拒否、④不利な待遇の表・助長を直接行う広告あるいは効果、の4つを挙げている。

同法では、合理的配慮は「正当な便宜」とされ、その適用範囲の「段階的範囲」は大統領令で定められる。大統領令の内容が非常に重要になってくるため、どのように決まって適用されていくかが今後、注目される。制定され約5年という新しい法律であるため、その実効性については今後もさらなる検討が必要である。

V. 日本における障害者差別禁止法

1. 差別禁止法の制定過程

日本国憲法第14条において「すべての国民は、法の下に平等であって、人種、信条、性別、社会的身分又は門地により、政治的、経済的又は社会的関係において、差別されない」と規定されている。憲法14条の観点から、平等原則と差別禁止の法理は、様々な裁判を通して検討されてきたが、障害のある

人の権利保障についても、若干であるが、現実の実態と憲法とズレの中で憲法第25条の生存条項をはじめ、憲法14条の方の下での平等条項を踏まえて、障害のある人々の権利の実現について、論及されてきた(武川, 2012)。

日本国憲法の下、「身体障害者福祉法」(1949年)や「精神薄弱者福祉法」(1960年)など障害者福祉に関する法律が順次整備されていき、1970年「心身障害者対策基本法」が制定された。これは、現在の障害者基本法の原点であり、心身障害者対策の総合的推進を図ることを目的とし、すべての心身障害者は個人の尊厳が重んぜられ、その尊厳にふさわしい処遇を保障される権利を有するものとしていた(坂田, 2009)。

しかし、「対策」や「保護」、「収容」などの表現があるなどノーマライゼーションの理念を基調とした国際的な動向にそぐわなくなっていた「心身障害者対策基本法」は改正作業が進められ、1993年に「障害者基本法」に改正された。黒田(1996)は、重要な改正点①法律の目的に「障害者の完全参加と平等」の理念を入れた点、②障害者の定義に「精神障害者」を入れた点、③政府は障害者基本計画を策定しなければならないと明記し、都道府県及び市町村にも計画策定の努力義務を課した点の3つ挙げている。特にその中でも、法律の目的に「障害者の自立と社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動への参加を促進すること」という国際障害者年のスローガンでもある「障害者の完全参加と平等」を、法律の理念として明記しようとしたことは、現在に至る障害者差別禁止の出発点とも位置づけることができる。

その障害者基本法を2004年大幅に改正した。改正後の障害者基本法は、障害者の自立及び社会参加を促進し、障害者福祉の増進を目的としたものである。第3条3項において、「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」と規定し、障害者に対する差別を禁止する旨を示した。また、第6条第2項において「国民は、社会連帯の理念に基づき、障害者の人権が尊重され、障害者が差別されることなく、社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加することができる社会の実現に寄与するよう努めなければならない」とし、障害者の人権が尊重され、障害者が差別されることがない社会実現の努力が国民の義務であるとされた。しかし、この差別禁止条項には、義務の履行を担保するためのペ

ナルティの規定が存在しないため、その実効性に疑問があるという批判が制定当初から繰り返され提起され続けている（坂田，2009）。

そこで、2009年、「障がい者制度改革推進本部」が設置された。ここでは、「差別禁止部会」が設置され、障害を理由とする差別の禁止に関する法制の制定に向けた検討を効果的に行うことを目的とした（障がい者差別制度改革推進会議差別禁止部会，2010）。障がい者制度改革推進会議が2012年7月までに21回開催され、差別禁止に関する諸外国の法制度についてのヒアリングや、差別の類型論を巡る論点についての協議などが行われた。第21回では、「障害を理由とする差別の禁止に関する法律の制定等」に関する差別禁止部会の意見を取りまとめ、法律の理念や目的、障害の定義、差別の定義など、法案の骨組みを示した。また、その後、「障害者制度改革推進会議」は「障害者政策委員会」へと名称を変更し、計4回の委員会を開いている。2012年9月の第4回委員会では、法制の制定について部会の意見が取りまとめられ、政府において法案を作成した後、2013年の通常国会への提出を目指す方向である。

2. 障害者禁止法案の概要

日本の障害者差別禁止法については、現在、障害者政策委員会差別禁止部会での意見が取りまとめられ、政府において法案を作成している段階である。そこで本稿では、概要については「障害を理由とする差別の禁止に関する法律」についての差別禁止部会の意見（障害者政策委員会差別禁止部会，2012）

を参考にしながら「障害の定義」「禁止される差別」「合理的配慮」の視点から論じていきたい。

差別禁止部会の意見によると、差別禁止法を以下の構成でまとめている（表1）。

第1章第1節において、目的規定を設けるに当たっては、①行為規範（人々が行動する際の判断基準）の提示、②差別からの法的保護、③国等の責務、④共生社会の実現という4つの視点が必要であると示し、障害者差別を法的に禁止し、差別を解消し完全参加と平等が図られる共生社会の実現に資することを明記すべきであると示した。

差別の定義については、第1章第3節に示された。ここでは障害とは個人に関係した属性といった観点から定義されることが求められ、障害者権利条約上の「障害」の考え方を考慮しつつ、機能障害（インペアメント）に重きを置いた障害者基本法上の「障害」の考え方を採用することが妥当であると示した。また、禁止する差別には、①直接差別、②間接差別、③関連差別（障害に関連する自由を理由とする差別、排除、制限等の異なる取扱いがなされるもの）、④合理的配慮の不提供、の4つを示した。

また、障害者権利条約の「合理的配慮の否定」という訳語は日本ではなじみにくいため「合理的配慮の不提供」「合理的配慮を提供しないこと」「合理的配慮をしないこと」等の言葉を当てるとし、その内容は障害者と配慮が求められた者の間で協議して具体的な内容が確定されることが望ましいと示された。どうしても合意できない場合には司法の場での判断によることにもなる。

表1 差別禁止部会意見取りまとめによる差別禁止法の構成

| |
|------------------|
| 第1章 総則 |
| 第1節 理念・目的 |
| 第2節 国等の責務 |
| 第3節 障害に基づく差別 |
| 第2章 各側 |
| 第1節 公共的施設・交通機関 |
| 第2節 情報・コミュニケーション |
| 第3節 商品・役務・不動産 |
| 第4節 医療 |
| 第5節 教育 |
| 第6節 雇用 |
| 第7節 国家資格等 |
| 第8節 家族形成 |
| 第9節 政治参加（選挙等） |
| 第10節 司法手続き |
| 第3章 紛争解決の仕組み |

参考：「障害を理由とする差別の禁止に関する法律」についての差別禁止部会の意見

VI. 考察

1. 障害者差別禁止法における制定過程の国際比較

これまで、差別禁止法の概要と制定までの変遷について述べてきたが、差別禁止法制定過程を国際比較し、表1にまとめた。先述したように、アメリカの差別禁止法は早期に制定され、各国の差別禁止法に強い影響を与えた。その背景には国民の強い権利意識があると考えられる。アメリカの建国理念を見ても「自由と平等」と、人民の権利についての考え方が社会的にも定着しているため、障害者の差別禁止についても立法・制定が早いと考えられる。

また韓国は、日本と似た性質の社会福祉制度や法律があるにもかかわらず、差別禁止法の制定は早かった。それは、障害者団体による大規模な法制定運動があったからだろう。2003年に結成された「障推連」が積極的に政府に働きかけ、法律案の作成、立法運動そして法制定運動を行っている。そこに2006年の障害者権利条約が拍車をかけたのが加わり、わずか4年で法律が施行されたのだと考えられる。

日本を見ると、差別禁止に関する政策制定が他の国と比較すると遅れているのがわかる。その原因の一つとして、政治の動きとの関わりが挙げられる。イギリスや日本は議院内閣制をとっているため、政権交代や内閣改造によって大きく政局が変わる場合がある。例えばイギリスを見ると、1944年「障害者

雇用法」を制定し、早期から障害者に対する法律があったにも関わらず、障害者差別禁止法の制定は51年後の1995年である。その原因は1979年5月に政権が労働党から保守党へと政権が移ったことだ。1979年CORAD労働党が設置したことから、障害者差別禁止法の構想自体は、比較的早くから練られていたが、障害者差別禁止立法制定の動きは頓挫する(杉山, 2010)。日本では、障害者に対する差別を禁止する旨を示した2004年「障害者基本法」改正から、第3次小泉内閣、第2次阿部内閣、福田内閣、麻生内閣、鳩山内閣、菅内閣、野田内閣と約1年単位で7回もの内閣改造があった。さらに2009年の鳩山内閣からは、政権交代があり自民党から民主党と指針が大きく変わった。そして、2012年12月、再び政権交代があり自民党へ政権が戻された。短期間での内閣改造や政権交代により、安定した政治理念が定着しなかったため、立法まで時間がかかったのではないだろうか。差別禁止法は人権に関する法律、つまり全ての市民が有する人間固有の尊厳に由来する当然の権利に関する法律であるため、本来ならば内閣改造や政権交代など政治の動きによって左右されてはならない。今後、障害者差別禁止法立法にあたって、政府は法案作成を行う際、日本の障害者政策の歴史的背景を踏まえつつ障害者の人権を保障する法案を作成・国会提出を行うべきである。

表2 差別禁止法制定過程の国際比較

| | 国際連合 | アメリカ | イギリス | 韓国 | 日本 |
|---------|---------------------------------|-----------------------|------------------------------|--|--|
| 1940年代 | 1948世界人権宣言 | | 1944障害者雇用法 | | 1949身体障害者福祉法 |
| 1950年代 | | | | | |
| 1960年代 | | 1964公民権法 | 1965 DIG結成 | 1963産業災害保障保険法 | |
| 1970年代 | 1971 知的障害者の権利宣言 1975障害者の権利宣言 | 1973 リハビリテーション法 | 1972 UPIAS結成 1979 CORAD設置 | | 1970 心身障害者対策基本法 |
| 1980年代 | 1980国際障害者年行動計画 1981国際障害者年 | | 1981 BCODP結成 1985 VOADL結成 | 1981心身障害者福祉法 1987憲法34条に追加 1989障害者福祉法 | |
| 1990年代 | | 1990 ADA | 1995 DDA | 1998韓国障害者人権憲政 | 1993障害者基本法 |
| 2000年以降 | 2006障害者権利条約 | 2008 ADA改正 (ADAAA) | 2010平等法 (現行法) | 2003障推連 2007差別禁止法 | 2004障害者基本法改正 2009障がい者制度改革推進本部設立 2013法案提出予定 |

2. 障害者差別禁止法概要の国際比較

各国の障害者差別禁止法概要を表3にまとめた。早期に障害者差別禁止法が立法されたアメリカ・イギリスでは法改正を行いながら、障害の定義や禁止する差別についてより具体化している。しかし、韓国・日本をみると、その文言は包括的で曖昧である。特に、禁止する差別に関しては解釈の違いから様々な問題を起こすことにも繋がりがねないため、さらなる議論を行いより明確に差別の定義を行うことが重要であろう。

そして、最も解釈が多岐にわたり現在も論点となっているのが「合理的配慮」である。「合理的配慮」の解釈が今も議論されている背景にはその言葉の曖昧さもあるが、「合理的配慮」の成り立ちと関係があるのではないかと考える。

「合理的配慮」という概念はアメリカで生まれたものである。アメリカにおいて、差別禁止の観点から「合理的配慮」概念が用いられたのは、公民権法第7編改正の「宗教差別」である(長谷川, 2012)。ここでは、「心情のみならず、使用者が過度の負担なしに、合理的な配慮を提供することができないことを証明しない限り、全ての宗教上の儀式や慣行が含まれる」と示されている。その後、雇用差別に関する法律でもあるリハビリテーション法504条の行政規定に、過度の負担とならない範囲において合理的配慮を講じることを義務付けた。ADAにもその概念は引き継がれ、現在は各国の障害者差別禁止法に規定されている。アメリカは奴隷解放、黒人の隔離教育の撤廃、公民権の獲得など様々な権利獲得によって成り立ってきたアメリカは、権利意識の強い国民性をもち「合理的配慮」という言葉や概念は根付いているように思える。それに比べ、長年、福祉国家の性質を備えたイギリス・韓国・日

本はその言葉や概念が広く浸透するのは難しいのではないだろうか。

イギリスが「合理的配慮; Reasonable Accommodation」を「調整義務; duty to make a reasonable adjustments」、韓国が「正当な便宜」として導入したことが、歴史的背景や国民性を踏まえ用いられたのか、もしくはアメリカの概念をそのまま導入したのかについてはさらなる研究が必要だが、少なくとも日本においては馴染みのない言葉である。

「障害を理由とする差別の禁止に関する法律」についての差別禁止部会の意見(障害者政策委員会差別禁止部会, 2012)として、「合理的配慮の否定」という訳語は日本では馴染みにくいため「合理的配慮の不提供」「合理的配慮を提供しないこと」等の言葉を当てているが、そもそも「合理的配慮」という訳語がわかりにくい。広辞苑では、「合理的」とは「道理や理屈にかなっているさま」を表し、「配慮」とは「心づかい」のことである。つまり「合理的配慮」とは「道理や理屈にかなった心づかい」ということになる。これでは、心づかいをすることが義務となってしまうのではないだろうか。

そこで、もともと「合理的配慮」が持っている概念を考えると、日本人に馴染む言葉として「思いやり」という言葉が当てはまるのではないか。「思いやり」とは「自分の身に比べて人の身について思うこと」(広辞苑)であり、他人の立場を考えた上で気遣いや心づかい(配慮)をすることである。将来的に差別を解消し完全参加と平等が図られる共生社会の実現を目指す手段として、「思いやり」を差別禁止法に位置づけることで、障害者差別禁止法の理念や目的が広く浸透し、より実効的に機能するのではないだろうか。

表3 差別禁止法概要の国際比較

| | アメリカ | イギリス | 韓国 | 日本 |
|------------|---|---|--|--|
| 障害の定義 | ①個人の主要な生活活動の1以上を実質的に制限する身体的または精神的損傷 ②そのような損傷の記録、または、 ③そのような損傷を持っているとみなされること | 身体的又は精神的な機能障害を有するものであり、この機能障害によって通常の日常生活を行う能力に実質的かつ長期間にわたり悪影響を受けている者。過去に障害を有していた者も含む。 | 韓国の障害者福祉法に沿った規定をしているが、登録障害者以外の障害者も対象になり、同法の適用を受ける障害者の範囲を実質的に拡大する | 障害とは個人に関係した属性といった観点から、機能障害(インペアメント)に重きを置いた障害者基本法上の「障害」の考え方を採用 |
| 禁止される差別 | ADA上明記されていないが ①直接差別 ②間接差別 ③合理的配慮の否定の3つの観点から、8つ挙げている | ①直接差別 ②間接差別 ③障害に起因する差別 ④調整義務(合理的配慮)の不履行を理由とする差別 ⑤ハラスメント ⑥報復的取扱い ⑦違法行為 | ①直接差別 ②間接差別 ③正当な便宜供与(合理的配慮)の拒否 ④不利な待遇の表・助長を直接行う広告あるいは効果 | ①直接差別 ②間接差別 ③関連差別(障害に関連する自由を理由とする区別、排除、制限等の異なる取扱がなされるもの) ④合理的配慮の不提供 |
| 「合理的配慮」の名称 | Reasonable Accommodation | duty to make a reasonable adjustments | 正当な便宜 | 合理的配慮 |

おわりに

障害者を福祉サービスの対象と捉える法律ではなく、人間としての権利を保障し障害者の完全参加と平等が図られる共生社会が実現することが求められる。

差別禁止法は、包括的であることから、定義の曖昧さや不確実さを生みやすい。特に「合理的配慮」については、その言葉をそのまま用いるのではなく日本人にとって理解されやすい言葉に変更すべきだろう。現在、障害者差別禁止法は各国で制定され始めているが、それぞれの国で文化や国民性が異なることから差別禁止法の解釈も違ってくる。障害者権利条約を基礎としてそれぞれの国の文化や国民性に合った法律を作成することが望ましい。今後、日本の特性を生かしながら「障害者差別禁止法」の在り方についての研究が必要とされる。また法律制定後もその実効性についての検討が必要である。

文献

- 1) 安藤次男 (2001) 1964年公民権法と大統領政治, 立命館国際研究, 13(3), 171-187.
- 2) 有田伸弘 (2011) 障害を持つアメリカ人法における「合理的配慮」とアファーマティブ・アクション, 社会福祉学部紀要, 14(2), 1-10.
- 3) Berry Roger (1996) A Case Study in ParlLegislative Studies, 2(3), 135-144.
- 4) 崔栄繁 (2009) 第2章韓国の障害者法制; 障害者差別禁止法を中心に, 小林昌之編「開発途上国の障害者と法; 法的権利の確立の観点から」調査研究報告書, アジア経済研究所.
- 5) 崔栄繁 (2011) 韓国の障害者差別禁止法制, 差別禁止部会第4回資料2.
- 6) 長谷部恭男 (2001) 憲法第2版, 新世社.
- 7) 長谷川珠子 (2011) アメリカの障害者差別禁止法制, 差別禁止部会第3回資料.
- 8) Hea-Kyung OH(2009) A Study on the Social Policy for the Disabled Persons, Catholic Journal of Social Science, 25, 69-102.
- 9) 畑井清隆 (2008) 障害を持つアメリカ人法の差別禁止法としての特徴, 日本労働研究雑誌, 578, 53-61.
- 10) 広瀬洋子 (2008) 高等教育における障害者支援; 海外の動向とNIMEの取り組み, メディア教育研究, 5(2), 1-12.
- 11) 石尾絵美 (2008) 障害の社会モデルの理論と実践, 技術マネジメント研究, 7, 37-49.
- 12) 小林昌之 (2009) 開発途上国の障害者と法; 法的権利の確立の観点から, 小林昌之編「開発途上国の障害者と法; 法的権利の確立の観点から」調査研究報告書, アジア経済研究所.
- 13) 黒田研二 (1996) 精神障害者とともに生きる地域をめざして, 社会問題研究, 46(1), 55-77.
- 14) 井口博 (1997) アメリカ雇用差別禁止法, 木鐸社.
- 15) 松端克文 (2010) 障害者福祉における福祉計画の策定と地域生活移行, 桃山学院大学総合研究所紀要, 35(3), 93-108.
- 16) 長瀬修 (1999) 障害学への正体, 赤石書店
- 17) 野村晃 (2002) イギリスにおける「割当雇用率制」の失敗, 日本福祉大学社会福祉論集, 106, 1-11.
- 18) 岡田高嘉 (2008) アメリカにおける雇用差別禁止法の解釈をめぐる最高裁と雇用機会均等委員会 (EEOC) の対立, 大阪府立大学経済研究, 53(4), 69-95.
- 19) 坂田仰 (2009) 戦後日本における障害者法制の軌跡, 情報の科学と技術, 59(8), 391-396.
- 20) 指田忠司 (2000) アジア諸国における障害者雇用の取り組みと課題, 第107回アジア障害者問題研究報告.
- 21) 芹原聖治 (2000) 米国の障害者雇用; 人的資本理論からの一考察, 社会問題研究, 49(2),
- 22) 柴田啓文 (2003) 障害者運動とフェミニズムとの出会い; 「障害の社会モデル」をめぐる, 四日市大学論集, 15(2), 111-125.
- 23) 杉原努 (2010) 障害者権利条約における合理的配慮の経緯; 「労働及び雇用」の視点, 佛敎大学社会福祉学部論集, 6, 69-86.
- 24) 杉山有沙 (2010) 障害者差別禁止法理の形成と「障害」モデル; イギリス障害者差別禁止法 (DDA) への障害者運動の影響を素材として, 社学研論集, 16, 220-234.
- 25) 鈴木隆 (2010) イギリス2010年平等法注釈(1), 島大法学, 54(1/2), 145-179.
- 26) 障がい者差別制度改革推進会議差別禁止部会 (2010) 障がい者制度改革推進会議差別禁止部会の開催について, 差別禁止部会第1回資料2.
- 27) 衆議院憲法調査会事務局 (2003) 基本的人権と公共の福祉に関する基礎的資料; 国家・共同

体・家族・個人の関係の再構築の視点から、基本的人権の保障に関する調査小委員会資料。

- 28) 高浦康有 (2010) 中途障害者の雇用管理に関する理論モデルの構築；米国ADA法制の“合理的配慮”アプローチと障害管理プログラムの検討, 日本経営倫理学会誌, (17), 222-232.
- 29) 武川真固 (2012) 障害のある人の権利保障と障害差別禁止法の枠組み, 高田短期大学紀要, 30, 25-36.
- 30) 玉村公二彦 (1998) イギリスにおける障害者差別禁止法制と障害者施策；「1995年障害についての差別に関する法律 (Disability Discrimination Act 1995)」の成立を中心に, 奈良教育大学紀要, 47(1), 215-225.
- 31) 玉村公二彦・佐藤和美 (2006) 韓国における障害者差別禁止法の提案；保健福祉部案を中心に, 奈良教育大学紀要, 55(1), 87-99. 201-225.
- 32) 田中耕一郎 (2001) イギリスにおける障害者運動の軌跡；その価値形成を中心に, 人間福祉研究, 4, 1-23.
- 33) 田中耕一郎 (2005) 障害者運動と価値形成；日英の比較から, 現代図書館.
- 34) 定藤丈弘 (1991) 米国における障害者の機会平等, 社会問題研究, 41(1), 72-102.
- 35) 山川りつ (2012) 「合理的配慮」の運用における精神障害者のための配慮；アメリカの裁判記録のレビューから, 社会政策, 3(3), 116-126.
- 36) 座主果林 (2008) 障害の「社会モデル」；「社会モデル」の意義と障害者の経験の記述における限界, 奈良女子大学社会学論集, 15, 99-112.