

視 点

障害者差別解消法に基づく取り組み

—発達障害の例を中心に—

日 詰 正 文

I. 背景, 概要

1. 経 緯

国連が中心となって作成した人権関係の条約には、例えば人種差別の撤廃、市民的・政治的権利、経済的・社会的・文化的権利、女子への差別撤廃、拷問等の禁止、児童の権利、移住労働者の権利、強制失踪からの保護等があり、これらと並んで2006年（平成18年）に障害者の権利に関する条約が採択されている。障害者の権利条約には、障害の有無によって分け隔てられることがなく共生する社会を実現するために、個人の機能的な問題ではなく社会的障壁の改善を重視している。この社会的障壁の中には、障害者の自己決定権や被選挙権等の社会参加の制限、特に女子に対する虐待、医学的乱用や実験等における不十分なインフォームドコンセントなどが視点として示されている。

2007年（平成19年）に日本政府はこの条約に署名し、国内法の整備、具体的には2011年（平成23年）障害者基本法の改正において「差別を理由とする差別等の権利侵害行為の禁止」、「社会的障壁の除去を怠ることによる権利侵害の防止」、「国による啓発／知識の普及を図るための取組」が盛り込まれ、これらを具現化するために2013年（平成25年）障害者差別解消法制定等を行い、2014年（平成26年）に批准の承認を国連から受けた。

2. 障害者差別解消法の対象者

障害者：障害者基本法の定義は、改正により「（改正前）身体障害、知的障害又は精神障害があるため、継続的に日常生活又は社会生活に相当な制限を受ける者をいう」から「（改正後）身体障害、知的障害又は精神障害（発達障害を含む）その他の心身の機能障害がある者であって、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者をいう」となっている。障害者差別解消法も同じ「障害者」の定義としており、障害者手帳の有無にかかわらず、障害福祉サービスの利用者や医師の診断書等がある者（障害児を含む）を対象としている。

国／都道府県／市町村等の役所の職員をはじめ、事業者（会社、店舗の他、ボランティア活動を行うグループ等）が、障害者差別解消法に定める「不当な差別的取り扱いの禁止」と「合理的配慮の提供」を行う主体とされている。一方、一般的私人は事業者には含まれていないが、適切な知識や対応に関する啓発の対象として捉えられている。

3. 障害者差別解消法の枠組み

障害者に対する差別解消のためにどのような行動をしたらよいか？という点について、できるところから取り組みを進めつつ、一方でさまざまな個別事例の蓄積や対応するための技術の開発などを進めていく必要がある。このように、当面行うべき「不当な差別的取

Measures Based on the “Act for Eliminating Discrimination against Persons with Disabilities”

— Developmental Disorders Related —

Masafumi HIZUME

厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部障害福祉課障害児・発達障害者支援室 発達障害対策専門官

別刷請求先：日詰正文 厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部障害福祉課障害児・発達障害者支援室

〒100-8916 東京都千代田区霞が関1-2-2

Tel : 03-3595-2608 Fax : 03-3591-8914

り扱いの禁止」と「合理的配慮の提供」について「差別を解消するための措置」として取り組みを開始する一方、さまざまな現場の取り組みを後ろ支えする仕組みを「差別を解消するための支援措置」として整備していくこととなっている。

施行日は平成28年4月1日、施行後3年を目途に必要な見直し検討を行うこととなっている。

II. 差別を解消するための措置

1. 差別的取り扱いの禁止

障害者に対して、正当な理由なく（障害特性に配慮している場合は“正当な理由”に当たる）、「障害者だからサービスを提供しない」、「障害者ではない人には求めない場所や時間帯などの条件をつけて制限する」ことを“不当な差別的取り扱い”として禁止している。例えば、理由なく障害者のみを別室で対応することは差別に当たるが、音や人の動きに過敏な発達障害者を別室において対応することは、障害特性に配慮したものであるため差別には当たらない。ただし、このような“正当な理由”については、障害者に説明し理解を得ることはもちろん、国・地方公共団体や民間事業者が主観的に判断するのではなく、第三者の立場から見ても納得が得られるような客観性が必要とされる。

このような差別取り扱いの禁止は、国・地方公共団体と民間事業者の両方が守るべき義務となっている。

2. 合理的配慮の不提供の禁止

差別をしないだけでなく、障害者から何らかの意思の表明があった時に、前向きに「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（障害者でないものとの比較において同等の機会の提供を受ける）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」“合理的配慮”を行うことも必要とされている。

ここでいう“意思の表明”は、①言語（手話を含む）の他、点字、拡大文字、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（通訳を介するものも含む）などの幅広い手段を想定し、②本人の意思表明が困難な場合には、障害者の家族や介助者等、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表明を含み、さらに、③意思の表明は、障害者

が家族、支援者／介助者を伴っていないなど意思の表明がない場合であっても、社会的障壁の除去を必要としていることが明白な場合は合理的配慮の提供を行うことが望まれる。“過度な負担”とは、現在行っている事務・事業の目的や内容、機能を損なう程度の影響がある場合、立地条件や設備、人的体制、費用等の制約を超える場合などが該当する。

また、合理的配慮は、まずは役場や学校や福祉サービス事業所など、不特定多数の障害者の利用を想定して環境整備を行う“事前の改善措置”（いわゆるバリアフリー法に基づく公共施設や交通機関のバリアフリー化、コミュニケーションを支援するための介助者・支援者等の人材育成と確保、円滑な情報の取得・利用・発信を行うための情報アクセシビリティの向上）を基盤として整備し、そのうえに障害者ひとり一人の状態に合わせて行われる配慮の2層からなる。いずれも、技術開発や支援ニーズにより適宜見直しを必要としている。

このような合理的配慮の提供については、国・地方公共団体は義務、民間事業者は努力義務となっている。

3. 対応要領と対応指針

“差別的取り扱いの禁止”や“合理的配慮の提供”を、実際の生活や社会の中でどのように実行したらよいか具体的な方向性やイメージを示すため、政府全体の基本指針や、国・地方公共団体それぞれの対応要領、民間事業者向けの対応指針が策定されている。

http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/shougaisahukushi/sabetsu_kaisho/index.html

III. 差別を解消するための支援措置

1. 実効性の確保

障害者差別解消法には、違反行為に対する罰則規定を設けていない。

しかし、ある事業者が障害者に対し、障害者差別解消法に違反する行為を繰り返して行っていて、自主的な改善を期待することが困難な場合など特に必要がある時には、所管の省の大臣が事業者に対して、報告徴収、助言指導、勧告をすることができる。

また、行政機関が違反する行為を行っている場合は、例えば行政不服審査法に基づく不服申立て、行政機関内部における服務規律に基づいた対応などを通じて是正される。

2. 相談、紛争解決

障害者差別解消法には、①障害者およびその家族その他の関係者からの相談、②紛争の防止または解決を図るための体制整備について規定されている。

例えば、商店街で小学校低学年の女の子が急に抱きつかれてびっくりするようなことがあった時に、たまたま周囲を歩いていて言動が怪しいというだけで自閉症の青年が犯人扱いされ、その後女の子の話や防犯カメラの確認により別人だとわかったというような場合を考えてみると、①まずは、疑われた青年の相談を受ける窓口が、自治体の中でわかり易くされていること、②一般住民が今後同じような誤解をしないように、自閉症のある子どもや大人の言動の特性、普段はどこで誰が対応をしているのか、自閉症のある人に会った時の対応のコツなどを学べる機会を設けることを企画し、実行するといったことなどが考えられる。

このような対応を実行するための仕組みとして、都道府県や市町村において、障害者差別解消法地域協議会を設置することができるようになっており、ここで関係者がどのような対応を行っているかといった情報の共有、解決に向けた役割分担をどのように行うか等の協議を行う。

3. 障害者差別解消法地域協議会

障害者差別解消法地域協議会を都道府県や市町村が立ち上げる際には、既存のさまざまな会議体に機能を付加する形でも、新たに既存の会議体とは別に立ち上げることもできる。

また、協議会メンバーについても、都道府県と市町村、地域の広さ等の条件等を勘案し、構成メンバーを設置主体毎に工夫することができる。例えば、都道府県の協議会のメンバーの所属先として想定されるのは、法務局（人権擁護委員）、労働局、運輸支局などの国地方出先機関、消費生活支援センターや都道府県警察、保健所などの自治体の機関、医師会や看護師会、当事者団体や家族会、特別支援学校校長会やPTA連合会、その他に経済団体や弁護士会などが想定される。市町村の場合は、上記の他に、民生・児童委員や商店街連合会、自治会などが加わることも考えられる。

当然ながら、地域協議会を構成するすべての者には守秘義務が課せられることになる。

4. 情報収集、啓発活動

＜差別的取り扱い＞や＜合理的配慮＞については、前述の「対応要領」や「対応指針」にある程度具体的な例が示されてはいるが、現実には個別性が求められることが多いので、適切な配慮を行ううえで迷うことも少なくない。「福祉事業者向けガイドライン」（対応指針）には、不当な差別的取り扱いおよび合理的配慮の例として、「正当な理由なく、サービス提供時間を限定すること」と書かれてはいるが、「正当な理由」とはどういうことか？については示されていない。

例えば「仕事を教えてもらう時に、本人の話す言葉をオウム返ししてもらおうと、本人はそのあと落ちついて取り組みます」という申し出が家族や関係者からあった場合に、それを合理的配慮の例と捉えずに、「ガイドラインでは不当な差別的取り扱いの例として“サービスの利用・提供にあたって、他の者とは異なる取り扱いをすること”とされているので、できない」と回答するようなことが、現実的には起きてしまうかもしれない。

このように、場面、状況、個々の障害特性によってどのような配慮が必要で、どのような対応が差別的取り扱いになるのかという点について十分に整理され、その内容が社会に定着しているものとはなっていないので、現場での取り組みを進めつつ、そこから浮かび上がってきた具体例の収集・整理も並行して進めなければならない。この役割は国が担っており、内閣府が「合理的配慮サーチ」を作成しているので参照いただきたい。

<http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/jirei/index.html>

（参 考）

厚生労働省は、福祉事業者、医療関係事業者、衛生事業者、社会保険労務士の業務を行う事業者向けの4つの対応指針を作成しており、これらの中で取り上げた発達障害者向けの具体的な対応例を以下に抜粋して紹介する。

- 発達障害のAさんは、就労訓練サービスを利用しています。挨拶、作業の終了時、作業中に必要と思われる会話（「おはようございます」、「さようなら」、「仕事が終わりました」、「袋を持ってきてください」、「紐を取ってください」、「トイレへ行ってきます」、「いらっしゃいませ」、「100円です」等）をVOCA（会

話補助装置)に録音し、伝えたいメッセージのシンボル(絵・写真・文字)を押してコミュニケーションをとるようにしたことで作業に集中することができ、休みなく事業所へ通うことができるようになりました。

- 発達障害のBさんは、利用者全体に向けた説明を聞いても、理解できないことがしばしばある方です。そのため、ルールや変更事項等が伝わらないことでトラブルになってしまうことも多々ありました。そこで、Bさんには、全体での説明の他に個別に時間を取り、正面に座り文字やイラストにして直接伝えるようにしたら、さまざまな説明が理解できるようになり、トラブルが減るようになりました。
- 発達障害のCさんは、就労継続支援事業を利用していますが、広い作業室の中で職員を見つけることができない方でした。職員に連絡したくても連絡できず、作業の中でわからないことや聞きたいことがあってもそれが聞けず、不安や混乱が高まっていました。そこで、来所時にあらかじめCさんに職員の場所を図で示したり、現地を確認する、ユニフォームの違いを伝えるなど、職員を見つけるための手がかりを知らせておくようにしたら、Cさんは安心して作業に集中できるようになりました。
- 発達障害のDさんは文字の読み書きが苦手であり、さまざまな手続きの際、書類の記入欄を間違えたり、誤字を書いてしまったりして、何回も書き直さなければなりません。そこで、Dさんの相談を受けている職員は、「記入欄に鉛筆で丸を付けた付箋を貼って示す」、「書類のモデルを作成して示す」、「職員が鉛筆で下書きする」などを試したところ、書類作成を失敗する回数が少なくなりました。
- 発達障害のEさんは吃音症で、会話の際に単語の一部を何度も繰り返したり、言葉がつかえてすぐに返事ができないことがあります。本来は電話をか

けることは苦手なのですが、職場の悩みについてどうしても相談することが必要になったので、社会保険労務士事務所に電話をかけました。その際、相談を受けた社会保険労務士事務所の職員は、Eさんの吃音症に気づきましたが、時間がかかっても話を急がすことなく、不快感を示すこともなく、丁寧に話す内容を聞きました。そして、Eさんは、いろいろな場面で時に言われることのある「性格に問題がある」、「それでは仕事にならない」という誤解や無理解からくる言葉をかけられなかったので、安心して相談をすることができました。

- 自閉症スペクトラム(発達障害)のFさんは知的にはかなり高い児童ですが、ちょっとした思い込みや刺激が元で、トイレや空室に長時間(長い場合は10時間近く)急に籠もってしまうことが多くありました。そこで、不適応を起こしそうになった場合(「起こす前」がポイント)に、事前に決めておいたルールに基づいて(例えば何色かのカードを用意し、イエローカードを見せたら事務室でクールダウンする、レッドカードであったら個別対応の部屋に行きたい等)自らがサインを出して対応方法を選択する経験を繰り返し積むことで、徐々にカードを使用せずに感情の自己コントロールができるようになってきました。約半年ほどで不適応を示すことが殆どなくなり、生活が安定しました。
- 保育所に通う発達障害児のGちゃんは、靴をそろえる、トイレにしっかり座るといった日常生活の動作の一部が十分に身に付いていません。言葉による説明よりも、視覚情報による説明の方が伝わりやすいため、これらの動作の順番を具体化した絵を作成し、必要に応じて見せるようにしています。また、話しかける際にも、顔を見ながら、穏やかに静かな声で話しかけるようにしています。