

## 障害者権利条約の完全実施を求める宣言

2014年1月20日、日本は、「障害者の権利に関する条約」（以下「本条約」という。）の批准書を寄託し、同年2月19日、本条約は日本について効力を生ずることになった。

本条約は、「全ての障害者によるあらゆる人権及び基本的自由の完全かつ平等な享有を促進し、保護し、及び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こと」（1条1項）を目的として、障がいのある人の権利の実現のために締約国が立法、行政をはじめとする全ての適当な措置をとるべきことを定めている（4条）。

本条約の批准に向けて政府は、障がいのある人に係る制度の集中的な改革を推進することとし、2011年「障害者基本法」の改正に始まり、2012年の「障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律」（以下「総合支援法」という。）の制定、2013年の「障害者の雇用の促進等に関する法律」（以下「雇用促進法」という。）の改正及び「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律」（以下「差別解消法」という。）の制定など、国内法の整備を行っている。

しかし、これらの法整備によっても、今なお、日本の障がいのある人たちは、本条約が目指す「あらゆる人権及び基本的自由の完全かつ平等な享有」を保障されておらず、本条約を実効あらしめる国内法整備は不十分である。

よって、国は、本条約の完全実施に向けて、以下の施策を行うべきである。

## 1 差別の禁止及び解消のための基本的施策

- (1) 本条約が、定義規定の中で、「障害に基づく差別」を、他の者との平等を基礎として権利の享有や行使を害する目的又は効果を有するものとし、差別の形態として、合理的配慮の否定を含む「あらゆる形態の差別」を含むとしているのと同様に、差別解消法においても、間接差別や関連差別など、あらゆる形態の差別が対象となることが明らかになるよう、具体的な差別の定義規定を設けるべきである。
- (2) 障がいのある人に対して合理的な配慮をなすべきことについて、民間事業者の努力義務を直ちに法的義務とすべきである。
- (3) 国等職員対応要領、地方公共団体等職員対応要領及び事業者対応指針（ガイドライン）の策定に当たっては、不当な差別的取扱いや合理的配慮の例外事由となる正当な理由の存在や過度な負担であることが安易に認められることがないようにすべきである。

## 2 差別の禁止及び解消を伴う個別分野の施策

#### (1) 労働・雇用分野

改正雇用促進法においても、差別解消法と同様に、禁止される差別の具体的な定義規定を新たに設けるとともに、差別禁止等に係る同法改正規定の施行までに策定される差別の禁止に関する指針及び均等な機会の確保等に関する指針についても、安易に例外が認められないようにすべきである。

また、障がいのある人は差別を助長又は生み出す構造的な労働環境に置かれがちであるため、これを是正する施策を行うべきである。

本条約が求める公正かつ良好な労働条件の保障は、総合支援法が規定する福祉的就労の分野においても実現されるべきであり、その分野で働く障がいのある人に対しても労働基準法等の一般労働法規をできるだけ適用し、一般就労との格差を埋める方向で法制度を整備すべきである。

#### (2) 教育分野

学校教育法及び同法施行令は、障がいのある人もない人も、分け隔てられることなく、ともに学ぶことを原則とするインクルーシブ教育制度を前提とするものに改正すべきであり、義務教育のみならずあらゆる段階の教育においてともに学ぶための合理的配慮を保障し、ともに学ぶ中で各人が必要とする支援をともに学ぶ中で拡充するよう法整備を行うべきである。

#### (3) アクセシビリティ

建物や輸送機関等の施設及びサービス利用が保障されるよう、「高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律」に、障がいのある人のアクセスの権利を明記するとともに、地域間格差を是正する仕組みを盛り込むべきである。

円滑に情報にアクセスし、他者とのコミュニケーションを図ることができるようにするために、情報・コミュニケーション法を制定するとともに、手話の普及を図り、国及び地方公共団体を含む社会全体や教育現場において手話の使用を促進するために手話言語法を制定すべきである。

#### (4) 欠格条項

障がいの有無のみを理由として資格や免許の付与を制限・禁止する欠格条項を廃止すべきである。

#### (5) 障がいのある女性の複合差別

障がいのある女性に対する複合的な差別の解消に向けた調査と施策の検討を行うべきである。

#### (6) 精神科医療

「精神障害者」のみを対象とする「精神保健及び精神障害者福祉に関する法律」に定める強制入院については、本条約14条1項の観点から早急に見直し、通院治療により地域で生活できる状態まで病状の回復を図ることを制度の目的に置いて強制入院を必要最小限のものとするとともに、患者の医療を受ける権利を保障し、強制入院中は常に入院者の希望する権利擁護者を付する制度を確立すべきである。

また、精神障がいのある人の地域移行については、精神病床を居住系施設に転換するのではなく、地域生活支援の充実を図るべきである。

#### (7) 司法手続における配慮

訴訟をはじめとする司法手続において、障がいのある人に配慮すべきことを訴訟法等に明文で規定すべきである。

### 3 障がいのある人の尊厳が尊重される生活を確保するための施策

#### (1) 総合支援法

総合支援法を障がいのある人が個別事情に即した支援が受けられるものに改正すべきである。

#### (2) 虐待防止法

「障害者虐待の防止、障害者の養護者に対する支援等に関する法律」(以下「虐待防止法」という。)の障がいのある人の虐待防止の仕組みの範囲を拡大し、学校、保育所等、医療機関、官公署等における虐待も適用対象とすべきである。

#### (3) 成年後見制度

精神上の障がいによる判断能力の低下に対する行為能力制限について、現行の画一的かつ包括的な制限を、個々人に応じた必要最小限の制限にとどめ、当事者が可能な限り自己決定しうる支援と環境整備を原則とする制度に改めるべきである。

### 4 本条約実施のための制度的担保

本条約33条2項は、本条約の実施を促進し、保護し、監視するための仕組みを設置することなどを求め、その際には、「国内人権機関の地位に関する原則」(以下「パリ原則」という。)を考慮に入れるべきこととしている。

本条約の国内実施のため、パリ原則に則った政府から独立した国内人権機関を創設するとともに、本条約の選択議定書を批准して、個人が国連の障害者権利委員会に救済を求めることができる個人通報制度を実現すべきである。

本条約の発効から2年後の2016年には、国連の障害者権利委員会に対する第1回目の報告の提出が締約国に義務付けられている。そのときには、日本での取組が国際的にも問われることになる。

当連合会は、国に対し、日本が、障がいのある人への差別をなくし、障がいのある人の権利が保障される社会を構築し、本条約実施について諸国のリーダーとなるために、条約の完全実施に向けての取組を強化することを求めるものである。

また、当連合会も、果たすべき役割が多大なものであることを自覚し、会内における研修の実施、会内外における啓発活動などを継続し、障がいのある人もない人も、分け隔てられることなく、自分らしく、ともに生きる社会の実現に向けて全力を尽くすことを宣言する。

2014年（平成26年）10月3日

日 本 弁 護 士 連 合 会

## 提 案 理 由

### 第1 はじめに

「障害があることは、悪いことではありません。それを自慢することだってできるのです。私たちはみな違っていて、誰もがさまざまな能力を持っています。どの子どもも、家庭や学校、そしてコミュニティに、その能力の存在を知らせてくれる大使となることができるのです。私たちそれぞれが、ほかの人のために役立てられるアイデアや経験、そして能力を持っています。この本を通じて、すべての国の、すべての人々に、あるがままの私たちを受け入れ、尊重してくれるよう、呼びかけたいと思います。」

これは、子どもたちのために本条約の説明を書いたUNICEF発行の冊子「わたしたちのできること -It's About Ability-障害者権利条約の話」（2008年4月発刊，監訳玉村公二彦，翻訳・編集財団法人日本障害者リハビリテーション協会2008年11月翻訳版発刊）の紹介文である。この冊子の作者であるビクター・サンチャゴ・ピネダ氏は、筋ジストロフィーの障がいがあり、国連で条約の審議を行った障害者権利条約特別委員会に、最年少の政府代表として参加した。

この冊子では、世界中の障がいのある人が、障がいがあること自体がマイナスと評価されて、一般社会と隔たりのある社会で生活してきたこと、基本的人権の享有主体として認められてこなかったことなどの歴史を認識した上で、本条約の成立が障がいによる隔たりのない社会の実現に大きく寄与するものであることが分かりやすく説明されている。

日本は、2013年12月4日、本条約締結のための国会承認を経て、2014年1月20日、本条約の批准書を国連事務総長に寄託した。これにより、本条約は、同年2月19日に日本について効力を生ずることになった。日本は、本条約が2006年12月13日に採択されてから、世界で140番目（EUを含めると141番目）の批准国となった。

本条約の締約国は、障がいのある人の市民的及び政治的権利（自由権）や経済的、社会的及び文化的権利（社会権）を実現し、これらの権利を実効あらしめるための様々な法制度の整備や施策の実施を義務付けられている。

本宣言は、国に対し、本条約によって義務付けられた、障がいのある人に関連する国内法の改正を含めた諸施策の実施を求めるものである。

### 第2 日本の障がいのある人の現状

厚生労働省の調査によれば、身体障がい、知的障がい、精神障がいの3区分による障がいのある人の概数は、それぞれ、393万7千人、74万1千人、320万1千人である（2014年版障害者白書）。

複数の障がいのある人もいるため単純な合計数にはならないが、障がい3区分だけで、およそ国民の6%が何らかの障がいを有していることになる。なお、身体障がい、知的障がいについての統計は障害者手帳を所持する人を対象としているため、障がいがあっても手帳を所持しない人を含めると更に数値が上がることに留意する必要がある。

これらの障がいのある人は、これまで長きにわたって、日常生活や社会生活の様々な場面で、障がいのない人であれば問題なく享受してきた利益を享受できなかったり、社会参加の機会を奪われてきた。

内閣府の「障害者に対する障害を理由とする差別事例等の調査」や、千葉県、北海道、さいたま市などが実施した調査・アンケートなどで、多数の差別事例が明らかになっている。

### 第3 本条約の基本的な内容

本条約の目的は、「全ての障害者によるあらゆる人権及び基本的自由の完全かつ平等な享有を促進し、保護し、及び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こと」（1条1項）であり、障がいのある人の概念について、「長期的な身体的、精神的、知的又は感覚的な機能障害であって、様々な障壁との相互作用により他の者との平等を基礎として社会に完全かつ効果的に参加することを妨げ得るものを有する者を含む。」（同条2項）と規定している。

また、「障害に基づく差別」の定義は、「障害に基づくあらゆる区別、排除又は制限であって、政治的、経済的、社会的、文化的、市民的その他のあらゆる分野において、他の者との平等を基礎として全ての人権及び基本的自由を認識し、享有し、又は行使することを害し、又は妨げる目的又は効果を有するものをいう。障害に基づく差別には、あらゆる形態の差別（合理的配慮の否定を含む。）を含む。」とされており、「合理的配慮」の定義は、「障害者が他の者との平等を基礎として全ての人権及び基本的自由を享有し、又は行使することを確保するための必要かつ適当な変更及び調整であって、特定の場合において必要とされるものであり、かつ、均衡を失した又は過度の負担を課さないものをいう」とされている（2条）。

これらの規定において、障がいは個人の問題としてのみではなく、個人の外部に存在する種々の社会的障壁によってもたらされるものとして捉えられている。



社会的な障壁の除去・改変によって障がいの解消を目指すことが可能であって、障壁の解消に向けての取組の責任は障がいのある人個人にではなく社会の側にあるとする社会モデルの考え方である。

このような障がいの捉え方から、個々の障がいに応じた合理的配慮の提供が法的義務として導かれることになり、本条約は、合理的配慮が提供されないことも含め、あらゆる分野において、障がいに基づくいかなる差別も禁止している。

また、本条約は、締約国における条約の実施のため、国内的には、条約実施の促進、保護、監視に当たるパリ原則を考慮した、一定の枠組みないし機関を設置することを求め、国際的には、本条約の選択議定書（日本は未批准）により、条約機関である障害者権利委員会に、権利を侵害された個人などからの通報を受ける権限を与えている。

#### 第4 本条約締結のための国内法整備

政府は、2007年9月の本条約への署名後、本条約の批准に向けて、2009年12月に、内閣に「障がい者制度改革推進本部」を設置し、同本部の下に、「障がい者制度改革推進会議」を設置した。

そして、同会議（障害者基本法改正後は、「障害者政策委員会」）及びその下に設置された部会の意見に基づき、本条約批准のための国内法整備として、2011年には障害者基本法が改正され、2012年には総合支援法が、2013年には差別解消法が制定されたほか、労働政策審議会障害者雇用分科会の意見を受けて雇用促進法が改正された。

#### 第5 国内施策の問題点と本条約の完全実施に向けた提言

##### 1 差別の禁止及び解消のための基本的施策

条約批准のための法整備として差別解消法が制定されたものの、その内容は本条約を国内で実施するための法制度としては不十分であるといわざるを得ない。

すなわち、本条約は、「合理的配慮の否定」も含む「あらゆる形態の差別」を「障害に基づく差別」として禁止し、「障害に基づく差別」を「障害に基づくあらゆる区別、排除又は制限であって、政治的、経済的、社会的、文化的、市民的その他のあらゆる分野において、他の者との平等を基礎として全ての人権及び基本的自由を認識し、享有し、又は行使することを害し、又は妨げる目的又は効果を有するものをいう。」として定義している（2条、5条）。一方、差別

解消法は、「障害を理由とする差別」の定義規定を欠き、不当な差別的取扱いや合理的配慮を提供しないことを差別と位置付けているにすぎない。

しかも、不当な差別的取扱いの中に「間接差別と関連差別」が含まれるかについては、「現時点で一律に判断することが難しい」（国会答弁）としたまま、その具体的な内容については、法律ではなく包括的に各省庁が策定する対応要領や対応指針と呼ばれるガイドラインに委ねている。しかし、障がいを理由とする差別には、外形的に中立的な規定、基準又は慣行が、他の人々と比較して特定の障がいのある人々に対して特定の不利をもたらすであろう場合をいう間接差別や、障がいのある人の障がいに関連する事柄を理由とする関連差別など、直接的には障がいそのものを理由としない場合を含むことは明らかである。また、そもそも、ガイドラインは、法律が定める差別の定義を受けて、更にこれを具体化・例示化するものとして機能するべきである。そうでなければ、行政が恣意的にガイドラインを策定することが許容され、差別禁止の実効性が失われる結果になるとも限らないからである。

したがって、間接差別や関連差別については、これが差別に当たるかどうかはガイドラインによって定義されるようなものではなく、差別解消法を改正し、間接差別や関連差別が障がいを理由とする差別であることが明らかとなることも含めて、あらゆる形態の差別を対象とした差別の具体的な定義規定を設けるべきである。

また、本条約は、「合理的配慮の否定」による差別の禁止についても即時的な実施を求めているにもかかわらず、差別解消法では合理的配慮の提供が行政機関等は法的義務となっているのに対し、民間事業者は努力義務にとどまっている。しかし、商品購入や交通・建物の利用など日常生活や社会生活において、民間事業者との関わりは広範であり、この場面で努力義務にとどまれば、差別解消の趣旨は全うされないことになる。

この点に関し、差別解消法は附則で、2016年4月の施行から3年経過時に、民間事業者の合理的配慮の在り方を含めて、本法律についての所要の見直しを行うこととしているが、施行後3年を待たず、可及的速やかに差別解消法を見直し、民間事業者の合理的配慮の提供を法的義務とすべきである。

さらに、差別解消法の実施に向けてガイドラインが策定されることになっているが、特に、例外事由となる正当な理由の存在や過度な負担であることが安易に認められることになると、差別禁止の趣旨が損なわれるおそれがある。したがって、その要件を真にやむを得ない場合に限定するとともに、説明や立証