

C. 根拠及び沿革

- －根拠となる法：障害者オンブズマン法、障害者オンブズマン教育令、職場障害者差別禁止法、大学生同等待遇法
- －1993年 UN の障害者機会均等に関する基準が活動の根拠
- －1994年スウェーデンも上記 UN 基準を受け入れ、HO がスタート

D. 役割

- ①差別を受けた個人に関し、報告書提出
- ②権利に関するアドバイス
- ③多様な調査
- ④規定改正に関与

E. 任務

主な任務は 1993 年障害者機会平等均等に関する UN 指針に関する情報に関する評価をし、普及することである。また、中央政府や地方自治団体が UN 指針に従っているのかの是非を調査することも需要任務である。

F. 支援道具

- －ウェブサイト上の諮問
- －障害者が運営する機構又は障害者代表機構との協力

5. フィンランド

フィンランドでは、2004 年反差別法が制定され、2007 年にこれに対するモニタリングシステムの構築のための研究を行った。この研究は、韓国のモニタリングシステム研究の基本原則を決めるにあたり、非常に大きい示唆をすると考えられる。

A. モニタリングプロジェクトの構成員

労働部、教育部、保健社会部、法務部、国家法政策研究所、内務部、移民委員会、少数者のためのオンブズマン委員会、フィンランド統計庁、スウェーデン語を使用する年金加入者協会、フィンランド障害フォーラム等

B. 核心原則

- －一貫性、反復性

C. 主要結果

- －報告主体は常設で継続的でなければならない
- －差別問題は、公共、民間領域の共通の関心事であるため、関連団体を含まなければならない

- －モニタリング及び報告システムは、多くの諮問委員会の報告と他の活動を補助しなければならない
- －モニタリングは、全ての禁止事由を扱う基本常設部門と、詳細な情報のための変動的部門に分けて構成するのが適切
- －包括的範囲の報告書は 4 年又は毎回の議会の任期ごとに提出するのが望ましい
- －報告書提出主体は、ウェブページに差別に関する資料を整理、公開し、随時更新し、この情報を基盤に中間報告書を毎年作成
- －モニタリングは適正な財政的・技術的支援を受けるべきである
- －モニタリンググループは EU で行う構想と努力が国家的な次元に転換されるようにしなければならない
- －態度研究に関する関心を拡大すべきである。とりわけ、雇用関係における使用者の態度が研究の対象となるべきである。
- －被害者研究と生活実態調査等を通じた資料収集方法を開発しなければならない
- －差別経験に関しては、警察ではなく NGO の資料を活用することもできる
- －警察当局の情報システムに関する開発と研究が必要である
- －産業安全保健当局による報告は、職場における最低生活水準、差別、不適切な行動等に関する質的、量的資料を提供する。
- －最高裁判所の判例研究をする必要がある
- －雇用における平等指針で禁止された行為に関する統計により、直接的なモニタリングをしなければならない
- －労働行政の URA 情報システムが開発されるべきである
- －差別に関する間接指標としての教育に関する統計が報告書に含まなければならない
- －反差別法の機能に関する研究と社会統合法に関する事後研究が必要である
- －モニタリングと報告システムにおける柔軟性は必須である
- －障害者団体と協力機関の報告があるべきである

第 2 節 韓国の障害者差別モニタリングの現況

1. 政府及び公共機関の障害者差別判断基準

障害者差別禁止法以外に、障害者差別を禁止している法、政府及び公共機関の指針から類推できる障害者差別判断基準やサービス提供基準は次の通りである。

〔表 25. 政府及び、公共機関の障害者差別判断基準〕

差別領域		法令／指針／ガイドライン
雇用		障害者雇用差別予防ガイド
		公務員の障害者受験生への便宜支援運営マニュアル
教育		大学修学能力試験の受験生への便宜支援
財貨・サービスの提供及び利用	金融商品及びサービス提供	金融自動化機器へのアクセス指針
	施設物へのアクセス・利用	障害者・老人・妊婦等の便宜増進保障に関する法律施行令
	移動及び交通手段の利用	交通役者の移動便宜増進法施行令
	情報へのアクセス	ウェブへのアクセス向上のための国家標準技術ガイドライン

A. 障害者雇用差別予防ガイド（韓国障害者雇用促進公団 雇用開発院）

1) 募集・採用、賃金及び福利厚生、教育・配置・昇進・転勤、定年・退職・解雇における差別禁止

- ・ 障害者を排除する文句や身体又は、外見に関する条件を明示し、障害者の応募を制限することを禁止
- ・ 職務と関連性が低い身体的条件、資格条件を、求人条件として提示することを禁止
- ・ 障害等級と障害類型による差等待遇禁止
- ・ 正当な事由もなく、障害に対する先入見で障害者採用を拒否することを禁止
- ・ 障害者と非障害者労働者に、教育訓練機会を同等に提供
- ・ 障害を理由に、基本給、手当、号俸等の賃金支給時に不利な待遇をすることを禁止
- ・ 各種福利厚生提供にあたり、障害者と非障害者労働者を同等に待遇
- ・ 正当な事由なしに、昇進から排除しない
- ・ 正当な事由なしに、障害者を解雇したり、強制退職させない
- ・ 障害者労働者が治療やリハビリテーション等を目的に休暇を与えられた場合、その間に勤務していなかったことを理由に雇用上の不利益を与えない

2) 労働組合加入、組合員の権利及び活動：該当項目なし

3) 正当な便宜提供及び本人の意思に反する職務配置禁止

- ・ 求人活動や事業説明会の開催時、障害者のアクセスを考慮
- ・ 建物アクセス権と施設利用保障
- ・ 情報アクセス権保障
- ・ 障害者リハビリ、機能評価、治療等のため、労働時間の変更調整
- ・ 正当な便宜提供のため、作業場の方針の変更調整
- ・ 障害者労働者のための職務再配置調整
- ・ 訓練補助マンパワーの配置、高さ調節用机、点字資料等障害者の訓練参加を補

助するためのマンパワー及び施設の備え

4) 医学的検査禁止

- ・ 障害者採用時、障害者可否を調査するための医学的な検査を実施しない

B. 行政安全部の国家考試へ応募する障害者に便宜支援

- ・ 試験場選定：特殊学校等、別の試験場の選定可能
- ・ 試験室の割当：十分な空間の確保
- ・ 試験道具提供：点字試験用紙及び答案用紙、拡大問題用紙及び答案用紙、代筆、パソコン提供
- ・ 試験時間延長：1.5 倍（全盲）、1.2 倍（低視力等）
- ・ 補助工学機器の使用許可
- ・ 手話通訳士配置
- ・ 面接時、ドウミ（手伝い人）提供
- ・ 面接資料提供

C. 教育科学技術部の大学修学能力試験応募障害者に便宜支援

- ・ 試験道具提供：点字問題用紙及び音声評価資料提供（全盲）、拡大問題用紙及び答案用紙提供
- ・ 試験時間延長：1.7 倍（全盲）、1.5 倍（低視力等）
- ・ 試験類型変更：聴覚障害者のうち、試筆検査対象者の場合、リスニング評価を筆答試験に代替
- ・ 補助工学機器の使用許可

D. 金融自動化機器へのアクセス指針

1) 適用対象

金融自動化機器の設置及び使用者インターペースの設計、制作及び提供

2) 便宜提供内容

- ・ 手又は腕の動きを補完
- ・ 反応時間の補完
- ・ 視力の補完及び代替
- ・ 色の識別の補完
- ・ 聴力の補完及び代替
- ・ 認知能力の補完

E. 障害者・老人・妊産婦等の便宜増進保障に関する法律

1) 適用対象

- ・ 障害者・老人・妊産婦等の便宜増進保障に関する法律施行令別表 1 による該当施設のうち 2009.4.11 以降新築・増築する施設物

2) 正当な便宜提供の内容及び設置基準

- ・ 障害者・老人・妊産婦等の便宜増進保障に関する法律施行令別表 2

F. 行政安全部ウェブ・アクセス指針

- 1) 適用大洋：ウェブサイト構築事業の事業計画の樹立、システム構築、監理の全段階
- 2) 技術ガイドライン

G. 交通弱者の移動サービスの増進法

1) 適用対象

- ・交通手段：バス、鉄道車両、都市鉄道車両、航空機、船舶、公益電鉄
- ・旅客施設：旅客自動車、バス停留所、鉄道駅舎、都市鉄道駅舎、乗換施設、空港施設、港湾施設、公益電鉄駅舎
- ・道路：道路・準用道路

2) 便宜施設提供内容及び設置基準

- ・交通手段：案内放送、文字案内板、行先地表示等の案内施設、車椅子昇降施設、交通弱者用の座席等の内部施設、垂直吊革、障害者接近表示等
- ・旅客施設：歩行接近路、主出入口、障害者専用駐車区域、通路、傾斜路、エレベーター、エスカレーター、階段、障害者専用トイレ、点字ブロック、誘導及び案内施設、警報及び避難施設
- ・道路：交通弱者が通行できる歩道、地下道、歩道橋、障害者専用駐車区域、交通弱者が利用できる休憩室及び地下商店街、交通弱者が利用できる音響信号機

2. 障害者差別モニタリング現況

A. 国家人権委員会 (<http://www.humanrights.go.kr>)

1) 国家人権委員会の主要事業

- ・差別是正機構運用（「障害者差別禁止法」障害者差別是正小委員会を含む）
- ・人権関連法令・制度・慣行等を調査・研究し、改善を勧告
- ・人権侵害及び差別行為を調査・救済
- ・人権に関する教育・広報
- ・国内外の人権関連団体・機構と協力
- ・国家人権政策の基本方向提示
- ・人権意識の拡散のため、教育・広報体系を構築し、具現

2) 国家人権委員会地域事務所の障害差別関連事業

①カンジュ事務所

- ・2008. 5-6 月、地下鉄の調査を通し、サービス施設に関するモニタリングの 1 回目を実施

②デグ事務所

- ・構成：障害者団体中心の構成、障害類型別に代表性を持った障害者団体 11 カ所で構成
- ・しかし、活動はあまり無い

③ブサン事務所の「障害者差別禁止法」モニタリング団

- ・構成：20代～40代、大学生等非障害者、障害者関連団体、障害者等23人
 - ・活動経緯：2008.10.1-2008.12.31 「障害者差別禁止法」モニタリング団活動構想
 - （人員40人）→2008.10.9発足
 - ・資格：人権（障害）分野に興味を持っている人
 - ・活動：現在は「障害者差別禁止法」違反や問題点を探すことに焦点を当てるよりは、一般市民の認識改善や障害者差別禁止法の広報と教育に焦点を当てている。
- 3) 実体調査を通じたモニタリングの遂行
- ・地方自治団体の精神保健業務、遂行実体調査（2007.8.16）
 - ・重症障害者生活実体調査：活動補助人サービスを中心に（2007.1.26）
 - ・障害者生活施設生活人人権状況の実態調査：養成化された条件付き申告福祉施設を中心に（2006.12.13）
 - ・色覚異常者（色盲・色弱）の雇用等に関する差別研究（2005.2.14）
 - ・差別関連法令実体調査：2003年度人権状況実体調査 研究サービス事業報告書（2004.3.12）
 - ・民間保険上の障害者差別実体調査（2003.6.4）
- 4) 国家人権委員会実体調査後勧告事項
- ・民間保険：障害者差別改善勧告（2005.8.22）
 - ・勧告背景：民間保険における障害者差別問題が、持続的に提起されており、2005年1月、障害者多数雇用事業所（キョンサン北道チルゴク郡所在）の火災事故を契機に差別の深刻性を再度認識
- 5) 国家人権委員会の障害と関連した真情事件に対する意見表明、勧告等
- ①2002.4.11付け01ジンチャ1決定（障害を理由とした差別）
- ・公務員昇進任用における障害者差別の意味
 - ・地方自治体長が、法律上優先的任用対象者に与えなければならない昇進の機会を、身体的障害を理由に、合理的な理由なしに与えなかったことは、平等権を侵害した差別行為に該当するのにかに関する是非（積極）
 - ・差別行為をした地方自治体長に、言論媒体を通じた謝罪を要求したことは、憲法に定められた良心の自由を毀損する余地があるのにかに関する是非（積極）
 - ・地方自治体長の差別行為がその意思に反し、当該職を退く事由にならず、次回の地方自治体長選挙への出馬問題は、本人が判断すべき問題として捉え、国家人権委員会が勧告できる救済措置の範囲に含まれないとみた事例
- ②2006.6.30ジャ01ジンチャ45、02ジンチャ58、03ジンチャ7、47（併合）決定（運転免許発給時の障害者差別）
- ・道路交通法上、自動車免許取得時、障害者の身体状態によって、取得できる運転免許の範囲及び条件付きの基準、並びに、運動能力測定機器判定基準のうち、ハンドル操作の合格基準は、障害者の運転免許取得を過度に制限しているため、これを陳情人の平等権を侵害した差別として認め、警察庁長に、関連規定を改正するように勧告
- ③2004.10.25.ジャ04ジンチャ115決定（選挙放送での手話通訳制度改善意見表

明)

- ・公職選挙及び選挙不正防止法に、聴覚障害選挙人のための字幕又は、手話通訳を任意的に放映できるようにした規定が聴覚障害者の平等権を侵害する恐れがあるのかに関する是非（積極）
- ・上記のような事実が認められるため、同規定を義務規定に改正する必要があると意見を表明した事例

④2004.11.8 ジャ 04 ジンチャ 53 決定（障害を理由とした雇用差別）

- ・国立大学校で、障害者を昇進から継続的に排除したのは、障害を理由とした、憲法第 11 条の平等権を侵害することなのかに関する是非（積極）
- ・上記の事実が認められるため、陳情人に対する差別行為を中止し、再発防止のため、当該大学校の勤務成績指針等に、障害者差別禁止条項を設けるように勧告した事例

⑤2004.11.22 ジャ 03 ジンギ 6375、04 ジンチャ 17 決定（障害を理由とした雇用差別）

- ・公務員任用試験において、肢体障害者又は脳性まひ等で筆記が難しい人のため、試験時間延長等の補完措置を取らないことが、障害を理由とした、憲法第 11 条の平等権を侵害するののかに関する是非（積極）
- ・上記の事実が認められるので、試験時間延長、パソコン使用等、公務員公開競争採用試験に関する補完措置を取るよう勧告した事例

B. (社) 韓国障害者人権フォーラム 障害者政策モニタリングセンター
(<http://www.ableforum.com/>)

1) 障害者政策モニタリングセンターの設立目標

- ・政府障害者政策の論議・決定・執行過程に対し、正しい批判と監視機能を果たし、障害者当事者が、障害者関連政策と関連し、合理的で現実的な代案を積極的に提案することにより、障害者関連政策・制度・法律がより効果的に遂行されるようにする
- ・障害者当事者が中心となって、障害者人権福祉政策と法案に関する議定活動を直接監視、分析、評価し、障害者の知る権利が充足され得る
- ・放送・ネット等の多様な媒体に対する障害者のアクセスを保障、拡大していき、このような媒体の中から相変わらず、現れる障害者に関する誤解を改善し、正しい認識が形成されるようにする
- ・障害者当事者による多様なモニタリング事業を通じ、障害者政策の公共性を高め、実効性のある政策の樹立を促し、究極的には障害者政策の発展を図り、障害者人権の拡張の基盤を構築する

2) 障害者政策モニタリングセンターの運用

センターは、内部規定により、80%以上が、障害者で構成されている。現在 4～5 人で運用されているが、モニタリングを実施する政策及び事案別に、毎年流動性がある。人員は増加しつつあるようだ。

教育は、事前教育と追従教育に分かれて行われるが、具体的なものは次のとおり

である。

- ・事前教育：1泊2日で、年初に実施
- ・追従教育：地域別教育を実施。月1回、モニタリング要員を直接訪ね教育。変更事項の伝達及び集団教育後質疑、現況点検及び教育実施
- ・全8地域に分かれる。(ソウル/インチョン1チーム、ソウル/インチョン2チーム、キョンギ、デジョン/チュンチョン、カンジュ/ジョンナ、デグ/キョンブク、プサン/キョンナン、ジェジュ)
- ・モニタリング現況は、ウェブを通し、リアルタイムに報告、地域別のモニタリング結果の報告大会がある。

3) 障害者政策モニタリングセンターの細部事業

4) ウェブアクセスのモニタリング現況

人権フォーラムが行うモニタリングの最も代表的なのは、ウェブアクセスのモニタリングであるといえる。同フォーラムでは、2009年2月26日「第3回ウェブアクセス 優秀機関授賞式」を開催し、WAマーク認証サイトを確定・発表した。今回の評価は、中央政府機関、自治体、国会、教育機関、市民団体、民間機関等全部で1,100個のサイトが対象になり、5カ月間の評価を通してなされたものである。

評価結果、全体1位は、国立医療院を含むキョンブク道庁、韓国私学振興財団、韓国造幣公社、関税庁等95点以上を獲得した10カ所の政府・公共機関ウェブサイトがWAマークを付与された。また、民間機関の最高点数は、プレシアンが85点で、その以外にはWAマークを付与されたところがない。WAマーク審査は、2006年開発された13項目の「ウェブアクセス使用者評価指標」を基準に、5カ月間、各サイトを2人の評価委員がクロスチェックで1次評価をし、1次評価で上位44個のサイトを対象に2次評価をするといった手続きを通じてなされた。

4. 障害者差別モニタリングの概念及び範囲

障害者差別モニタリングの概念及び範囲について、「モニタリング政策研究」より以下、一部抜粋する。(p.12の一部抜粋)

第2章 理論的背景

第1節 障害者差別モニタリングの概念及び範囲

2. モニタリングの機能

- ①一致機能：事業計画と関係する管理者と利害当事者の行動が、議会や規制機関、その他政策専門機関が提示した基準及び手続と一致するのかを把握。
- ②監督機能：特定された対象グループに分配しようとした資源とサービスが実際与えられたのかを把握。
- ③会計機能：長期間にわたる政策や計画の施行（資源の投入）により現れる社会の経済的な変化（政策成果）に関する情報の生産に役に立つ。
- ④説明機能：政策と計画の結果及び運営状況の説明。

3. モニタリングの種類

- ①プログラムモニタリング：プログラムの執行のため、使われた資源の投入と実際行われているプログラムの活動を測定し、すでに設計されたプログラムとその測定結果を比較することにより、プログラムが最初の意図通り、確実に執行されたのかを把握。「障害者差別禁止法」では、同法がきちんと守られているのかをモニタリングするのである。
- ②成果モニタリング：プログラムの成果を測定し、最初に予測した成果と比較し、問題が発生した場合には、その原因を探り是正することにより、本来期待した成果が達成できるようにすることが目的である。「障害者差別禁止法」との関連では、同法が本来意図した目標を達成したのかを評価し、問題がある場合には政策の執行過程を検討してその原因を是正するのである。

5. 障害者差別禁止法のモニタリングの概要

障害者差別禁止法のモニタリングの概要について、「モニタリング政策研究」より以下、一部抜粋する。(p.90の抜粋)

第5章 障害者差別禁止法のモニタリングシステム構築法案

第1節 障害者差別禁止法のモニタリングの概要

1. 障害者差別改善モニタリングの概念

障害者差別改善モニタリングの概念とは、障害を理由とした差別に関する実態を点検し、障害者差別改善と関連した政策的努力を評価するための道具を指す。

「障害者差別禁止法」に基づく障害者差別改善モニタリングに関する定義は、次のようにすることができる。

- ・障害者等（障害者、代理・同行者、補助器具）に対し、
- ・あらゆる生活領域（雇用、教育、財貨とサービス、司法・行政、母・父性権、家庭・施設、女性・児童等）にわたり、
- ・だれが（政府、公共機関、民間等）
- ・どのような類型の差別（直接差別、間接差別、正当な便宜提供拒否、広告差別等）をしているのか、そして発生した差別に対する権利救済は行われているのか、差別改善のための政策的努力が履行されているのかをモニタリングすること

2. 障害者差別改善モニタリングの必要性

- ①「障害者差別禁止法」履行に対する監視と点検
- ②障害者差別実態と関連した国家的水準の基礎資料の確保
- ③障害者差別改善政策の開発と執行、評価と関連した資料の作成

3. 障害者差別改善モニタリングの推進目標及び戦略

A. 推進目標

モニタリング体系構築を通じた障害者差別改善政策の基盤準備

B. 推進戦略

- ・政府と民間、障害者当事者参加を通じたモニタリングの実効性確保
- ・持続的・安定的モニタリングが可能なシステム構築
- ・多次元的なモニタリング道具の活用

6. その他の参考資料

3.~5.は、「モニタリング政策研究」からの抜粋だったが、内閣府の委託研究においても障害者施策にかかわる監視の仕組みの比較をおこなった「障害者の社会参加促進に関する国際比較調査研究」（平成20年度内閣府委託報告書）がある。

障害者に係る監視の仕組み（抜粋して筆者作表）

国名	監視の仕組み（監視を担っている機関）
アメリカ合衆国	全米障害者評議会 アメリカ合衆国市民権委員会
イギリス	平等人権委員会 障害問題担当局（ODI）
ドイツ	反差別局
フランス	高等差別禁止平等機関（HALDE）全国障害者諮問評議会（CNCPI）全国障害会議
ニュージーランド	ニュージーランド障害者長期計画（NZDS）障害者顧問委員会 人権委員会 人権審議裁判所
オーストラリア	人権委員会 アミカス・キュリエ（裁判所に対する友人）

今回の対象国における障害者施策にかかわる監視の仕組みには、第一に政府機関によるもの、第二に政府などの財政的支援を受けているが政府から独立した機関のもの、第三に人権委員会などの行政委員会によるもの、第四に障害者団体によるものがある。（平成20年度内閣府「障害者の社会参加促進に関する比較調査研究」委託研究 p.403）

（抜粋して筆者作表）

監視の仕組みの分類	国
(1)政府機関によるもの	ニュージーランド、イギリス
(2)政府から独立した機関のもの	アメリカ
(3)人権委員会などの行政委員会	イギリス、オーストラリア、ニュージーランド、フランス、アメリカ
(4)障害者団体によるもの	イギリス

障害者施策を監視するためには、第1に監視は独立した機関が担うべきであり、第2に財政的支援が補償された磐石な体制を補償することが必要であろう。第3に、今回の調査対象国では監視体制を担う機関は、障害者の利益代表者の側面が

強いが、障害者だけでなくより多角的な価値を反映できることが望ましいと考えられる。第4に調査内容や報告書などを監視機関が独自に決定、作成する制度が必要である。(平成20年度内閣府「障害者の社会参加促進に関する比較調査研究」委託研究 p.404)

7. まとめにかえて

障害者政策のモニタリングには、差別を指摘し是正する差別是正機構としての積極的なモニタリングだけでなく、障害者問題に無関心な人にも人権問題としての障害者問題を理解させる役割もある。その場合、調査研究という手法をとることが有効な場合があると思う。それは、客観的なデータによる事実の公開が、社会参加を阻まれている人々の事実をより鮮明にしてくれるからである。

また、現在行政評価で行われている評価は、インプット（財源をどのくらい投入したか、すなわち予算の規模）評価にとどまり、アウトプットまたはアウトカム（その政策によってどのような効果や成果か）の評価が不足している。特に社会サービスにおいては、客観的なモニタリングによるアウトカム評価が重要である。障害者の施策も単なる予算の獲得に終わってはならない。持続性のある政策を維持するためにも、継続的なモニタリングのメカニズムを構築することは必須だと思う。

参考文献

韓国保健福祉家族部（2009.5.8）「障害者差別改善モニタリングシステム構築のための政策研究」（平成21年度厚生労働科学研究費補助金 障害保健福祉総合研究事業 『障害者の自立支援と「合理的配慮」に関する研究』の一環として翻訳されました）【翻訳：朴 誌現、Park Jihyeon】（この和訳版は研究代表者より希望者にはPDFで配布しています）

藤本俊明（2001）「国際人権法の国内的实施と国内人権機関」NMP研究会・山崎公士編著『国内人権機関の国際比較』現代人文社 pp.31-47.

平成20年度内閣府「障害者の社会参加促進に関する国際比較調査研究」委託報告書、平成21年3月 WIP ジャパン株式会社【内閣府ウェブサイト以下 URL「障害者施策に関する調査等」から全文ダウンロードできます】

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

厚生労働科学研究費補助金（障害保健福祉総合研究事業）

分担研究報告書

障害者の自立支援と『合理的配慮』に関する研究

－諸外国の実態と制度に学ぶ障害者自立支援法の可能性－

「合理的配慮」の制約条件に関する検討

－教育分野を中心に

研究分担者 星加良司

（東京大学大学院教育学研究科附属バリアフリー教育開発研究センター 専任講師）

研究要旨

障害者の権利条約において「合理的配慮」の拒否が差別として規定されたことの意義は、日本でもしだいに広く認識されるようになってきたが、合理的配慮規定の内部に、配慮提供を免責する要件が含まれており、その点の解釈と運用のあり方によってこの規定の実効力が大いに左右される、という点に対する理論的関心は相対的に希薄である。本研究では、合理的配慮規定に含まれる免責要件を「過度な負担」と「根本的な変更」という要素に大別した上で、とりわけ教育分野に着目してそれぞれの意味内容や機能について考察し、合理的配慮規定の運用局面における理論的課題の一端を明らかにすることを目的とした。

研究の結果、第1に、「過度な負担」という免責要件が配慮のもたらす利便性の適正水準ではなくその一般性や効率性に重点を置く基準として運用されているために、配慮が「合理的」とされる範囲は、それによって障害学生が「有資格」になる最低限のラインに限界付けられる傾向があることが示された。第2に、「根本的な変更」という免責要件の中でとりわけアカデミック・スタンダードの変更の可否をめぐる司法的判断が、障害学生の訴えを棄却する役割を果たしていることが示され、そのことには一定の正当な理由がある一方でアカデミック・スタンダードそのものが有する非中立性への感受性を封殺する危険性についても顧慮されるべきだという論点が提示された。以上は、平等実現の観点からは英米の差別禁止法制における免責要件の運用に関する問題性を示すものといえる。

A. 研究目的

本研究の目的は、障害者権利条約の差別禁止規定において重要な役割を果たしている合理的配慮概念に付随している免責要件を「過度な負担」と「根本的な変更」という要素に大別した上で、とりわけ教育分野に着目してそれぞれの意味内容や機能について考察し、合理的配慮規定の運用局面における理論的課題を明らかにすることである。

B. 研究方法

基本的に文献調査によって研究を進めた。また、国際人権法学等の関連領域の研究者との議論の場を定期的に設け、理論構築の妥当性について適宜確認し、論旨を精査した。

（倫理面への配慮）

本研究は人を対象とする調査等を含むものではないが、研究の実施に当た

っては「日本社会学会倫理綱領」等の関連規定を遵守し、研究倫理上遺漏のないよう努めている。

C. 研究成果と考察

本研究を通じて、主に以下の2点の知見が得られた。第1に、「過度な負担」という免責要件が配慮のもたらす利便性の適正水準ではなくその一般性や効率性に重点を置く基準として運用されているために、配慮が「合理的」とされる範囲は、それによって障害学生が「有資格」になる最低限のラインに限界付けられる傾向があることが示された。第2に、「根本的な変更」という免責要件の中でとりわけアカデミック・スタンダードの変更の可否をめぐる司法的判断が、障害学生の訴えを棄却する役割を果たしていることが示され、そのことには一定の正当な理由がある一方でアカデミック・スタンダードそのものが有する非中立性への感受性を封殺する危険性についても顧慮されるべきだという論点が提示された。

D. 結論

合理的配慮規定に含まれる免責要件は「非差別だが平等でない状態」を許容する基準という性格を帯びており、基本的に抑制的に解釈されるべきであると考えられる。その観点からは英米の差別禁止法制における「過度な負担」と「根本的な変更」に関する過重性基準の運用には幾つかの問題が含まれており、より柔軟な運用を可能にするための手法を検討する必要がある。

E. 研究の政策的含意

本研究は、障害者権利条約批准の現実的なスケジュールと差別禁止法制の制定の可能性を睨んだ日本の現状に照

らして、合理的配慮規定の解釈と運用に関する政策的インプリケーションを得ることを目的としている。また、教育分野に特に焦点を当てた研究を行った含意は次の2点である。

第1に、従来の合理的配慮概念についての検討は雇用・就労分野に集中する傾向があり、それに比して教育分野における理論的検討が十分になされていない点である。第2に、雇用・就労分野と教育分野では義務付けられる配慮提供の性質や範囲が法的にも理論的にもやや異なっており、教育分野における合理的配慮の運用に当たっては免責要件をより厳密かつ抑制的に理解すべきであると考えられる点である。

F. 研究発表

・ Hoshika, R., 2009, Equality of Opportunity and Japanese Type of Quota System in Employment Today Forum 2009 in UK, "Disability and Economy: Creating a Society for All" (Manchester Metropolitan University)

G. 知的所有権の取得状況

なし

「合理的配慮」の制約条件に関する検討

－教育分野を中心に－

星加 良司

1. 問題の所在

「障害者の権利条約（Convention on the Rights of Persons with Disabilities）」において合理的配慮（reasonable accommodation）の拒否が差別として規定されたことの意義は、日本でもしだいに広く認識されるようになってきた。一方で、合理的配慮規定の内部に、配慮提供を免責する要件が含まれており、その点の解釈と運用のあり方によってこの規定の実効力が大いに左右される、という点については、それほど理論的関心を集めていないように思われる。

本稿では、合理的配慮規定に含まれる免責要件を「過度な負担」と「根本的な変更」という要素に大別した上で、とりわけ教育分野に着目してそれぞれの意味内容や機能について考察する。ここで教育分野に特に着目するのは、第1に、合理的配慮概念についての検討が雇用・就労分野に集中する傾向があり、それに比して教育分野における理論的検討が十分になされていないからであり、第2に、雇用・就労分野と教育分野では義務付けられる配慮提供の性質や範囲が法的にも理論的にもやや異なっており、教育分野における合理的配慮の運用に当たっては免責要件をより厳密かつ抑制的に理解すべきであると考えられるからである。以上の問題意識に従って、合理的配慮の免責要件に関して、法の運用局面における理論的課題を明らかにしたい。

2. 「非差別」とはどのような状態か

2.1. 「非差別」と「平等」の概念的区別

まず、障害者の権利条約に合理的配慮の提供義務が謳われたことの意義を確認しておこう。障害者の権利条約では、直接差別（障害を理由とする「異なる取り扱い（disparate treatment）」に基づく不利益待遇）に加えて、間接差別（外形的に中立的な基準が障害者に対して「異なる効果（disparate impact）」を有することによって生じる不利益待遇）をも禁止対象としている。ただし、後者の側面に関して障害問題の領域には、ジェンダーや人種／エスニシティ等の領域における間接差別状況を是正するための方策とは、やや異なる事情がある。それは、通常の間接差別状況においては、いったん妥当な条件を整えれば、その後の作為的な是正措置は基本的に不必要であるのに対し、障害領域では環境の調整に当たって個別的で継続的な作為的働きかけ（とそれに伴う費用負担）が必要な場合があるということだ（関川 1999、東 2008）。この作為的な是正措置を正当化し義務付けるために導入されたのが合理的配慮概念であり、それによって障害者の権利条約では特定の間接差別状況を実効的に禁止すること

を可能にしているのである。

では、この概念装置によって保障される「非差別 (non-discrimination)」とはどのような状態のことなのだろうか。改めて確認すれば、障害者の権利条約では「合理的配慮」を、「障害のある人が他の者との平等を基礎としてすべ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切な変更及び調整であって、特定の場合に必要とされるものであり、かつ、不釣り合いな又は過重な負担を課さないもの」(第二条)と定義している。ここでは、この定義中の「必要かつ適切な変更及び調整」と「不釣り合いな又は過重な負担を課さないもの」という文言に着目しよう。この定義が意味するのは、この条約において義務付けられる配慮の範囲が、「(障害者にとっての) 平等な権利行使のための必要性」および「(配慮提供者にとっての) 非過重性」という2つの要件によって特徴付けられているということだ。別の言い方をすれば、法的に義務付けられる配慮の合理性は、「非過重性」という制約条件下での「必要性」によって特定されるのである。

このことが意味するのは、法的に保証される差別禁止は、平等実現の必要条件であっても充分条件ではない、ということだ。平等実現のために求められる措置のうち、「非過重性」という制約条件をクリアする部分のみが、差別禁止の対象とされるのだ。したがって、仮にこの条約が求める合理的配慮の提供義務を満たしており、その意味で「非差別」な状態を実現していたとしても、その中には「非差別」ではあるが「平等」ではないという状態が存在するということなのである。

2.2. 平等理念の高次性と制約条件の理解

上記のように、非差別概念が平等概念の部分集合であるとするならば、障害者の権利条約はどのレベルの「平等」を規範的に要請していると考えればよいのだろうか。

この問いへの回答は様々でありうる。たとえば、少なくとも法的な禁止の基準が「非差別」であることは確かである。一方、条約の一般原則を定めた第三条において、「非差別」と並んで機会の平等、アクセシビリティといった規範的理念が掲げられていることを見れば、少なくとも「非差別」に還元されない幾つかの規範的要素がこの条約が要請していると理解できるかもしれない。加えて、障害者の権利条約がその目的として、「障害のあるすべての人によるすべての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、並びに障害のある人の固有の尊厳の尊重を促進すること」(第一条)を掲げていることに照らせば、「非差別」を含むより広範な平等が、高次の規範的目標として規定されていると理解するのが適切ではなかろうか。

このように「平等」を高次の規範的目標として理解すると、「非差別だが平等でない状態」はリアリズムによって許容されているに過ぎない。ここでのリアリズムとは、各国の経済的・社会的な発展状態や文化的な差異、個別具体的な状況や事情の多様性に鑑みて、規範的要請を「合理的」な範囲に留めるという現実的な運用を意味している。ただし、この現実的な運用が理念上は平等実現という規範的な目標を侵害するものであることを踏まえるならば、「非過重性」という制約条件は抑制的に用いられるべきだろう。すなわち、配慮提供が「過重」であるという理由で免責されるのは、その理由が十分に説得的でやむをえないと判断されるケースに限定されるべきだということ

とである。

では、配慮提供が免責されるケースとはどのような理由による場合なのか。当然それは各国の社会文化的背景や法体系との関連で異なってくるから、条約そのものから直裁にその回答を引き出すことはできない。そこで本稿では、条約批准の現実的なスケジュールと差別禁止法制の制定の可能性を睨んだ日本の現状に照らしたインプリケーションを得るため、既に合理的配慮概念を含んだ差別禁止法の運用実績があり²⁾、「平等」等の規範的理念についての一定の理解を共有している英米の実態を手がかりにして、「過重性」という免責要件の内実と機能について考察していくことにする。中でも、1節で示した理由により免責に関するリーズニングがより論争的である教育分野に焦点を当て、分析を行う。

3. 制約条件の検討 I : 「負担」をめぐって

3.1. 種類の過重性

高等教育分野における配慮提供をめぐっては、アメリカにおいてより多くの訴訟が積み重ねられており³⁾、議論の蓄積も豊富である。そのため、まずは ADA (Americans with Disabilities Act、障害を持つアメリカ人法) 下のアメリカの高等教育における合理的配慮に関して、免責要件を確認することから始めよう。その際、ADA がリハビリテーション法 (Rehabilitation Act) 504 条等の関連法規における教育に関する規定とそれに基づく判例を基本的に引き継いで運用されていることを踏まえ、リハビリテーション法等にも適宜言及しながら論述を進める。

ADA において提供される配慮が「合理的」と見なされないケースは、一般に 3 つのタイプに分類される (Jarrow 1997)。

- (1) 配慮の提供ないし参加の容認が、他者の健康ないし安全に対する直接的な脅威 (direct threat) をもたらす場合。
- (2) 配慮の提供が、(教育的観点から) カリキュラムの本質的要素の実質的な改変 (substantial change) を意味するか、もしくはサービスの提供の仕方の実質的な変更 (substantial alteration) を意味する場合。
- (3) 配慮の提供が、財政上ないし運営上の過度な負担 (undue burden) をもたらす場合。

このうち、(1)は ADA の差別禁止規定一般に対して設定されている制約条件であるが、配慮そのものの性質についての規定ではなく、配慮提供の下で障害者が当該の活動に参加することに伴う結果に関する規定であるため、本稿の目的にとって直接の考察の対象とはしない。したがって配慮そのものの性質に着目する限り、教育機関が障害学生に対する配慮提供を免責される「過重性」の要件とは、それによって財政上ないし運営上の観点から「過度な負担」が生じる場合、または教育上の観点からカリキュラムの本質的な内容が変更される場合だということになる。

3.2. 「過度な負担」の境界

それではまず、「過度な負担」という意味での過重性が何を意味するのかについて考えよう。この場合、焦点となっているのは財政上・運営上の負担だから、語の日常的な意味において提供者側の金銭や労力に関わる負担の程度が問題となる。したがって、どの程度が「過度」になるかは、提供主体の負担能力に応じて変わってくることになるが、一般的に言えば、配慮提供の物理的・財政的効果により、事業運営が継続できなくなる場合が「過度な負担」に該当することは論を待たないだろう(絶対的な条件)。論争的なのは、事業運営自体が不可能になるわけではないものの相当の困難が生じるような場合(相対的な条件)であり、この水準がどのように判断されるのかが現実的には重要な意味を持つ。

どの程度の負担が過重性の要件を満たすことになるのかについては、配慮提供者側の財政規模や組織の性格、利用可能な公的助成の有無等、個別の状況に応じて判断されることになる(東 2008)が、ADA やリハビリテーション法の一般的・標準的な解釈については判例の蓄積や施行規則等によって一定の指針が示されている(34 Code of Federal Regulations)。それによれば、教育機関には障害学生が教育プログラムの内容やそれに関する情報にアクセスできるよう、障害学生に対して差別的な効果を有するプログラムや要求を調整することが義務付けられており、またそのために不可欠となる「追加的な補助(auxiliary aids)」の提供が求められている。ここでの「追加的な補助」としては、「録音された教科書、通訳者や口頭で提供される素材を聴覚障害学生が利用できるようにするその他の有効な方法、視覚障害学生のための図書館の朗読者、肢体障害学生の利用に適した教室の環境、その他類似のサービスや行為」が例示されている。

他方、次のような性質を含む配慮については提供義務から除外されている。第1に、特定の個人に特化した配慮を提供する必要はないとされる。具体的には、「介助者、個別に処方された装置、個人的な利用や研究のための朗読者、個人的な要求についてのその他の装置やサービス」については提供義務のない措置として例示されている。第2に、障害学生にとって最も効果の高い(そのために金額の高価な)支援機器等を提供する義務も課されないとされる(Pardeck 1998=2003)。このことから、負担の過重性を判断するに当たって、配慮が障害学生にもたらす利便性の適正水準よりも、その一般性や効率性に重点を置く基準が採用されていることが分かる。

3.3. 合理性による平等性の侵害

では、こうした「過度な負担」の解釈は、障害学生の教育環境に対してどのような機能を果たすことになるだろうか。この点を検討するに当たっては、配慮の「合理性(reasonableness)」と「有資格障害者(qualified persons with disabilities)」という法の保護対象の設定との間の関係について、分析する必要がある。ADAにおいて法的な保護対象、すなわち合理的配慮の提供対象となるのは「有資格障害者」に限られる。教育機関に適用されるADA タイトルII とリハビリテーション法の関連規定においては、「有資格障害者」はそれぞれ次のように定義される。

「規則、方針ないし実施における合理的修正や、建築上・コミュニケーション上・移動上の障壁除去、または追加的な補助やサービスがなされれば、またはそれがなされなくとも、公的組織によって提供されるサービスを受けたりプログラムや活動に参加するための本質的な適格要件 (essential eligibility requirements) を満たす人」(ADA)

「入学試験や受講する教育プログラムや活動に対する学術的・技術的基準の要求を満たす人」(リハビリテーション法 504 条)

ここで注目したいのは、こうした規定の焦点が、配慮の提供によって特定の基準を満たす(有資格の)人と、その基準を満たさない(無資格の)人との分岐点に向けられていることである。こうした適格要件を定めることにより、有資格性を有する最低限の水準が法的な焦点として浮かび上がるのだ。一方、前項で確認したように、「過度な負担」という免責要件は事実上、提供者側が最も安価で容易なオプションを選択することを許容している。

以上を踏まえると、配慮が「合理的」とされる範囲は、それによって学生が「有資格(qualified)」になる最低限のラインに限界付けられる傾向があることが分かる。なぜなら、有資格性を満たした上でさらなる学業上の達成(achievement)を得るための配慮は、「安価で効率的」な配慮提供を許容する規定の下では容易に「過度」なものとして免責されうるからだ。

このことを明確に理解するために、次のような単純化されたケースについて考えてみよう。今、障害学生 x に対して $a \cdot b \cdot c$ の 3 種類の配慮が提供可能であるとしよう。このとき、3 種類の手段を用いた場合に実現される達成はそれぞれ $Aa \cdot Ab \cdot Ac$ 、配慮提供にかかる費用は $Ca \cdot Cb \cdot Cc$ であり、それらは以下の関係を満たしている。

$$Aa < Ab < Ac \\ Ca < Cb < Cc$$

また、単位取得ないし進級について要求される最低水準の達成を Am 、障害学生 x が属する学生集団の標準的な達成を As とすると、以下の関係が成り立つものとする。

$$Aa = Am < Ab = As < Ac$$

では、この場合教育機関が障害学生 x に対して提供を義務付けられる配慮はどの水準になるだろうか。上述の論点を踏まえれば、 Aa の水準の達成が得られれば「有資格性」は満たされるから、最低限の配慮提供として手段 a が選択される可能性が高いといえる。場合によっては手段 b が選択されることもあるかもしれないが、手段 c が提供される可能性はきわめて低い⁴⁾。

もちろん、上記の例において、実質的な平等を実現するためにどの配慮が適切であ

るのかを一意的に確定することはできない。我々に観察可能なのは結果として得られた達成水準のみであるため、3種類の配慮が有する「手段としての適切性」を判断することができないからだ。しかし、ここで問題にしたいのは、そうであるにもかかわらず「過度な負担」という免責要件の下では常に低水準の配慮が選ばれる傾向があり、そのこと自体が「平等」の実現という規範的目標を侵食する可能性を高めているという点である。

4. 制約条件の検討Ⅱ：「変更」をめぐって

4.1. 「アカデミック・スタンダード」という基準

次に、「過重性」を構成する他方の要素である「根本的な変更」が何を意味するのかについて考察しよう。ADAにおいては、ある教育課程への入学条件や教育活動への参加条件が当該学生の入学や参加の機会を妨げている場合にその条件を撤廃すること、障害学生への教師の多大な配慮のために他の学生に対する指導が実質的に減少するようなクラスに当該学生を参加させること、障害学生の用いる補助装置や障害学生の振る舞いが他の学生の学習能力に重大な影響を及ぼすようなクラスに当該学生を参加させること、等が「根本的な変更」とされる (Pardeck 1998=2003)。中でも入学・参加条件の変更は、教育機関がアカデミック・スタンダードを設定する自由を有していることとの関係で重要な争点とされてきた。この点に関して、ADA やリハビリテーション法においては、とりわけ臨床経験を求める専門職養成プログラムにおいて、高等教育機関が学生に対して知的および身体的双方の意味でのアカデミック・スタンダードを満たすよう要求することを認めてきており、その変更を求めることは「過重性」に抵触するものと見なされるのが通例である⁵⁾。そのため、アメリカでは教育機関が学生の求める特別な配慮提供を拒否した場合でも、アカデミック・スタンダードに適合する配慮を提供したことを主張できさえすれば、それを越える、すなわちアカデミック・スタンダードの変更を伴うような配慮を求められることはなく、したがってこの点で障害関連差別を証明しようとする学生の訴えが連邦裁判所で認められるケースは非常に少ない (Davies & Lee 2008)。

このように、アカデミック・スタンダードに関わる変更についてきわめて抑制的な判断がなされてきた理由としては、裁判所がアカデミック・スタンダードの取り扱いに際して実質的な判断を留保してきたことが挙げられる。裁判所が判断に当たって焦点を当てるのは、当該の基準が実質的に妥当であるか否かではなく、それを適用した学部や管理者が「専門的判断」を用いたか否かという点である。したがって、原告の学生が、教育機関(の決定に与る個人または委員会)が専門的判断を行使しないことで、承認された学術規範からの実質的な逸脱が生じたことを証明できない限り、アカデミック・スタンダードを維持すること(すなわち当該基準に関する変更=配慮を行わないこと)が許容されてきたのである (Davies & Lee 2008)。

イギリスにおいても、アカデミック・スタンダード=能力基準 (competence standards) の変更に関しては、合理的配慮の提供義務の重要な例外として扱われて

いる。能力基準とは、ある人が一定水準の資格や能力を保有しているか否かを決定するのに用いる学術的、医学的、ないしその他の基準のことであり、a.同一の基準が障害学生・非障害学生の双方に適用されていること、b.その基準の適用が正統な目的を達成するつり合いのとれた (proportionate) 方法であること、という2つの基準が満たされていることを教育提供者が示しうるならば、能力基準の適用は正当なものと考えられるのである。このうち b.の基準に関して DRC (障害者権利委員会) は、その目的を支持するさし迫った (pressing) 必要があることと、能力基準がその目的達成に最も適した (suitable) やり方を表現していること、という条件を示している。また、ここでの「適切さ」を考慮するに当たっては、教育提供者は障害者の権利に対してより害の少ない方法によって目的を達成する可能性を、念頭に置くことを求められるとされている。ただし、このようにアカデミック・スタンダードの妥当性に関して判断するための一定の実質的基準が示されているとはいえ、アメリカと同様イギリスにおいてもこの争点をめぐって障害学生の訴えが認められるケースはあまり生まれていない (Davies & Lee 2008、 Riddell & Weedon 2006)。

4.2. アカデミック・スタンダードの非中立性

このような基準の設定は、当然必要であるように思われるかもしれない。合理的配慮の提供義務が「非差別」の実現のために導入されたものであることを踏まえれば、基本的な目的は他の人と同様の取り扱いを受けることなのであり、アカデミック・スタンダードを変更することはそこから逸脱していることになるからだ。

ただし、このように考えることには一定の留保を付ける必要があるのではないか。それは、既存のアカデミック・スタンダードそのものが有する非中立性への感受性を封殺する恐れがあるからだ。教育機関が提供するプログラムには、何が、どのように学ばれるべきなのか、その習熟度をどのような方法で評価するのか、といった価値判断を伴う前提があり、アカデミック・スタンダードはそれに基づいて構成されている。ところが、そうした諸前提は、社会のあらゆる集団にとって中立的に機能するわけではない。たとえばフェミニズムにおいては、八〇年代以降、マルクス主義理論の知見を援用しつつ「女性」という立場 (standpoint) から得られる認識の意義について活発な議論がなされた。そこでは、現行の科学の前提や論証過程の中には、常に既に男性中心主義的な偏見が暗黙裡に持ち込まれており、我々が「中立的」なものとして受け入れている科学的な知とはそのように状況付けられたものに過ぎない、と主張される。このことを踏まえると、その科学的な議論の中に様々な社会的位置に置かれた人々の視点に基づく主張を持ち込むことにはポジティブな意味があり、そうした諸視点を可能にする地点としての「スタンドポイント」には意味があるというのである (Harding ed 2003)。

こうした議論を踏まえるなら、非障害学生を対象として、あるいは非障害教員の手によって設定された従来のアカデミック・スタンダードを頑なに維持し、その充足を障害学生に機械的に要求する、という法の運用に孕まれる問題性が見えてくる。もちろん既存のアカデミック・スタンダードが歴史的に非障害者の視点から構築されてきたからといって、直ちにそれが大きな偏りを生むものであると結論付けることはでき