

(2023 年 8 月 7 日受稿 2024 年 1 月 17 日受理)

【研究ノート】

「合理的配慮」と「合理的な配慮」

——障害者基本法に「合理的配慮」そのものが規定されなかった経緯——

なかやま ただまさ
中山 忠政 (弘前大学教育学部講師)

E-mail: tadamasa@hirosaki-u.ac.jp

I はじめに

「合理的配慮 (Reasonable Accommodation)」は、国際的な人権条約ではじめて、障害者権利条約(2008 年 5 月発効)に導入されたものであり、条約第 2 条に、「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」と定義されるものである。一方、わが国においては、障害者基本法(2011 年 7 月改正)をはじめ、障害者差別解消法(2013 年 6 月成立)において、合理的配慮の「定義」は設けられておらず、いずれの条文の中に「合理的配慮」の文字もない。わが国において、「合理的配慮」とされているものは、「社会的障壁の除去の実施について必要かつ合理的な配慮をしなければならない」(差別解消法第 7 条第 1 項)との規定を、「合理的配慮」と読み替えて、用いているものに過ぎない。

合理的配慮は、条約の「真髄規定の 1 つ」(藤井, 2010, p.20¹⁾)とされ、わが国においても、「条約の原則事項であることをふまえて、国内法制への適応について総合的な検討を早急に開始すべき」(中村, 2008, p.62)との指摘がなされていた。2010 年初頭より、「条約の締結に必要な国内法の整備を始めとする我が国の障害者に関わる集中的な改革」とされる、「障害者制度改革」(2009 年 12 月閣議決定)が開始され、障害者基本法の改正により、「必要かつ合理的な配慮」の規定がなされた。改正された障害者基本法(2012 年)については、「障害者」の定義(中山, 2015)や「社会連帯の理念」の削除(木全, 2012)などの検討がなされているが、いわゆる「合理的配慮」とされる、「必要かつ合理的な配慮」の規定がなされた経緯等について検討したものはみあたらない。

東(2012, pp.50-53)は、条約の定義の「特定の場合」から「不釣り合いな又は過重な負担²⁾」までの、それぞれの意味を示した上で、合理的配慮の「権利としての位置付け」(p.51)を説明するとともに、玉村(2006)も、条約の合理的配慮を、「障害者の権利を実質的に保障する内容が盛り込まれた枠組み」(p.11)の一つとして紹介している。このように、「合理的配慮」は、「権利」として理解されるべきものであり、この点が、従来の「支援」や「援助」と決定的に異なるものである。障害者基本法や障害者差別解消法などで規定される「必要かつ合理的な配慮」の規定から、「権利」としてのものであることを理解することは難しく、また、単に「配慮」と規定されたことから、「してもしなくてもよいもの」=「配慮」として、理解されかねないものと言えよう。障害者基本法の改正については、「権利性」の不足(東, 2011)や「権利性が不十分なものになった」(有松, 2022, p.39)との指摘がなされているが、障害者基本法全体について指摘されたものであり、「必要かつ合理的な配慮」の規定について検討したものではない。

わが国において、最初に合理的配慮を規定したとされるのは、障害者基本法の改正(2011 年 7 月)であるが、なぜ、「合理的配慮」の定義やそのものの規定がなされずに、第 4 条第 2 項の「必要かつ合理的な配慮」の規定がなされるに至ったのだろうか。これらの経緯を明らかにすることは、「権利性」を有する合理的配慮の実質化に向けた議論の再提起をもたらすものと考えている。

II 方法

本研究は、第 30 回の障がい者制度改革推進会議(2011 年 2 月 14 日)ならびに、第 3 回の障がい者制度改革推進会議差別禁止部会(2011 年 4 月 8 日)の 2 つの会議における説明や質疑応答を中心に、検討を行う(表 1)。

この2つの会議における説明や質疑応答を、主たる対象とする理由についてである。まず、第30回の障がい者制度改革推進会議（2011年2月14日）において、障害者基本法の改正法案の概要が初めて示されたからである。第30回の推進会議における議論を踏まえ、修正等がなされた改正法案が、第3回の障がい者制度改革推進本部（3月11日）において了承され、4月22日に、国会に提出された。しかしながら、推進本部における決定の際や、国会における審議の過程において、「必要かつ合理的な配慮」を含む、第4条第2項の規定について、発言や質疑等はなされなかった。一方、推進本部による法案の了承（3月11日）後となるが、第3回の障がい者制度改革推進会議差別禁止部会（4月8日）においても、提出された改正法案の関係部分についての説明がなされた。

このように、この2つの会議における説明や質疑応答が、障害者基本法の第4条第2項の規定がなされるに至った詳細を知ることができる資料といえるのである。

Ⅲ 結果

（1）第30回障がい者制度改革推進会議までの経過

障害者基本法の改正について、改正法案の概要が明らかになったのは、第30回の障がい者制度改革推進会議（2011年2月14日）においてであった。まず、第30回の推進会議が開催されるまでの経過についてである。

わが国は、2007年9月に、障害者の権利に関する条約の署名をなし、2009年12月には、条約の批准に向けて、必要な国内法制度の整備等の集中的な改革を行うため、内閣総理大臣を本部長とする「障がい者制度改革推進本部」が設置された。推進本部のもとには、「障がい者制度改革推進会議」がおかれ（2009年12月本部決定）、2010年6月には、「第一次意見」のとりまとめがなされ、「障害者制度改革の推進のための基本的な方向について」が閣議決定された。第一次意見（障がい者制度改革推進会議、2010）においては、「基本的方向と今後の進め方」として、障害者基本法について、「障害者権利条約で示された障害者の人権の確保のためには、締約国の義務履行を担保する受け皿として、障害者基本法を抜本改正して社会権や自由権を実現するための基本法として位置付け、障害者の人権を確保するための諸施策を規定すべきである」（p.11）、「合理的配慮を提供しないことが差別であることを含む差別の定義（中略）などを総則で確認すべきである」（p.11）などが求められていた。

その後も、推進会議では、障害者基本法の改正に

表1 略年表

2006.12.13	障害者権利条約 採択（国連）
2007.09.28	障害者権利条約 署名（日本）
2009.12.08	障害者制度改革推進本部 設置
2011.02.14	推進会議（第30回）条文書の提示
同 03.11	推進本部（第3回）改正法案の了承
同 04.08	差別禁止部会（第3回）改正法案の説明
同 04.22	障害者基本法改正法案 提出
同 06.15	衆議院内閣委員会 開催
同 06.16	衆議院本会議 可決
同 07.29	参議院本会議 可決・成立
同 08.05	公布・施行

向けた議論が行われ、11月には、障害者差別禁止法（当時）の制定に向けて、推進会議のもとに「差別禁止部会」が設置された。第29回の推進会議（12月17日）では、「障害者制度改革の推進のための第二次意見」（障害者制度改革推進会議、2010）がとりまとめられた。第二次意見においては、「政府に求める事項に関する意見」として、基本法の目的について「障害者が、障害のない人と等しく、基本的人権の享有主体であることを確認し、そのことを前提として障害者基本法の目的を改正すること」（pp.7-8）や「障害の有無にかかわらず、国民が分け隔てられることなく相互に個性と人格を尊重する社会を実現するために、合理的配慮や必要な支援の充足を通じて必要な施策を推進する旨を障害者基本法の目的に加えること」（p.8）、差別の禁止に関しては「障害者権利条約における直接または間接的な差別や合理的配慮の定義を踏まえ、障害に基づく差別に係る規定を見直すこと」（p.14）などが求められていた。

（2）第30回障がい者制度改革推進会議における議論

2011年2月14日、第30回の推進会議が開催された。第30回の推進会議においては、「障害者基本法の改正について」の議事が開始され、内閣府企画官から、目的と定義の規定についての説明がなされた。続いて、委員から、質問が次々になされるとともに、その中では、説明の行われていなかった、差別の禁止や合理的配慮についても、質問がなされるなどした。そのため、会議における議論を「定義」「目的」「差別の禁止」の論点ごとに、以下、整理していくものとする。

なお、第30回の推進会議には、「基本法の改正について」と題する資料（障がい者制度改革推進会議、2011a）が提出され、改正前の条文と比較されたか

たちで、条文案が示されていた。これについて、政務官からは、「基本法のベースとなる要綱案」（障がい者制度改革推進会議、2011b, p.1）と説明されたものの、条文案の文末は「とすること」などで終わるものであり、何条とするかについても示されていないものであった。企画官からは、「内閣府の責任で基本法改正のイメージという形でまとめたもの」であり、「関係省庁などとの間で合意に至っているというものでは」ないとされたように、「調整中のもの」（p.8）であった。

1) 定義の規定

条文案に示された定義の規定は、「障害者」の定義に加えて、「社会的障壁」の2つの定義を置くものであった。「障害者」の定義は、3障害に加えて「その他の心身の機能の障害」が追加されるとともに、「障害があるため」を「障害及び社会的障壁により」に改めるものであった。「障害者」の定義の規定に追加されていた「社会的障壁」については、その定義を、「障害の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」とするものであった。

企画官から、「障害者」の定義について、第二次意見において、「社会モデルの考え方を踏まえたものとするように」求められており、それを受けたものであるとされた。また、「社会的障壁」については、新たに定義をおく必要があるとされ、「障壁となるような（中略）すべてのものが読み込めるような定義にする必要がある」（p.9）と説明された。委員から、示された「障害者」の定義は、「典型的な医学モデル」の定義といえ、「条約における障害の考え方と全く違うもの」（p.40）であるとの指摘がなされた。これに対して、企画官からは、「障害」の用語を、社会モデルにもとづく「別の概念」に置き換えるとすると、他の法律まで波及するため、「このような形にするのが最も法技術的に適当であろうと判断した」（p.40）と釈明された。

さらに、「障害者」と「社会的障壁」の2つの定義しか示されなかったことについて、その他の用語についても、「定義のところできれいに整理しなくていいのか」（p.19）との疑義が示された。企画官からは、「法律上定義すべき必要がある用語につきましては置くということ」だとしながらも、「合理的配慮に関しましては、定義することも検討いたした」ものの、「用語として『合理的配慮』というものを定義し、規定はいたして」いない（p.21）とされた。一方で、「差別の禁止」の規定において、「その実施について合理的な配慮がされなければならない」と規定しており、「合理的配慮に関する考え方をしっかり規定し」たものである（p.21）と続けら

れた。

定義の規定に関して、委員からの指摘は、合理的配慮を直接、取り上げたものではなかったが、企画官自ら、「合理的配慮」の定義をおかなかった経緯等についての説明をしはじめており、基本法の改正において、合理的配慮の定義を規定することの必要性について強く認識されながらも、それを見送ったことがわかるものであった。

2) 目的の規定

目的の規定は、基本法の基本的な性格を示すものであり、会議の冒頭から最初の休憩を挟んで、さらに質疑が続けられた。なお、目的の規定についての議論は、直接、合理的配慮と関係するものではなかったが、合理的配慮の定義を置かなかった背景を垣間みることができるものであった。

目的の規定は、「この法律は、（中略）障害者の自立及び社会参加の支援等のための施策を総合的かつ計画的に推進することを目的とすること」とする従来のものに、「共生することができる社会を実現するため」などの文句が挿入されていた。

企画官からは、第二次意見で示された意見を、目的の規定の冒頭部分に盛り込んだ旨の説明がなされたが、委員からは、新たに追加されたとする部分が、「全体にかからない」（p.16）との指摘がなされた他、権利条約を受けての改正であり、「自立及び社会参加の支援等のための施策」を目的とする規定となっており、障害のある人の「権利」の保障が明確にされるべきであり、この案では「改正の抜本的趣旨が失われている」（p.17）とされた。企画官からは、具体的な行為を義務づける「権利」であれば、義務づけを行う内容や財源の負担などを精査した上でないと規定できず、また、抽象的な「権利」であれば、どのような負担を求めるのか具体的にしないままに義務づけるのは適当ではなく、規定していない（pp.21-22）とあった。これに対しては、「権利」であろうと、「施策の推進」であろうと、国民の負担になることに変わらないのではないか（p.26）と反論された。企画官からは、「具体的な権利」であれば、求められる内容を精査しないと規定できず、「抽象的な権利」であれば、その具体的な内容が精査できなければ規定できないものである（pp.28-29）と繰り返された。議長代理からは、「権利の保障の問題」は、「推進会議が一番大事にしてきた」であり、再度、「権利を保障する」とした場合と「社会参加の施策」とした場合では、どのような負担の違いがでるのか（p.29）尋ねられた。企画官からは、「権利」として規定する場合は、「直ちに実現を求める内容」である（p.29）と回答された。

また、第二次意見において、目的の規定に、「障害の有無にかかわらず、国民が分け隔てられること

なく相互に個性と人格を尊重する社会を実現するために、合理的配慮や必要な支援の充足を通じて必要な施策を推進する旨を障害者基本法の目的に加えること」が求められていたが、そのうち、「合理的配慮や必要な支援の充足を通じて」の部分が、「なぜ落ちているのか」(p.19)と、その理由が尋ねられた。企画官からは、意見とは「1対1」で対応しておらず、要望があった点は「分解をして、必要な箇所にしっかりと規定しているつもりだ」(p.21)と返答された。しかしながら、これについては、「合理的配慮」であれば、目的の規定ではなく、差別の禁止の規定に、「合理的『な』配慮」として規定されていた。また、その前提ともいえる「必要な支援」については、第30回の推進会議に示された条文案のいずれの規定にも、取り入れられてはいなかったのであった。

休憩を挟んだ後も、「権利」に関連した質疑が続けられた。委員からは、「前文」やインクルーシブ教育を受ける権利をあげ、「権利性について規定を正面切って置かない」ということは、「権利性の規定から出てくることに対する消極的な姿勢」ではないか(p.32)との指摘がなされた。議長代理からも、委員からの指摘は「この議論の一番のコア」である(p.32)とされ、他の委員からも「権利条約を批准するための受け皿の改正にはならない」「今回の提案は、(中略)退化しているのか」(p.33)など、疑問が表明された。また、「新しい条約を受けたもので、(中略)今までの障害者基本法のつくりとは構造的に丸っきり変わってこなければおかしい」(p.33)と抜本的な改正を求める意見や、「(説明では)改正案は権利という言葉は使わないと言い切って」いるように聞こえるため、「その考えの根拠」を説明してほしい(p.36)との声があがった。委員からの発言を受けて、議長代理は、「第二次意見までの到達点」は、「権利の保障」や「これまでの施策の基本法から人権確保の基本法へ」であったとし、第3条の第2号が「可能な限り、どこで誰と生活するかについての選択の機会が確保され」とされたことについて、「権利性から遠ざかるもの」である(p.36)と指摘された。

企画官は、これまで議論されてきたものは、「社会的な権利」についてであり、その内容について確定しないと「書くのが難しい」とし、「自由権的な権利」であれば、「新たに主張してきた権利というものに関して、現在、法律にポジティブにどんどん列記をしていく状況ではない」(p.36)とした。議長代理からは、「恐らく納得いかない人が多いと思うのですが」とされた上で、「権利の保障は条件が満たされれば、(中略)条件があれば権利がある」のではなく、「権利が先んじていく」ものである

(p.37)とされた。また、「権利」に関しては、「自由権はもとより、社会権も含めて」のことであり、改正法案に「権利の保障という趣旨は、きちんと(中略)入れてもらいたい」(pp.38-39)とまとめられた。

目的の規定に関する議論において、障害のある人の「権利」に関する委員と企画官の間には、埋めるべくもない認識の差があったが、基本法の改正において、障害のある人の「権利」について、新たな規定を置くつもりにはなかったのであった。基本法の改正において、新たに「権利」に関する規定を置く前提にないのであれば、障害のある人の「権利」として理解されるべきものである「合理的配慮」が、基本法に規定されることは期待すべきものではなかったのであった。

3)「差別の禁止」の規定

「差別の禁止」の規定については、第3条(基本的理念)の第3項におかれていた条文を、新たに設けた「差別の禁止」の規定の第1項に移し、「差別の禁止」の規定の第2項に、「社会的障壁の除去は、それを必要としている障害者が現に存し、かつ、その実施に伴う負担が過重でないときは、それを怠ることによつて前項の規定に違反することとならないよう、その実施について合理的な配慮がされなければならない」との規定を新たに置くものであった。

定義と目的の規定についての議論が一段落したタイミングで、委員から、「社会的障壁の除去は、(中略)その実施について合理的な配慮がされなければならない」の規定について「よく理解できない」(p.30)と切り出され、「社会的障壁を除去することが合理的配慮なのか」(p.30)と、休憩後の説明が求められた。別の委員からも、「差別の禁止」の規定について、「社会的障壁の除去と合理的配慮というものが、一緒くたになっているところが(中略)非常に読みづらく、合理的な配慮というものが、障害者の権利条約が第2条で(中略)定義をしている合理的な配慮と同じなのか、違うのか、読めば読むほどわからない」(p.39)との指摘がなされた³⁾。

これについて、企画官から、「差別の禁止」の規定は、「合理的配慮というよりも、(中略)合理的配慮の考え方を規定しているもの」であり、「合理的配慮の具体的な中身や定義の仕方に関しては、まさに差別禁止部会で、これから精査をしていく状況にある」とし、「基本法で定義だけ先にというのは、なかなか法律的に難しい」(p.40)とあった。

その後、議長代理からも、「差別の禁止」の規定が「非常にわかりにくい」として、この規定が「合理的配慮を欠くことが、差別であること」を規定しているかどうか(p.40)についての確認があった。これに対して、企画官からは、「現在書ける趣旨を

書いたということで、合理的配慮そのものの内容がしっかりと確定されていない」状況にある（p.40）との認識が示された。委員からは、この説明を「全く不十分」とした上で、「合理的配慮の欠如が差別であるということを書けない理由はない」（pp.41-42）との意見が示された。また、この規定について、「社会的障壁の除去と合理的配慮の提供というのを混ぜこぜにしているの、全く意味が通らないものになっている」（p.42）との指摘もなされた。一方で、これらを、「基本法の本質に関わる問題」としながらも、「むしろ、差別禁止法において（中略）書いてほしい」と、「先送り」を容認する（p.42）委員もみられた。

差別の禁止の第2項に新たに設けられた規定については、企画官からの説明がなされる前に、委員から次々と疑義が示された一方で、「合理的『な』配慮」としたことや「社会的障壁の除去」と関係づけたことについて、企画官からの明確な理由は示されなかった。企画官からは、「現在書ける趣旨を書いた」と説明されたように、合理的配慮そのものを規定することはできないが、それに近い規定が必要とされていたことがわかるものであった。

第30回の推進会議において、改正法の概要が初めて明らかにされたが、権利条約の批准に向けた改正であったにも関わらず、改正法においては、そもそも「権利」に関する規定を置く前提にはなかったものであった。一方で、権利条約の批准を前提とした基本法の改正であり、第二次意見においても求められていた事項であったため、合理的配慮に関係した規定を置かないというわけにはいかなかったであった。それ故、「社会的障壁の除去（中略）の実施について合理的な配慮がされなければならない」という規定が必要とされ、この規定を、素直に「合理的配慮」として理解しようとする、様々な疑問が生じることとなり、第30回の推進会議において委員から数々の疑問が噴出することとなったのであった。

（3）第3回障がい者制度改革推進本部における法案の了承

3月11日、第3回の障がい者制度改革推進本部が開催された。障がい者制度改革推進本部は、2009年12月に、閣議決定にもとづき設置されたものであり、内閣総理大臣を本部長とし、全ての国務大臣を本部員とするものであった。

第3回の推進本部においては、「障害者基本法の一部を改正する法律案」等の説明がなされ、改正法案の了承がなされた（障がい者制度改革推進本部、2011）。

第4条第2項の規定は、「社会的障壁の除去は、それを必要としている障害者が現に存し、かつ、そ

の実施に伴う負担が過重でないときは、それを怠ることによって前項の規定に違反することとならないよう、その実施について必要かつ合理的な配慮がされなければならない」とされていた。第30回の推進会議（2月14日）に示された条文案においては、「その実施について合理的な配慮」とされていたものが、「合理的な配慮」の前に、「必要かつ」を追加され、「その実施について必要かつ合理的な配慮」とする変更がなされたものであった。

（4）第3回障がい者制度改革推進会議差別禁止部会における議論

4月8日、第3回の差別禁止部会が開催された。既に、3月11日の推進本部において、改正法案は了承済みであったが、差別禁止部会では、改正法案のうち、差別禁止に関係するものについて、説明がなされた。

企画官から、差別の禁止を規定した第4条に第2項を新設し、「障害者権利条約における合理的配慮の内容を規定し」とされた（障がい者制度改革推進会議差別禁止部会、2011、p.3）。また、条約の第2条において、「障害を理由とした差別」に「合理的配慮の否定を含む」とされた部分については、第2項で「前項の規定に違反することとならないように」と規定することによって、「第4条第2項全体で条約の合理的配慮の部分を規定した」（p.3）と説明された。一方、第2項には、「『合理的配慮』という文言そのものはこの条文に出て」こない（p.3）とした上で、「まさしく今後、日常生活、社会生活上のさまざまな場面で具体的にどのような対応が求められ（中略）るのかについて、まさに本差別禁止部会におきまして御議論いただく内容」である（p.3）と強調した。さらに、「条文中には直接その文言を使用しておりませんが」と重ねた上で、「条約における合理的配慮の内容は、（中略）工夫することによって、すべて条文上盛り込んだということで」ある（p.3）と結ばれた。

委員からは、企画官からの説明に対して、「権利条約による『合理的配慮』という表現ではなく、合理的な配慮というふうにしたのはなぜなのか」（p.4）、「わざわざ変える必要があったのか」（p.4）、「社会的障壁と（関連付け）した背景というのは何かあるのでしょうか」（カッコ内は筆者）（p.4）、「1項の差別禁止そのものとは別立てにかき分けて」あり「差別禁止と一体のものとはどうもこの法案では捉えられていないのではないのか」（p.4）などの疑義が表明された。

まず、合理的配慮ではなく、「合理的な配慮」とされた理由について、質問後も企画官からの回答がなかったため、重ねて「『合理的な配慮』という言

葉に言い換えられたのは意味がある」のか（p.6）尋ねられた。企画官からは、「この改正案に盛り込もうといろいろ検討はした」ものの、「我が国の法体系上まだ存在していない概念で」あり、「その内容をきちんと規定して、何がそれに含まれるのかということをしかりと確定をしないと使えないという制限が」あり、「部会で検討していただいている内容（中略）の結論が出ない限り、概念は確定」せず、「概念が確定ないと、その言葉そのものが使えない構造になって」いる（p.6）とされた。一方で、「条約の考え方は条文できちんと表現をいたしました」（p.7）、「そもそも『合理的配慮』という言葉は定義しなくても、もう考え方はしっかり基本法に書いてある」（p.8）「言葉が直接使えないけれども、考え方はしっかり盛り込んだ」（p.8）とも説明された。これに対しては、他の委員から、「権利条約の仮訳では、合理的配慮というのはちゃんと訳して入って」おり「全く新しい言葉ではないのではないか」（p.7）と反論されるとともに、企画官からの説明について「ちょっと理解し難い」（p.6）、最後には、「合理的な配慮、合理的配慮については（これ以上は）聞きませんけれども」（p.11）との声さえ漏れるものであった。

続いて、「合理的な配慮」と関係づけられた、「社会的障壁」と「社会的障壁の除去」についてである。まず、「社会的障壁」については、社会モデルを法案に盛り込むために、「一般用語では環境とか（中略）言われているもの（中略）をどう表現するか」検討し、「新たにこの改正案で盛り込んだ概念」である（p.5）と説明された。これを受けて、委員からは、定義（第2条）において、「社会生活を営む上で障壁となるような一切のもの」と規定されており、「ほとんど同義反復みたいな定義」となっている（p.12）とされ、「障壁」についての解釈が求められた。企画官からは、「社会モデルを導入するためには、どうしても規定する必要がある概念」であり、「条約ではバリアと書いてある」ものである（pp.13-14）とされた。また、「社会的障壁」の内容については、「一切合切のもの」としてあり、障壁（バリア）となりうるものが入り得る「できるだけ広い定義」となっている（p.14）とする一方で、「（社会的障壁）そのものにこの法律上の効果があるわけではな」い（p.14）とした。「社会的障壁の除去」について、第4条第2項の規定に「社会的障壁の除去」を組み入れたことについて、「唐突に出てきて若干わかりにくいというふうなことは、実は以前からご指摘頂いているところ」（pp.4-5）としながらも、「条約でも、実は、何をどう配慮するのか」「何をという目的語が書いていない」とし、合理的な配慮の「目的語」として、独自に追加したものが「社会的障壁

の除去」であり、「条約でいうところの変更や調整をする目的語というふうにとらえて」いる（p.5）とされた。一方で、「社会的障壁の除去」の具体的な内容については、「こういうものが想定されるとか（中略）提示するほどに（中略）情報の収集なり整理が進んでい」ないとし、「この部会を進めながら、（中略）一緒に考えざるを得ない」もの（p.14）であると説明された。

最後に、差別の禁止と合理的な配慮が、それぞれ第4条の第1項と第2項に分けて規定しており、合理的配慮を「差別の禁止と一体のものとしてはどうもこの法案はとらえられていないのではないか」との疑問（p.4）が呈されていたが、これについては、企画官からは、第2項には「前項の規定に違反することとならないよう」と規定されており、「1項と2項が一体として差別の禁止をして」おり、「1項と2項が一体として差別を禁止しているということ」（p.4）と説明された。

この後、企画官からの報告は打ち切れ、議事が開始された。

第3回の差別禁止部会（4月8日）においては、第30回の推進会議（2月14日）にはみられなかった新たな説明等がみられたのであった。

まず、基本法に「合理的配慮」を規定できない理由として、その「概念」が確定していないことが示された上で、権利条約の合理的配慮の定義には、「目的語」が書かれておらず、その目的語として「社会的障壁の除去」を置いたという説明がなされた。これらは、前者であれば、「概念」は確定していないが、合理的配慮の「考え方」は規定に表現されていると説明され、後者であれば、「社会的障壁」は、社会モデルを盛り込むものとして規定したと説明されるものであった。

さらに、「合理的な配慮」に関する説明において、第30回の推進会議においてはみられなかった、「この配慮につなげるため」「何をどう配慮するのか」「どういった配慮、どういった対応が求められるのか」など、「合理的な配慮」を、単に「配慮」と言い換えた説明が企画官からなされたのであった。このような説明のされ方は、本来「権利」として理解されるべきである「合理的配慮」を、単なる「配慮」であると強調しようとしたものと思われた。

その他、企画官から、「合理的配慮」そのものを規定することは、部会での検討結果を待たざるを得ない、「社会的障壁の除去」の内容についても、部会における議論とともに考えて行かざるを得ないとされたように、第3回の差別禁止部会の時点において、議論を部会に委ね、議論そのものを回避しようとした発言もみられたのであった。

なお、第30回の推進会議において、「その実施に

ついて合理的な配慮がされなければならない」とされていた条文の一部が、改正法案では「その実施について必要かつ合理的な配慮がされなければならない」とされていた条文の一部が、改正法案では「その実施について必要かつ合理的な配慮がされなければならない」と変更されていたが、その変更については、その理由も含めて、何らの説明や質問もなかった⁴⁾。

(5) 改正法案の提出と成立

改正法案は、4月22日、第177回国会に提出された。6月15日、衆議院内閣委員会（衆議院事務局,2011）において、合理的配慮の定義規定を追加すること、「差別」に「合理的配慮の否定」を含むこと、「必要かつ合理的な配慮」を「合理的配慮」に改めるなどとした修正案が提出されたが、否決された。一方、3会派共同提出の修正案は可決され、修正議決された法案は、衆議院本会議（6月16日）、参議院本会議においても全会一致で可決・成立（7月29日）し、同年8月5日に、公布・施行されたのであった。

(6) 障害者差別解消法の制定（2013年）と改正（2021年）

障害者基本法の改正後、2012年6月に、障害者自立支援法が改題され、障害者総合福祉法として施行（2013年4月）された。これ以降の動きについてである。

2013年6月、障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律が成立した（2016年4月施行）。障害者差別解消法においても、合理的配慮の「定義」は置かれることなく、「社会的障壁の除去の実施についての必要かつ合理的な配慮を的確に行うため」（第5条）など、障害者基本法と同様の規定がなされた（表2）。「障害を理由とする差別の解消の推進に関する基本方針」（2015年2月に閣議決定）の第2の3（1）アにおいて、「必要かつ合理的な配慮」を、「以下『合理的配慮』という」とする読み替えが示されている。それ故、障害者基本法の第4条第2項などの「必要かつ合理的な配慮」などは、このような読み替えを行わない限り、「合理的配慮」として説明できないものであり、わが国で言われる「合理的配慮」は、「必要かつ合理的な配慮」のことであり、条約で定義された「合理的配慮」とは異なるものと言えるのである。

2021年5月には、障害者差別解消法の改正が行われ、2024年4月から、事業者の「合理的な配慮」の提供（第8条第2項）の義務化がなされることとなった。障害者差別解消法の改正については、障害者政策委員会（第42回（2019年2月）～第52回（2020年6月））において、見直しの議論が行われたが、「条

表2 「合理的配慮」と「合理的な配慮」の規定

障害者の権利に関する条約	
第2条	定義
「合理的配慮」とは、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。	
障害者基本法	
第4条	差別の禁止
第2項 社会的障壁の除去は、それを必要としている障害者が現に存し、かつ、その実施に伴う負担が過重でないときは、それを怠ることによつて前項の規定に違反することとならないよう、その実施について必要かつ合理的な配慮がされなければならない。（下線は筆者 以下同じ）	
障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律	
第5条	社会的障壁の除去の実施についての必要かつ合理的な配慮に関する環境の整備
行政機関等及び事業者は、社会的障壁の除去の実施についての必要かつ合理的な配慮を的確に行うため、自ら設置する施設の構造の改善及び設備の整備、関係職員に対する研修その他の必要な環境の整備に努めなければならない。	
第7条	行政機関等における障害を理由とする差別の禁止
第2項 行政機関等は、その事務又は事業を行うに当たり、障害者から現に社会的障壁の除去を必要としている旨の意思の表明があった場合において、その実施に伴う負担が過重でないときは、障害者の権利利益を侵害することとならないよう、当該障害者の性別、年齢及び障害の状態に応じて、社会的障壁の除去の実施について必要かつ合理的な配慮をしなければならない。	
第8条	事業者における障害を理由とする差別の禁止
第2項 事業者は、その事業を行うに当たり、障害者から現に社会的障壁の除去を必要としている旨の意思の表明があった場合において、その実施に伴う負担が過重でないときは、障害者の権利利益を侵害することとならないよう、当該障害者の性別、年齢及び障害の状態に応じて、社会的障壁の除去の実施について必要かつ合理的な配慮をするように努めなければならない	
障害を理由とする差別の解消の推進に関する基本方針	
第2 3 (1)	行政機関等及び事業者が講ずべき障害を理由とする差別を解消するための措置に関する共通的な事項 合理的配慮 合理的配慮の基本的な考え方
ア（前略）法は、権利条約における合理的配慮の定義を踏まえ、行政機関等及び事業者に対し、その事務・事業を行うに当たり、個々の場面において、障害者から現に社会的障壁の除去を必要としている旨の意思の表明があった場合において、その実施に伴う負担が過重でないときは、障害者の権利利益を侵害することとならないよう、社会的障壁の除去の実施について、必要かつ合理的な配慮（以下「合理的配慮」という。）を行うことを求めている。（後略）	

約の理念の尊重及び一層の整合性の確保を図る観点から見直しを行う」として開始されたにも関わらず、「実際に議論されたのは4点に絞られ」ていた（障害者政策委員会、2020b, p.18）との不満の意見も示されていた。また、障害者差別解消法の見直しの

議論が開始された当初の第43回の政策委員会（障害者政策委員会，2019a）においては、「障害者基本法等に関する議論も必要ではないか」との意見（p.24）が示され、意見書においても、「障害者権利条約における（中略）『合理的配慮』の定義をそのまま用いるか修正した上で、（中略）法律に設けるべきではないか」「障害者基本法の見直しも併せて検討すべきではないか」（障害者政策委員会，2020，p.4）との意見が掲載されていた。

結局、障害者差別解消法の見直しに向けた政策委員会における検討においては、「合理的配慮」とされるものの根本まで遡った検討は行われることはなかった。また、改正された障害者差別解消法においても、合理的配慮の定義が規定されることはなく、「必要かつ合理的な配慮」と規定されるあり方にも変化はなかった。障害者基本法第4条第2項の規定は、あくまでも合理的配慮の「考え方」を規定したものと説明され、第30回の推進会議では「差別禁止法の議論において」、第3回の差別禁止部会では「今後の部会での議論において」など、検討の先送りが重ねられ、障害者差別解消法の制定（2013年）やその改正（2015年）を経ても、そのあり方について改められることはなく、合理的配慮に関する直接的な議論は避けられ、「必要かつ合理的な配慮」の規定を「合理的配慮」とする扱いが続いた。

IV 考察

わが国において、初めて「合理的配慮」を規定したとされる、障害者基本法（2011年7月改正）を対象に、なぜ、「合理的配慮」そのものが規定されず、「必要かつ合理的な配慮」と規定されるに至ったのか、第30回の推進会議や第3回の差別禁止部会における議論を中心に検討した。

まず、障害者基本法の改正において、「合理的配慮」を規定しようとする前提にはそもそもなかったと言えた。なぜなら、障害者基本法は、「障害者のための施策」を定めることを目的とする法律（第1条）として、改正後も規定され続けており、障害者「権利」条約に規定され、『権利』の観点から理解されるべき「合理的配慮」を、障害者基本法の中に位置づけようとする自体が困難なものであったからであった。一方、障害者基本法の改正は、条約の批准を前提としたものであり、かつ、第二次意見においても求められていた事項であったため、合理的配慮そのものではないが、少なくとも合理的配慮と説明することのできる規定が必要とされていたのであった。このような背景から生み出されたのが、第30回の推進会議（2月14日）において示された、「社会的障壁の除去は、（中略）その実施について合理的な配慮がなされなければならない」の規定であり、第3回の推進本部において改正法案が了承された際（3月11日）には、「合理的な配慮」の前に「必要かつ」が追加された規定（第4条第2項）であった。

この「必要かつ合理的な配慮」の規定のうち、「合理的な配慮」は、合理的配慮の「考え方」を規定したものと説明され、「必要かつ」は、第30回の推進会議において、目的の規定に「必要な支援」が盛り込まれていないとの指摘がなされた後に、「合理的な配慮」の規定の中に組み入れられたものであった。「合理的配慮」に「な」を差し入れ、かつ「必要かつ」を前に置いた、「必要かつ合理的な配慮」の規定は、条約の定義に示された「変更及び調整」とは異なる。「必要な支援」を含み得、かつ、単なる「配慮」とも読むことができるものとなった。また、「社会的障壁の除去」は、第3回の差別禁止部会において、「社会的障壁の除去」は、条約の合理的配慮の定義における「変更及び調整」の目的語にあたるものとされる一方で、「社会モデルを導入するため」にどうしても必要なものとも説明された。確かに、障害者権利条約は「社会モデル」を採用したものと説明されることは多いが、条約の「合理的配慮」の定義には、「in a particular case」とあり、「障害のある人が置かれた具体的な状況を前提に、その必要性について個別の判断がなされることを意味している」（東，2012，p.50）とされる。つまり、合理的配慮は、「社会的」とされるような広くを対象とし、その「除去」を求めるようなものではない。「合理的な配慮」に、「社会的障壁の除去」を組み込むことは、「何のため」という目的語を、障害のある人の権利のためではなく、一般的な障壁（バリア）の除去のためのものとすることによって、「合理的配慮」に差し入れられた「な」以上に、障害を持つ人個人の「権利性」を感じさせないものとする結果をもたらすものであった。なお、「社会的障壁の除去」は、企画官自らが、第3回の差別禁止部会において「唐突に出てき」と釈明せざるを得なかったものであり、2つの会議における説明以外にその経緯等の確認をすることはできなかったが、その後、「障害者が直面する社会的障壁を除去する合理的配慮が日本に導入された」（村山，2019，p.109）など、「合理的な配慮」が「社会的障壁の除去」のためのものであるとする説明が、一般的になされるようになった。

このように、障害者基本法に規定された「必要かつ合理的な配慮」は、「合理的『な』配慮」とすることによって、「権利」として理解されるべき、合理的配慮の「権利性」をなるべく薄めよう（または、なくそう）とされたものであり、その過程において、「社会的障壁の除去」と関係づけられ、「合理的な配

慮」の前に「必要かつ」が挿入されることによって、「権利」として理解されるべき合理的配慮が、その対局ともいえる、単なる「配慮」として理解することも可能な規定とされたのであった。障害者基本法の改正（2011年）における「権利性」の不足については、これまでも、「法の基本性格を人権確保の基本法へ転換できなかった」（藤井，2012，p.15）や、権利規定が置かれていない（有松，2022，p.39）などの指摘がなされていたが、本研究では、「必要かつ合理的な配慮」の規定がなされるまでの経過を対象に検討を行い、「合理的配慮」とされる規定が、「権利性」が含まれないものとなるように、いかなる説明が行われ、また、どのような文言の修正がなされたかを具体的に明らかにしてきた。合理的配慮については、わが国に存在しない概念であったため、障害者基本法の改正前においては、条約制定の過程における規定の検討をなすもの（玉村，2006）や、「日本語訳もふくめて概念を検討すべき」（中村，2008，p.62）など、その概念やあり方の検討の必要性が指摘されていたが、障害者基本法の改正以降一転し、「必要かつ合理的な配慮」を「合理的配慮」とすることを、既定のものとして受け入れ、扱うようになっていた。

さて、わが国における、「必要かつ合理的な配慮」とする規定は、思わぬところへも影響を与えはじめている。障害者基本法等に規定される「合理的な配慮」も、英訳すると、“Reasonable Accommodation”となる。条約の履行に関するわが国の締約国報告（2016年）には、障害者基本法が改正され、「合理的配慮について我が国の国内法で初めて規定」（p.3）されたことや、改正された障害者差別解消法において「合理的な配慮をしなければならない旨を規定している」（p.5）などと報告されている。これらは、英語正文の締約国報告において、条約に定義される合理的配慮と同じ、“Reasonable Accommodation”と表記された。日本弁護士連合会をはじめとする、主立ったバラレル・レポートにおいて、これらについての指摘はなされなかった（つまり、国内において、それに問題意識をもつ主張はなかったとみることができる）。その結果、国連の障害者権利委員会から示された、総括所見（2022年9月）には、各条文に対して、合理的配慮の「不足」の指摘がなされたものの、「肯定的側面」として、障害者差別解消法が「合理的配慮」の提供の義務化をしたことが取り上げられ、わが国において「合理的配慮」とされるものの問題点について指摘されることはなかった。また、これに関連して、極めて奇妙な現象も生じさせている⁵⁾。

最後に、「合理的配慮」と「合理的な配慮」の違いは、「な」の一字の有無に過ぎないものであるが、

それは、条約の規定する「合理的配慮」との意味合いを、決定的に異なるものとするのに十分なものであった。障害者基本法の改正において、合理的配慮の定義は置かれず、「必要かつ合理的な配慮」とする規定がなされ、わが国では、そのような「合理的な配慮」の規定を「合理的配慮」として受け入れ、広く用いられることとなっている。はたして、それは、障害のある人の「権利」を弱める結果に作用してはいないだろうか。障害者基本法の改正（2011年）から、既に10年以上の経過をみているが、わが国における脆弱な「合理的配慮」の位置づけられようは、わが国の障害のある人に対する「権利」に対する姿勢を端的に表するものであり、合理的配慮の概念を対象とした、さらなる検証と検討が必要と言えた。

注

- 1) 藤井（2010）は、条約の定義を示した上で、「障害のある者となない者とが同等の立場に立つための支えや補いであり、そのための変更や調整を行なうのは広い意味で社会の側であると解釈できる」と続けている（p.20）。
- 2) 「川島・長瀬による仮訳」（2008）によるものであり、政府公定訳では、「均衡を失した又は過度の負担」と訳出されている。
- 3) 委員らの当惑は、当然のものであろう。条約の定義は、「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」とされ、条文案が示されるまで、委員は、合理的配慮を、インクルージョンやそれへの「権利」としての「変更及び調整」と理解していたはずである。しかしながら、示された条文案には、①合理的配慮の定義はなく、その規定は、②「変更」でも「調整」でもなく、「配慮」とされ、③かつ、「配慮しなければならない」という文末で、差別禁止と重ねられたものであった上に、④突如、「社会的障壁の除去」が登場し、⑤そ「の実施について合理的な配慮がされなければならない」とされていたからである。条約に規定される「合理的配慮」とは似ても似つかず、そもそも「合理的配慮」と言えるものなのかさえ疑問なものと受け止められたことを想像するのは難くない。
- 4) 「合理的な配慮」に、「必要かつ」が追加され、「必要かつ合理的な配慮」とされたことについて、委員からの指摘等はなかった。「必要かつ合理的な配慮」は、条約の定義の一部である「必要かつ適当な変更及び調整」のフレーズと、「必

要かつ」が同一であり、続く「合理的な」と「適当な」も、同じ「な」で形容されるものであり、違和感なく受け止められたものと思われた。

5) 中山 (2023) を参照。

文献

- 1) 有松玲 (2022) 「2010-2013 障害者制度改革の研究 改正障害者基本法の到達点と課題」『通航』2, pp.22-43. (https://www.jstage.jst.go.jp/article/sokou/2022/2/2022_002/_pdf/-char/ja) (2023 年 11 月 5 日最終閲覧)
- 2) 藤井克徳 (2010) 「障害者の参加」松井亮輔・川島聡 (編) 『概説 障害者権利条約』法律文化社, pp.16-31.
- 3) 藤井克徳 (2012) 「障がい者制度改革推進会議の設置から改正基本法の成立まで」D P I 日本会議(編) 『最初の一步だ！改正障害者基本法』解放出版社, pp.11-16.
- 4) 東俊裕 (2012) 「障害に基づく差別の禁止」長瀬修・東俊裕・川島聡 (編) 『障害者の権利条約と日本』生活書院, pp.37-74.
- 5) 東俊裕 (2011) 「障害者基本法改正から総合福祉法・差別禁止法へ」『季刊 福祉労働』133, pp.32-40.
- 6) 木全和巳 (2012) 「2011 年改正『障害者基本法』における「社会連帯の理念」の削除について」『日本福祉大学社会福祉論集』126, 49-89.
- 7) 村山佳代 (2019) 「差別禁止法理の延長としての合理的配慮」『社会政策』10(3), 119-129.
- 8) 中村尚子 (2008) 「批准の焦点＝『合理的配慮』」玉村公二彦・中村尚子『障害者権利条約と教育』全国障害者問題研究会出版部, pp.62-66.
- 9) 中山忠政 (2015) 「障害者基本法の改正と発達障害『障害者』の定義をめぐって」『弘前大学教育学部紀要』113, 83-92.
- 10) 中山忠政 (2023) 「総括所見 (2022 年) にみられた『合理的配慮』の分析 合理的配慮の『一般援助化』なのか？」(障害学会第 20 回大会ポスター発表) (<https://jsds-org.sakura.ne.jp/jsds20th/poster/poster01/>) (2023 年 11 月 7 日最終閲覧)
- 11) 障がい者制度改革推進本部 (2011) 「障がい者制度改革推進本部 (第 3 回) 議事要旨」(https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/honbu/k_3/pdf/giji-gaiyo.pdf) (2023 年 7 月 25 日最終閲覧)
- 12) 障がい者制度改革推進会議 (2010) 「障害者制度改革の推進のための基本的な方向 (第一次意見)」(<https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/pdf/iken1-1.pdf>) (2023 年 7 月 21 日最終閲覧)
- 13) 障害者制度改革推進会議 (2010) 「障害者制度改革の推進のための第二次意見」(<https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/pdf/iken2-1-1.pdf>) (2023 年 7 月 21 日最終閲覧)
- 14) 障がい者制度改革推進会議 (2011a) 「障害者基本法の改正について (案)」(第 30 回障がい者制度改革推進会議 (2011 年 2 月 14 日) 配付資料) (https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/s_kaigi/k_30/pdf/s1.pdf) (2023 年 7 月 28 日最終閲覧)
- 15) 障がい者制度改革推進会議 (2011b) 「障がい者制度改革推進会議 (第 30 回) 議事録」(https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/s_kaigi/k_30/pdf/gijiroku.pdf) (2023 年 7 月 22 日最終閲覧)
- 16) 障がい者制度改革推進会議差別禁止部会 (2011) 「障がい者制度改革推進会議差別禁止部会 (第 3 回) 議事録」(https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/s_kaigi/b_3/pdf/gijiroku.pdf) (2023 年 7 月 23 日閲覧)
- 17) 障害者政策委員会 (2019a) 「障害者政策委員会 (第 43 回) 議事録」(https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/seisaku_iinkai/k_43/pdf/gijiroku.pdf) (2023 年 7 月 20 日最終閲覧)
- 18) 障害者政策委員会 (2020) 「障害者政策委員会 (第 52 回) 議事録」(https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/scisaku_iinkai/k_52/pdf/gijiroku.pdf) (2023 年 7 月 17 日最終閲覧)
- 19) 衆議院事務局 (2011) 「第 177 回国会衆議院内閣委員会議録 (第 14 号)」(<https://kokkai.ndl.go.jp/#/detailPDF?minId=117704889X01420110615&page=1&spkNum=0¤t=2>) (2023 年 7 月 14 日最終閲覧)
- 20) 玉村公二彦 (2006) 「国連・障害者権利条約における『合理的配慮』規定の推移とその性格」『障害者問題研究』34(1), pp.11-21.