

合理的配慮の考え方と決定過程

障害者差別解消法のインパクト

2016年4月から本格施行する「障害者差別解消法」は障害者政策の大きな転機になります。この法律の中心に据えられている「合理的配慮」という考え方に関して、過去の経緯や関連する条文などはシート③「障害者政策の変容と差別解消法の意義」で見た通りです。本シートでは、合理的配慮の概念を詳しく見るとともに、「社会的障壁」「過重な負担」（国連障害者権利条約は「過度な負担」、以下は過重な負担）というキーワードを中心に、合理的配慮の決定過程を考えたいと思います。

社会的障壁とは何か

合理的配慮を考える上では、「社会モデル」に立脚する必要があります。これは障害者が受ける制限を障害だけに着目せず、障害は社会における様々な障壁（社会的障壁）と相対することで生じるとする考え方です。

社会モデルを理解するには「なぜ自動改札は右なのか」という問いから発すると分かりやすいかもしれません。社会とは往々にして多数にとって便利に形成されます。自動改札の場合、左利きの人には1割程度にとどまるため、右利きに有利になる形で自動改札が設置されており、自動改札を通過する時には利き腕に関係なく、必ず右側で定期券などを持つこととなります。

では、この状況を障害者に当てはめるとどうなるでしょうか。車椅子の人が街で移動の不自由を感じるのは段差が多いためです。一方、日常は自由に歩ける人でも、子育て中にベビーカーを押したり、骨折で松葉杖を突いたりすると、移動しにくくなります。これは二足歩行という大多数に便利な形で社会が形成されている結果、段差の大きい都市や施設が建設されており、一部の人の移動を阻害しているためです。

次に、私達が言語の通じない国に行ったことを想像してみましょう。音声によるコミュニケーションはもちろん、文字を全く理解できない場合、私達は恐らく途方に暮れることでしょう。それは言語の通じない国では日本語が少数であり、その国の言語を話す多数の人にとって便利な社会が形成されているためです。

これは聴覚障害者も同じです。多くの人は普段、「日本語の音」を使ってコミュニケーションを取っています。しかし、聞こえない人は音声情報にアクセスできず、社会から排除されていることとなります。

こうした壁が「社会的障壁」です。障害者差別解消法では「障害が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」と定義しています。そして合理的

配慮とは社会的障壁を取り除くプロセスになります。

合理的配慮のプロセス

では、社会的障壁を取り除くため、どのようなプロセスを採るべきなのでしょう。まず、合理的配慮には「何をやるか」について具体的な基準がありません。国が定めている障害者差別解消法の基本方針には以下のように書かれています（下線は筆者、一部文言を省略）。

合理的配慮は、障害の特性や社会的障壁の除去が求められる具体的場面や状況に応じて異なり、多様かつ個別性の高いものであり、当該障害者が現に置かれている状況を踏まえ、社会的障壁の除去のための手段及び方法について、「過重な負担の基本的な考え方」に掲げた要素を考慮し、代替措置の選択も含め、双方の建設的対話による相互理解を通じて、必要かつ合理的な範囲で、柔軟に対応がなされるものである。さらに、合理的配慮の内容は、技術の進展、社会情勢の変化等に応じて変わり得る。

つまり、国が一律に支援の可否や水準、内容を定めるのではなく、支援に当たる機関（聴覚障害学生支援の場合は高等教育機関）が個別ケースで考慮しつつ、支援を求めた障害学生と十分に対話し、「過重な負担」にならない範囲で調整し、支援の可否や水準、内容を定めることとなります。

2012年に米国のロチェスター工科大学を視察した際の一例として、大学が試験時間の延長を認めたケースを挙げます。150分で300問が課されるオンラインの試験について、聴覚障害学生が「自分の第一言語は米国手話であり、英語を米国手話に置き換えないと理解できないため、試験時間の延長を認めて欲しい」と求めたところ、大学は学生の個別性を勘案しつつ、十分に対話を重ねた上で、「要求は合理的」と判断したとのことでした。

しかし、障害学生が試験時間の延長に関して、「高校まで認めてもらっていた」といった形で曖昧な要求しかできなければ、大学側は障害学生に説明を求めるとともに、実現できるどうか調整し、それでも合意できなければ申し出は却下されます。

もう一つ、米国視察中の別の大学で聞いた事例として、雪道における車いす学生の移動介助を取り上げます。大学は一般学生と同様に通路を雪かきするなど最低限のアクセスを保障するものの、車いすの学生が遅刻しても校舎間の移動を介助しないと述べていました。大学としては「大学が雪深い土地であることを知った上で学生は入学しており、雪かきによるアクセスは保障するが、移動介助は合理的配慮に当たらない」と考えていたのです。

しかし、これらは一例に過ぎず、実際の判断はケースによって異なる可能性があります。多様かつ個別性の高い点が合理的配慮の特徴だからです。

リスニング試験、シンポジウムの場合？

合理的配慮の決定過程を考察するため、いくつか例を考えます。例えば、聞こえない学生が英語の試験を受ける際、リスニング試験の免除を望んだ場合、どうすることが望ましいでしょうか。仮にリスニング試験が100点のうち20点を占めていると、何も支援を講じなければ20点が自動的にゼロとなるため、聞こえない学生は不利になります。ただ、答案内容にかかわらず、聞こえない学生に20点を与えると、今度は聞こえない学生が他の学生よりも優遇されます。合理的配慮の考え方に従うと、リスニング試験の代わりに、別の問題を課すことで、条件を平等にすることになります。

次に、聞こえない学生が仮に大学のシンポジウムに参加申請し、「リアルタイムの情報保障」を求めた場合はどうでしょうか。もし担当者が対話を全く取らないまま、「後で議事録を渡す」と答えた場合、リアルタイムの情報保障というニーズには応えておらず、聞こえる学生と聞こえない学生の平等性を確保していない点で、障害者差別になる可能性があります。

そこで、リアルタイムの情報保障を確実にする上で、十分なコミュニケーションを取りつつ、手話通訳の確保など支援内容を決定することが求められます。

ただ、支援に投入できるリソース（財源、人員）には限度があります。例えば、手話通訳者の確保には相応のコストを要します。ここで「過重な負担」が問われます。

では、「過重な負担」とは何でしょうか。国の基本方針は「過重な負担の基本的な考え方」として、「具体的場面や状況に応じて総合的・客観的に判断することが必要」「過重な負担に当たると判断した場合、障害者に理由を説明し、理解を得るよう努めることが望ましい」としつつ、考慮すべき要素として以下の点を例示しています。

- ① 事務・事業への影響の程度（事務・事業の目的・内容・機能を損なうか否か）
- ② 実現可能性の程度（物理的・技術的制約、人的・体制上の制約）
- ③ 費用・負担の程度
- ④ 事務・事業規模
- ⑤ 財政・財務状況

例えば、手話通訳の確保など情報保障に必要な経費を上乗せしても、全体の経費が数%程度しか増えない場合、これを「過重な負担」とは呼ばないでしょう。逆にシンポジウムを事実上、ボランティアな手弁当で開催するような場合、情報保障に要する経費が「過重な負担」と判断される時もゼロとは言い切れません。

しかし、これらの事例は一種の「思考実験」に過ぎません。繰り返しますが、合理的配慮は何ら基準がないため、支援の可否や水準、内容については、聴覚障害学生とコミュニケーションを十分に取り、同様の事例や国、各種団体のガイドラインを参考にしつつ、障害学生と高等教育機関の間で判断を下すことになります。

なお、障害者差別解消法は国公立大学に合理的配慮の提供を義務付ける一方、私立大学は努力義務です。

ただ、障害学生の権利を考えれば、運営主体の属性は大きな問題ではありません。さらに、高等教育機関は教育基本法で学術研究と教育を通じて社会の発展に貢献することが期待されており、私学助成を通じて国民の税金も受け取っています。こうした社会的責任を背負っていることを認識し、対応策を考えて欲しいと思います。

さらに、合理的配慮は障害者の意思表示があった場合の手続きを定めており、意思表示がないケースでは、支援が行き届かない可能性もあります。特に聴覚障害は外見上で判断しにくいので、対応が後手に回る可能性があります。単に意思表示を「待つ」のではなく、相談窓口を周知したり、大学全体で情報を共有したりして、埋もれているニーズを発掘する努力も必要になると思います。

試行錯誤の積み重ねを

確かに高等教育機関や支援担当者から見ると、判断に迷うケースは増えると思われます。このため、「国の基準だから…」「大学のルールだから…」と理由付けすることで、責任を曖昧にできる面もあるかもしれません。

しかし、これでは障害学生の権利は保障されないし、満足度も高まりません。合理的配慮とは、現場や個別の事情を知る当事者同士に解決を委ねる考え方であり、基本方針の言葉を使うと、「代替措置の選択を含め、建設的対話による相互理解」「必要かつ合理的な範囲で柔軟に対応」が個別ケースで求められます。これを筆者は「対話→調整→合意のプロセス」と呼んでいます。

さらに、国の基本方針に書いている通り、社会経済情勢や市民の認識の変化に応じて、合理的配慮の内容は変わります。つまり、個別の事情に応じて当事者同士の対話→調整→合意を重ねることで、社会全体で「相場観」を形成していくアプローチであり、何かの基準や先例で一律に判断するのではなく、障害学生と高等教育機関が対話しながら合意点を見出しつつ、お互いが満足できる「解」を見出すプロセスが合理的配慮の本質です。支援現場で試行錯誤や情報交換を行い、様々な事例を積み重ねることで、合理的配慮のレベルを引き上げていって欲しいと思います。

執筆者 三原岳（みはら・たかし）

公益財団法人東京財団研究員

（2016年3月30日 初版）

発行 日本聴覚障害学生高等教育支援ネットワーク(PEPNet-Japan) <http://www.pepnet-j.org>

〒305-8520 茨城県つくば市天久保 4-3-15 筑波技術大学 障害者高等教育研究支援センター

担当:白澤麻弓 E-mail pepj-info@pepnet-j.org

PEPNet-Japan は筑波技術大学「聴覚障害学生支援・大学間コラボレーションスキーム構築事業」の活動の一部です。

本シートは、PEPNet-Northeast(アメリカ北東地区高等教育支援ネットワーク)の作成による TipSheet を参考に、PEPNet-Japan が独自に作成したものです。本シートの内容の無断複写・転載を禁じます。

