

2008年 ADA 改正法の意義と日本への示唆

— 障害の社会モデルを手がかりに —

川島 聡

■ 要約

司法府によって骨抜きにされた ADA の趣意を回復させるために、ADA 改正法は 2008 年 9 月 25 日に成立し、2009 年 1 月 1 日に施行された。本稿は、施行後間もない本法の内容を紹介し、「障害学」の知見を踏まえてその意義を明らかにすることにより、日本への本法の示唆を探ることを目的とする。ADA 改正法は、「障害学」でいう「障害の社会モデル」と力点を同じくする法改正であり、司法府が注力する比重を「障害」から「差別行為」に移す意義をもつ。その意義を「障害の定義」との関係において具体的に示してくれるという意味において、ADA 改正法は、日本で障害差別禁止法の「障害の定義」を議論する際に有益な示唆を与え得る。

■ キーワード

ADA、ADA 改正法、障害の定義、障害の社会モデル、障害の医学モデル

I はじめに

「障害を持つ米国人法」(Americans with Disabilities Act of 1990)¹⁾(以下 ADA)は、「インペアメント」(心身の不調・損傷)と「障害」(disability)を区別する点に特徴をもつ。雇用機会均等委員会(U.S. Equal Employment Opportunity Commission)(以下 EEOC)が言うように、「多くのインペアメントは、障害に至るほどの影響を生活に及ぼさない。インペアメントは、一つ以上の主要な生活活動を制限すれば障害となる²⁾」。

ADA の下で訴訟を提起する者は「障害」を持つことにより、その法的保護を受けることができる³⁾。裁判所で「障害」を持つと認定されるためには、原告は【A】「一つ以上の主要な生活活動を実質的に制約する心身のインペアメント」(a physical or mental impairment that substantially limits one or more of the major life activities)を持っているか、【B】それを持っていた経歴(record)があるか、あるいは【C】

それを持っているとみなされているか、という三つ⁴⁾のいずれかを満たしていることを証明しなければならない⁵⁾。

しかし、裁判所が「主要な生活活動を実質的に制約する」という文言を狭く解釈したため、原告が「障害」を持つと認められない事態が相次いだ⁶⁾。その結果、障害差別の有無は判断されずに、原告の訴えの多くが退けられた。ある最近の調査結果によれば、ADA の雇用差別訴訟の 97% で原告が敗訴したが、その多くは「障害の定義」を原因とするものであった⁷⁾。

なかでも大きな否定的影響を与えた判決が、サットン事件(1999 年)⁸⁾とウィリアムズ事件(2002 年)⁹⁾である。前者で連邦最高裁は、「主要な生活活動を実質的に制約する心身のインペアメント」であるか否かを判断するに当たり、「軽減手段」(mitigating measures)の効果を考慮に入れた。後者において連邦最高裁は、「障害の定義」の徴表たる「一つ以上の主要な生活活動を実質的に制約する」という文言を

狭く解釈した。これらの最高裁判決とそれに追従した下級審判決等により、ADA の立法者意思は骨抜きにされていった。

そこで議会は、「ADA の趣意と保護を回復するための法律」(An Act to Restore the Intent and Protections of the Americans with Disabilities Act of 1990)¹⁰⁾(以下 ADA 改正法)を作成した。本法は 2008 年 9 月 25 日に成立し、翌年 1 月 1 日に施行された¹¹⁾。本稿は、施行後間もない ADA 改正法の内容を紹介し、「障害学」(Disability Studies)の知見を踏まえてその意義を解明することにより、日本への示唆を探ることを目的とする¹²⁾。

II ADA 改正法の概要

本節においては、ADA 改正法の概要について、第 2 条「事実認定と目的」(Findings and Purposes)と第 4 条「障害の定義と解釈規定」(Disability Defined and Rules of Construction)を中心に紹介する。なお、本節では文中のパーレン内に条文番号を記載する。その際、ADA 改正法 4 条については、本条の結果生まれた ADA 新 3 条「障害の定義」の条文番号を記す。

1 事実認定——ADA 改正法 2 条(a)

ADA 改正法 2 条(a)によれば、そもそも ADA は「障害者に対する差別を撤廃するために明確で包括的な国家の命令 (national mandate) を定める」¹³⁾ことを目指して制定された (§ 2 (a) (1))。この制定時に議会は、心身の障害ゆえに社会に参加する権利が制限されるべきではないことを認めた。また議会は、偏見や障壁ゆえに障害者が社会に参加できない現実があることを認めた (§ 2 (a) (2))。さらに議会は、裁判所がリハビリテーション法 (1973 年) に定める「障害の定義」を解釈したのと同じの基準を用いて ADA を解釈することを予期した。しかしながら、その予期と違う事態が生ずることになった

(§ 2(a)(3))¹⁴⁾。

サットン事件等で連邦最高裁は、ADA の予定していた保護範囲を狭めた。そのため、議会の意図に反して多くの者が保護されなかった (§ 2 (a) (4))。また、ウィリアムズ事件で連邦最高裁は、ADA の予定していた保護範囲を一層狭めた (§ 2 (a) (5))。これらの判決に追従した下級審も議会の趣意に背いて、一定の範囲の「主要な生活活動を実質的に制約するインペアメント」を持つ者たちを障害者ではないと判断した (§ 2(a)(6))。さらに、ウィリアムズ事件で連邦最高裁は、「実質的に制約する」という文言を、議会の意図よりも一層大きな制約を意味するものと解釈した (§ 2 (a) (7))。加えて、EEOC も議会の考えに違背し、「実質的に制約する」という文言を「著しく制限する」(significantly restricts)と定義した¹⁵⁾ (§ 2(a)(8))。

2 目的——ADA 改正法 2 条(b)

以上の「事実認定」に呼応するように、ADA 改正法 2 条(b)は、次の 6 つの「目的」を定める。第 1 に本法は、「差別を撤廃するために明確で包括的な国家の命令を定め」、かつ「差別に対処するために明確かつ強固で一貫性のある執行可能な基準を定め」という ADA の趣旨を、ADA が本来予定していた広範な保護範囲を再生させることで実現することを目的とする (§ 2(b)(1))。

第 2 に、本法はサットン事件等で示された要件を否認することを目的とする (§ 2 (b) (2))。その要件によれば裁判所は、インペアメントが「主要な生活活動を実質的に制約する」ものであるか否かを判定する際に「軽減手段のもつ改善効果」を考慮に入れる¹⁶⁾。

第 3 に、本法は「障害の定義」のうち、【C】「一つ以上の主要な生活活動を実質的に制約するインペアメントを持つとみなされること」(being regarded as having such impairment) という規定にかんしては、サットン事件での理由づけを否定する一方で、

ナッソー郡教育委員会事件(1987年)¹⁷⁾でのそれを復活させることを目的とする(§ 2(b)(3))。

第4に、本法はウィリアムズ事件での司法判断を否定することを目的とする(§ 2(b)(4))。その判断によれば、「障害の定義」に含まれている「主要な生活活動を実質的に制約する」という文言は、ADAで保護される「障害者」であるか否かを判定する際の厳密な基準(demanding standard)となるよう、厳格に(strictly)解釈される必要がある¹⁸⁾。それゆえ、「主要な生活活動を実質的に制約する」という文言は、「ほとんどの人々の日常生活にとって重要な活動を妨げ又は著しく制約する」(prevents or severely restricts the individual from doing activities that are of central importance to most people's daily lives)旨を意味する¹⁹⁾。

第5に、本法は議会の次の意図を伝えることを目的とする。ウィリアムズ事件で連邦最高裁が「実質的に制約する」という文言にかんして設けた判断基準は、ADAの下で個人が保護を受けるには不適切なほどに高い水準の制約となった。ADA訴訟で裁判所が関心を払うべき主たる論点は、ADAの下で義務を負う主体がその義務に従ったか否かである。裁判所は、個人のインペアメントが「障害」となるか否かの審査に多くの力を注ぐべきではない(§ 2(b)(5))。

最後に、本法はEEOCに対する議会の期待を表明することを目的とする。すなわち議会は、「実質的に制約する」という文言を「著しく制限する」と定義した現行規則の箇所を、ADA(改正法)に基づいて改正するよう、EEOCに求める(§ 2(b)(6))。

3 障害の定義——ADA新3条(1)-(3)

ADA新3条は、改正前のADAと同様の「障害の定義」を設ける²⁰⁾。すなわち「障害」(disability)とは、【A】「個人の一つ以上の主要な生活活動を実質的に制約する心身のインペアメント」(§ 3(1)(A))、【B】「そのようなインペアメントの経歴」(§ 3(1)

(B))、【C】「そのようなインペアメントを持つとみなされること」(§ 3(1)(C))のいずれかをいう。ただし、ADA新3条は、改正前のADAとは異なり、以下のように「主要な生活活動」の定義を新たに設け、さらに【C】の部分具体化している。

「主要な生活活動」については、次の定義が置かれた²¹⁾。まず、「主要な生活活動には、自分の身の回りを世話し、手作業(manual tasks)を行い、見、聞き、食べ、寝、歩き、立ち、持ち上げ、屈み、発話をし、息をし、学び、読み、集中し、考え、意思を伝え及び働くことを含む」(§ 3(2)(A))。また、「主要な生活活動には、主要な身体機能(免疫系、正常な細胞増殖、消化、排便、膀胱、神経、脳、呼吸、循環、内分泌及び生殖に係る機能を含む)の働きを含む」(§ 3(2)(B))²²⁾。

「障害の定義」の【C】にかんしては、原告が「現実にある又は認識された心身のインペアメントを理由に」違法行為を被った旨を立証さえすれば、【C】が認定されることになった。この場合、そのようなインペアメントが「主要な生活活動」を実際に制約している必要はない。また、そのインペアメントが「主要な生活活動」を制約している、と他者からみなされている必要もない(§ 3(3)(A))²³⁾。ただし、「一時的又は些細な」(transitory or minor)インペアメントの場合には、「インペアメントを持つとみなされること」にはならない²⁴⁾。「一時的なインペアメントとは、実際の又は予測された継続期間が6カ月以下のインペアメントをいう」(§ 3(3)(B))。

このような「ただし書き」があるにせよ、ADA新3条の規定が従来のADA訴訟での判断基準と比べて、【C】の認定を相当容易にしたことに違いはない。もっとも、その果実と引き換えに、【C】の場合には合理的配慮義務が発生しないことになった²⁵⁾。ADA改正法6条(a)によれば、ADA第1~3編の下で義務を負う主体は、「障害の定義」のうち【C】のみに該当する者に対して「合理的配慮」を行う必要はないのである。

4 解釈規定——ADA 新3条(4)

ADA 新3条によれば、裁判所は「障害の定義」を解釈する際に、次の5つの原則に基づかなければならない。第1に、「障害の定義」は、本法の許容する最大限まで広範囲の者たちに資するように解釈する(§ 3(4)(A))²⁶⁾。第2に、「実質的に制約する」という文言は、ADA 改正法2条「事実認定と目的」(上記参照)にそくして解釈する(§ 3(4)(B))。第3に、「ある主要な生活活動を実質的に制約するインペアメント」を「障害」と認定するに当たり、そのインペアメントが「他の主要な生活活動」を制約している必要はない(§ 3(4)(C))²⁷⁾。第4に、反復発作的に出現したり、一時的に鎮静したりするインペアメントは、その症状の発生時に「主要な生活活動を実質的に制約する」ものであれば、「障害」と認定する(§ 3(4)(D))²⁸⁾。最後に、「主要な生活活動を実質的に制約するインペアメント」であるか否かを認定する際には、「軽減手段のもつ改善効果」を考慮に入れてはならない(§ 3(4)(E)(i))²⁹⁾。

もっとも、「軽減手段のうち通常の眼鏡又はコンタクトレンズのもつ改善効果は、インペアメントが主要な生活活動を実質的に制約するか否かを認定する際に考慮に入れるものとする」(§ 3(4)(E)(ii))。ただし、この場合においても、ADA 改正法5条(b)によれば、「義務主体は、裸眼視力に準拠した資格基準(qualification standards)、採用試験その他の選抜基準が職務に関連し、かつ事業上必要不可欠であることを明らかにしない限り、それらの基準を用いてはならない」。

III ADA 改正法の意義

以上で概観した ADA 改正法は、どのような意義をもつだろうか。それはさまざまな観点から見出すことができよう。本節では「障害の医学モデル」(Medical Models of Disability)と、これに対する反撥から障害分野で支持を集めている「障害の社会

モデル」(Social Models of Disability)という、二つの障害モデルの観点から、それを検討する。これらのモデルは、論者によりその理解に違いが見られるものの³⁰⁾、「障害学」で広く知られている。

1 二つの障害モデル

「障害の社会モデル」にかんする一つの代表的な理解として、ここでは米欧の著名な障害者法研究者の間で採用されているものを見ておこう。その一人であるサムエル・バーゲントス(ワシントン大学)のいう「障害の社会モデル」によれば、「障害」は「個人の心身の特徴と、アクセスできない又は快適ではない物的社会的環境との相互作用から生ずる」³¹⁾。つまり、このモデルでは、インペアメントと「障壁」(barriers)との相互作用の帰結として、「障害」は把握されることになる³²⁾。欧州障害者法の代表的な研究者リサ・ワディントン(マーストリヒト大学)の言葉を借りれば、「障害の社会モデルは、インペアメントと社会との相互作用が障害者を不利な立場に置く結果になり得ることを認める」³³⁾。

このように、「障害の社会モデル」で用いられる「障害」という語は、ADA で用いられている「障害」の定義とは異なり、個人の被る「不利益」(disadvantages)を意味する。この「不利益」は、インペアメントと「障壁」との相互作用の結果生ずる³⁴⁾。否定的な意味合いを帯びたこの「障壁」という言葉は、インペアメントに対する「不適切な対応」(inappropriate reactions)を意味し、これには「差別行為」が含まれる。よって、「障害の社会モデル」に照らすと、インペアメントを持つ者の「不利益」を解消させるためには、それをもたらす直截的な契機たる「差別行為」を違法行為として禁止する必要がある、という主張は導かれやすい。要するに、ADA をはじめとする障害差別禁止法はそれ自体、このモデルの政治的産物なのである。

他方で、「障害の医学モデル」によれば、インペアメントを持つ者の「不利益」の根本原因はそのイ

ンペアメントにある。そのため、インペアメントが克服されれば、その者の「不利益」も自ずと解消されることになる。よって、その「不利益」を除去するために「差別行為」を法的に禁止すべきである、という主張はこのモデルから生ずることはない。このモデルは、「不利益」とインペアメントという二つの要素から成り立つため、「不適切な対応」(三つ目の要素)を考慮に入れない。要するに、「障害の医学モデル」は、インペアメントによって「不利益」が生ずることを説明する因果論モデルである。これに対して、「障害の社会モデル」は、インペアメントに対する「不適切な対応」が「不利益」を発生させることを説明する因果論モデルである。

2 障害(インペアメント)から差別行為へ

端的に言えば、「障害の社会モデル」は、社会がどのようにして障害者に「不利益」を負わせているかに着目する³⁵⁾。その「不利益」は、本稿の関心に照らせば、インペアメントに対する「差別行為」が引き金となって発生する。それゆえ、このモデルにおいては、個人へのインペアメントの影響ではなく、むしろ個人への「差別行為」の影響に着眼することが肝要となる³⁶⁾。別言すれば、このモデルの下で主題化されるのはインペアメントではなく、それに対する「差別行為」である³⁷⁾。

とはいえ、もちろん「障害の社会モデル」はインペアメントの存在それ自体を否定しているわけではなく、それを前提している。ただし、ここでいうインペアメントは社会的文化的に構築されるもので、「差別行為者」の認識や偏見によっても生み出される。それゆえ、ADA 改正法の文言にも見られるように、「現実にある又は認識された心身のインペアメントを理由」とする「差別行為」によって、人は「不利益」を被り得る。「障害の社会モデル」は、このような不利益発生メカニズムを念頭に置いて、インペアメントの存在——現実存在するか又は他者の認識の中で存在するかは問わない——を前提し、

それに対する「差別行為」を何よりも問題視する。

これに対して、「差別行為」の有無を問わず、「障害」へのインペアメントの転化可能性を争点化してきたのが、従来の ADA 訴訟である。改めて確認すれば、インペアメントは「主要な生活活動を実質的に制約する」という条件を満たして初めて、ADA でいうところの「障害」となる。要するに、ADA においては、インペアメントと「障害」とは等号で結ばれず、両者の間には径庭がある。一連の ADA 訴訟において司法府は、ADA に定める「障害の定義」が相当広い解釈を許すものであることを良いことにインペアメントと「障害」との違いを殊更強調し、「障害」を認定しづらくした。これにより、多くの原告は自身の「障害」の存在を証明できず、そのまま訴訟が終了した。こうして、ADA 訴訟で肝要な位置を占めるはずの「差別行為」の審査が行われない事例が陸続と現れることで、ADA の趣旨が損なわれたことは本稿の冒頭で述べたとおりである。

このような事態を強く懸念した立法府は、ADA の趣意を回復させるために、ADA に定める「障害の定義」を基本的に継承しつつも、新たな定義や解釈等を追加することで、司法府によって高められた「障害」認定のハードルを下げようとした。さらに立法府は、それと連動させながら、司法府の注力する比重を「障害」から「差別行為」へと移そうとした³⁸⁾。立法府のこの企ては、障害者の「不利益」をめぐる問題の所在を「障害」ではなく「差別行為」に求める「障害の社会モデル」の趣旨に合致する。つまり、ADA 改正法は、司法府の姿勢を「障害の社会モデル」の趣旨にそくしたものへと改めさせる法的根拠となる意義をもつのである。

IV 日本への示唆

如上の意義をもつ ADA 改正法は、日本の障害者法政策にどのような示唆を与え得るであろうか。本節では、特別法としての障害差別禁止法案を国

会に提出すべきか否かという論点はとりあえず傍らに置き³⁹⁾、日本への ADA 改正法の示唆を検討する。具体的には、障害者基本法(1993年制定、2004年最終改正)、障害のある人もない人も共に暮らしやすい千葉県づくり条例(2006年制定)(以下、千葉県条例)、日本弁護士連合会(以下、日弁連)の障害差別禁止法案概要(2007年)、の三つに定める「障害(者)の定義」を素材として、日本で障害差別禁止法の「障害の定義」を議論する場合に、ADA 改正法がどのような示唆を与え得るかを明らかにする。

まず、我が国障害者政策の大黒柱たる障害者基本法によれば、「この法律において『障害者』とは、身体障害、知的障害又は精神障害(以下「障害」と総称する。)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」(第2条)。この定義を基本的に受け継いでいるのが、日本初の障害差別禁止条例たる千葉県条例である。「この条例において『障害』とは、障害者基本法第2条に規定する身体障害、知的障害若しくは精神障害、発達障害者支援法第2条第1項に規定する発達障害又は高次脳機能障害があることにより、継続的に日常生活又は社会生活において相当な制限を受ける状態をいう」(第2条)。

これらの定義を出発点に障害差別禁止法の「障害の定義」を考える場合には、少なくとも次の二点に留意することで、一層建設的な議論を展開できると思われる。第1に、よく知られていることでもあるが、そもそも「障害の定義」は、法の目的に応じて変わるといふことである。たとえば身体障害者福祉法と年金各法では「身体障害者」の定義が異なるように、障害者に係る諸制度は「それぞれの制度の目的を達成するためにそれぞれの障害の定義をもって」⁴⁰⁾。ロバート・バーグドフの言葉を借りてやや原理的に言えば、福祉法はある集団に対して他の集団が利用できないサービスを提供するため、サービス受給資格をもつ集団とそうでない集団とを明確に区別させておく必要がある。これに対して

差別禁止法は、差別を被った者は誰でも救済の対象とすべきものである⁴¹⁾。かかる趣旨を踏まえ、ADA に定める「障害の定義」は、障害の経歴と障害の認識という二要素を含めているのである⁴²⁾。

第2に、障害者基本法と千葉県条例に含まれている「継続的に日常生活又は社会生活において相当な制限を受ける」という文言のもつ機能に留意する必要がある。この文言について、千葉県条例に含まれている「身体障害」という言葉を用いて考えてみよう。本条例によれば、「身体障害があることにより継続的に日常生活又は社会生活において相当な制限を受ける状態」を「障害」という。よって、「身体障害」の存在のみでは「障害」とならない⁴³⁾。そのため、本条例に含まれている「継続的に日常生活又は社会生活において相当な制限を受ける状態」という文言は、「身体障害」を二つの類型に分ける機能を果たし得る。すなわち、法的保護を受けられない「擬似障害」(quasi disability)と、それを受けられる「真の障害」(true disability)である。

ここでいう「真の障害」は、「身体障害」によって生活上相当な制限を継続的に受ける状態を意味し、「擬似障害」は、「身体障害」があっても、そのような制限を継続的に受けない状態を意味する。司法院や行政府において「擬似障害」の範囲を広げるような解釈・運用がなされれば、それだけ「真の障害」の範囲——そして法的保護を受けられる者の範囲——は狭くなる。こうした構図は、ADA の「障害の定義」に含まれる「一つ以上の主要な生活活動を実質的に制約する」という文言を司法院が狭く解釈した事態と重なり合う。この意味において、上述した ADA 改正法の内容(たとえば「障害の定義」を最大限広範な者たちに資するように解釈したり、「軽減手段」を考慮に入れずに「障害」を認定したりする旨の規定等)は、障害者基本法や千葉県条例をたたき台にして、日本で障害差別禁止法の「障害の定義」を議論する際に重要な参考となり得る。

以上を踏まえて、次に日弁連案に定める「障害の

定義」を見てみよう。この定義によれば、「(1)「障がい」とは、心身の状態が、疾病、変調、傷害その他の事情に伴い、その時々⁴⁴⁾の社会的環境において求められる能力又は機能に達しないことにより、個人が日常生活又は社会生活において制限を受ける状態をいうものとする。(2) 過去にかかる状態にあったこと、及び将来かかる状態になる蓋然性があることも、(1)の障がいに含めるものとする⁴⁴⁾。

この定義は、障害者基本法・千葉県条例のそれとは異なり、過去に障害を持った経歴と将来障害をもつ蓋然性を含めており、「障害」の範囲を拡張している。このことは、障害差別を被った者すべてを法的保護の対象とすべきである、という障害差別禁止法の趣旨に照らして評価し得る。だが、その一方で、日弁連案には、本稿の問題関心との関連で理解し難い記述が含まれている。それは、「その時々⁴⁵⁾の社会的環境において求められる能力又は機能に達しないことにより」と記している部分に關係する。日弁連案がこの表現を用いて「障害の社会モデル」の趣旨を障害差別禁止法に反映させようとしているのであれば⁴⁵⁾、その試みは成功しているとは言えない。つまり、このような表現は、障害者の「不利益」にかんする問題の所在を「障害」ではなく「差別行為」に求める、「障害の社会モデル」の趣旨を司法の場で効果的に実現させることに寄与し得ない。なぜならば、この表現を「障害の定義」の中に盛り込んだにせよ、日弁連案は、障害者基本法・千葉県条例の場合と同じように、「日常生活又は社会生活において制限を受ける」という文言の解釈問題を残すことになるからである（「擬似障害」と「真の障害」をめぐる問題）。この意味において、日弁連案の「障害の定義」は、障害者基本法・千葉県条例のそれと同型である⁴⁶⁾。よって、日弁連案も ADA 改正法から学ぶべきところは大きいと言える⁴⁷⁾。

V おわりに

最近の障害分野においては「障害学」が一定の影響を持ち、しばしば「障害の社会モデル」という術語が障害差別禁止法を論ずる際に随伴するようになった。本稿で述べたように、「障害の社会モデル」と ADA の「障害の定義」とは、同じ「障害」という言葉を用いているけれども、その意味はまったく異なる。ADA にいう「障害」はインペアメントの延長線上に位置する言葉で、基本的には「一つ以上の主要な生活活動を実質的に制約するインペアメント」を意味する。他方で、「障害の社会モデル」にいう「障害」は、インペアメントに対する「不適切な対応」によって生ずる「不利益」を意味する。この「不適切な対応」の一部をなす「差別行為」を、いかに法の解釈適用を通じて規制すべきか——この問いに対する一つの現実的な答えが、1990年に成立した ADA である。

一般的な表現を用いれば、そもそも個人の「不利益」が生ずる原因の一つは、その「心身の特徴」に対する社会の「不適切な対応」である。その「不適切な対応」の一部を「差別行為」として法的に規制する場合には、「心身の特徴」のうち「インペアメント」と呼んでよい部分を同定し、その中でさらに「障害」（本稿でいうところの「真の障害」）と呼んでよい部分を同定しなければならない。その際、「障害」と呼んでよい部分を狭くしすぎれば、それだけ障害差別禁止法の下で保護を受けられる者の範囲は狭くなる⁴⁸⁾。この点、ADA 訴訟において司法府は「障害」認定のハードルを高く設けて、「障害」の範囲を狭めることで ADA の実効性を大きく削いでしまった。

立法府は、そのような司法府の姿勢を変えさせるべく ADA 改正法を編み上げた。もちろん本法は、他の法律がそうであるように政治的な妥協を経て成立したものであり、何ら申し分のない法律であるとは言えない⁴⁹⁾。しかし本稿で述べたように、本法が ADA 訴訟の新たな幕開けを告げ得るだけの

内容を一応備えていることも否定できまい。むしろ現時点では、ADA 改正法で議会が意図したとおり、実際の司法の場において「障害」が容易に認定され、「差別行為」の審査に一層重点が置かれるかは明らかではない。仮にこのシナリオのようになれば、今後は「差別行為」にかんする司法判断の妥当性が一層問われることになる。いずれにせよ、しばらくは司法府の動向を見守る必要がある⁵⁰。

注

- 1) Pub. L. No. 101-336, 104 Stat. 327 (Jul. 26, 1990), codified at 42 U.S.C. 12101 et seq.
- 2) 29 C.F.R. § 1630.2(j).
- 3) ただし、ADA の第 1 編(雇用)と第 2 編(公共サービス)は、すべての障害者に対する差別を禁止するのではなくて、「有資格の障害者」(qualified individual with a disability)に対する障害差別のみを禁止する。たとえば第 1 編 101 条(8) (42 U.S.C. § 12111 (8))によれば、「有資格の障害者」とは、「合理的配慮の有無を問わず、その者が維持し又は希望する職場上の地位に伴う主要な職務を行うことのできる障害者をいう」(この文言は ADA 改正法により一部修正された。See Pub. L. No. 110-325, § 5 (c) (1), 122 Stat. 3553, 3557)。ちなみに使用者は、ここでいう「合理的配慮」が事業運営に「過大な困難」(undue hardship)を及ぼさない限り、当該配慮を行わなければならない。さもなければ、障害差別が発生する(42 U.S.C. § 12112 (b) (5) (A))。合理的配慮の否定を含めた雇用分野での障害差別は、ADA にかんする数ある論文の中でも特に言及されることが多い。内外の関係文献を比較的広く猟渉した最近の邦語文献の一つとして、とりあえず長谷川珠子「障害をもつアメリカ人法における『合理的便宜』(reasonable accommodation)——障害をもつ者の雇用と平等概念」法学 67 卷 1 号(2003 年) 78-117 頁参照。同「アメリカにおける障害者雇用の実態と 2008 年 ADA 改正法」福祉労働 121 号(2008 年) 32-42 頁と、石川球子「精神障害者にかかる合理的配慮」障害者職業総合センター編『第 16 回職業リハビリテーション研究発表会論文集』高齢・障害者雇用支援機構(2008 年) 40-43 頁は、ADA 改正法に言及する。特に「障害の定義」に着眼して ADA の趣旨を回復せんとする ADA 改正法を考察対象とする本稿は、障害差別のうち差別に係る論点は扱わない(ただし、ADA 改正法には差別に言及した箇所もある。See Pub. L. No. 110-325, § 5 & 6)。
- 4) 42 U.S.C. § 12102(2).
- 5) 「一応の証明」(prima facie case)が成立するためには、原告は(1) ADA にいう「障害」を持ち、(2) 合理的配慮の有無を問わず主要な職務を行う「資格」を有し、(3) 障害ゆえに雇用上の違法処遇を被った旨を証明しなければならない。(1)を満たさなければ、(2)(3)の段階に行くことはできない。(1)の段階で、原告は先ず、(a)現在のインペアメント、(b)過去のインペアメント、(c)インペアメントの認識のいずれかの存在を証明しなければならない。原告は次に、そのインペアメントが「一つ以上の主要な生活活動を実質的に制約する」旨を証明しなければならない。See e.g., Eric Dunleavy & Arthur Gutman, Understanding the ADA Amendments Act of 2008 (ADAAA): Back to the Future?, 46 The Industrial-Organizational Psychologist 81, 82 (2009) (citing McKay v. Toyota Motor Mfg., U.S.A., Inc., 110 F.3d 369, 371 (6th Cir. 1997)); Dustin Riddle & Richard Bales, Disability Claims for Alcohol-Related Misconduct, 82 St. John's L. Rev. 699, 705-706 (2008) (quoting Davidson v. Am. Online, Inc., 337 F.3d 1179, 1188 (10th Cir. 2003))。
- 6) ADA と同様の定義をもつリハビリテーション法(1973 年)の訴訟において、原告が障害者であるか否かはほとんど争点にならなかった。See Chai R. Feldblum, Definition of Disability Under Federal Anti-Discrimination Law: What Happened? Why? And What Can We Do About It?, 21 Berkeley J. Emp. & Lab. L. 91, 106 (2000)。See also Robert L. Burgdorf, Testimony to the Committee on Education and Labor of the United States House of Representatives (Hearing on H.R. 3195, Jan. 29, 2008), at 16-17, <http://edlabor.house.gov/testimony/2008-01-29-RobertBurgdorf.pdf>, last visited Jan. 23, 2009.
- 7) See Chai R. Feldblum et al., The ADA Amendments Act of 2008, 13 Tex. J. on C.L. & C.R. 187, 202-203 (2008).
- 8) Sutton v. United Airlines, Inc., 527 U.S. 471 (1999).
- 9) Toyota Motor Mfg. Ky., Inc. v. Williams, 534 U.S. 184 (2002).
- 10) 本法の略称は「2008 年 ADA 改正法」(ADA Amendments Act of 2008)である(Pub. L. No. 110-325, § 1)。
- 11) See id. at § 8.
- 12) ADA 改正法を紹介した英語の二次文献は、さしあたり以下を参照。Alex B. Long, Introducing the New and Improved Americans with Disabilities Act: Assessing the ADA Amendments Act of 2008, 103 Nw. U. L. Rev. Colloquy 217 (2008); Dale Larson, Unconsciously Regarded as Disabled: Implicit Bias and the Regarded-As Prong of the Americans With Disabilities Act, 56 UCLA L. Rev. 451 (2008); Dunleavy & Gutman, supra note 5, at 81-87; Feldblum et al., supra note 7; Job Accommodation

- Network, The ADA Amendments Act of 2008 (Updated 1/14/09), <http://www.jan.vwu.edu/bulletins/ADAAA.pdf>, last visited Jan. 26, 2009.
- 13) 42 U.S.C. § 12101(b)(1).
- 14) てんかん(1999年), 糖尿病(2002年), 知的・発達障害(2007年), 双極性障害(2006年), 多発性硬化症(1999), 難聴(2003), 片眼の失明(1999年), 心的外傷後ストレス障害(2004年), 心臓病(2000年), うつ病(2004年), HIV感染症(2001年), 喘息(2000年), 石綿症(1996年), 背部損傷(2003年)等は, ADA訴訟において「障害」と認められなかった。これらはすべて, リハビリテーション法訴訟においては「障害」と認定された。See Chai Feldblum, Testimony to the Committee on Health, Education, Labor, & Pensions, United States Senate (Hearing on Restoring Congressional Intent and Protections under the ADA, Nov. 15, 2007), Appendix A (People Covered Under Section 504 of the Rehabilitation Act vs. People Not Covered Under the ADA), in Website ArchiveADA (<http://www.law.georgetown.edu/archveada/>, last visited Jan. 26, 2009).
- 15) EEOCによれば, 「実質的に制約する」という文言は「一般国民の平均的な者が行い得る主要な生活活動を行ない得ないこと」と, 「同一条件に置かれた一般国民の平均的な者の場合と比べて, 特定の主要な生活活動を行ない得る期間, 方法又は条件が著しく制限されていること」を意味する(29 C.F.R. § 1630.2(j)(1)(i)-(ii)).
- 16) See Sutton v. United Air Lines, Inc., supra note 8, at 482-483, 119 S.Ct. 2139, 144 L.Ed.2d 450 (1999). See also Albertson's, Inc. v. Kirkingburg, 527 U.S. 555, 565-566, 119 S.Ct. 2162, 144 L.Ed.2d 518 (1999).
- 17) School Board of Nassau County v. Arline, 480 U.S. 273 (1987). 連邦最高裁によれば, 心身の能力を低下させないインペアメントも, それに対する他者の否定的対応(negative reactions)の結果, 働く能力を実質的に制約させ得る(Id. at 283). また連邦最高裁によれば, 現実のインペアメントを起因とする身体上の制約が人を障害者にさせるように, 疾病等にかんして社会で築かれてきた神話や恐れも, 人を障害者にさせる(Id. at 284).
- 18) その根拠として連邦最高裁は, 議会が ADA 制定時に「約 4300 万人のアメリカ人は一つ以上の心身の障害を持つ」と認定した事実を挙げた(Toyota Motor Mfg. Ky., Inc. v. Williams, supra note 9, at 197-198; Sutton v. United Air Lines, Inc., supra note 8, at 484-487). そのため, ADA 改正法 3 条は「約 4300 万人のアメリカ人は一つ以上の心身の障害を持ち, この人数は人口全体が高齢化するにつれ増えている」という ADA の文言(42 U.S.C. § 12101(a)(1))を削除し, 次の文言を挿入した。「心身の障害は, 社会のあらゆる側面に完全に参加する個人の権利を決して毀損させるものではない。しかし, 心身に障害を持つ多くの者は差別ゆえに社会参加を阻まれてきた。障害の経歴を持つ者又は障害を持つとみなされている者も差別を受けてきた」。また ADA 改正法 3 条は, 「障害者は, 自身で統御し得ない特徴を理由に, かつ社会への参加と貢献に対する能力を誤って表象する定型的観念のために, 歴史的に故意による不平等処遇を被って制限と制約を課され, かつ我々の社会で政治的に無力な地位へと退かされてきた, 個々の孤立したマイノリティである」という ADA の文言(42 U.S.C. § 12101(a)(7))も削除した(Pub. L. No. 110-325, § 3).
- 19) Toyota Motor Mfg. Ky., Inc. v. Williams, supra note 9, at 198.
- 20) ADA 改正法は, ADA の場合と同じく「インペアメントの定義」を置いていない。これに対して, 2007 年 ADA 回復法案(S. 1881)には, 連邦規則集(EEOC (29 CFR § 1630.2(h)(1)-(2)), 司法省(28 CFR § 36.104), 教育省公民権局(34 CFR § 104.3(j)(2)(i)))から引いてきた「インペアメントの定義」が含まれていた(川島聡「障害差別禁止法の障害観——マイノリティモデルからユニバーサルモデルへ」障害学研究 4 号(2008 年) 101 頁参照)。同法案によれば, 「『身体のインペアメント』とは, 生理学上の不調若しくは状態, 容姿の損傷(cosmetic disfigurement)又は一つ以上の身体系(神経, 筋骨格, 特殊感覚器官, 発話器官を含む呼吸器, 心血管, 生殖器, 消化器, 尿生殖器, 血液・リンパ, 皮膚及び内分泌)に影響を及ぼす解剖学上の欠損をいう」。また「『精神のインペアメント』とは, 精神的又は心理的な不調(精神遅滞(mental retardation), 脳器質性症候群, 情緒若しくは精神の疾患又は特定の学習障害等)をいう」。
- 21) ちなみに, EEOCによれば, 「主要な生活活動には, 自分の身の回りを世話し, 手作業を行い, 歩き, 見聞き, 発話をし, 息をし, 学び及び働くことを含む」(29 C.F.R. § 1630.2(i)). 「その他の主要な生活活動には, たとえば座り, 立ち, 持ち上げ及び伸ばすことが含まれるが, これらに限定されない」(29 C.F.R. Pt. 1630 App. § 1630.2(i)).
- 22) See e.g., Job Accommodation Network, supra note 12. Cf. Bragdon v. Abbott, 524 US 624 (1998).
- 23) サットン事件で連邦最高裁は, 「障害の定義」の【c】が認定される場合として, (1)原告は「主要な生活活動を実質的に制約するインペアメント」を実際には持っていないが, それを持っていると誤認された場合と, (2)原告のインペアメントは実際には「主要な生活活動を実質的に制約する」ものではないが, そのような制約を受けていると誤認された場合, の二つを挙げた

- (Sutton v. United Air Lines, Inc., supra note 8, at 489, 119 S.Ct. 2139, 144 L.Ed.2d 450 (1999) . Cf. 29 C.F.R. Pt. 1630 App. § 1630.2(i)(1)-(3)). 言うまでもなく、このような基準は ADA 訴訟で原告に重い証明責任を課す (See e.g., Larson, supra note 12, at 452-453). ADA 改正法は、その責任から原告を解放した。
- 24) この規定は、使用者側の懸念に応じて設けられたが、その内容は理に適していると言われる。なぜならば、**[C]**の下で原告が「インペアメントを持つとみなされること」を証明する場合には、**[A]**と**[B]**の下で課せられている要件（「主要な生活活動を実質的に制約する」）を満たす必要がないからである。これを裏からいえば、当該規定は、**[A]**と**[B]**の場合には不要となる。というのも、**[A]**と**[B]**の場合には、「主要な生活活動を実質的に制約する」という要件があるため、些細で短期間の病気 (ailments) は「障害」と認められないからである。See Statement of the Managers to Accompany S. 3406, in Congressional Record (Senate) of Sep. 16, 2008, S 8842.
- 25) See id. S 8840. 合理的配慮義務 (前掲注 3 参照) は、ADA の要諦の一つである。そのため、「障害の定義」のうち**[C]**の場合には合理的配慮義務が免除される旨の規定に対し、一部の関係者が批判したことは容易に想像できよう。この点、たしかに従来の ADA 訴訟で一部の裁判所は、**[C]**を認定した際に合理的配慮義務を使用者に課していた。しかし、ここで同時に想起しなければならないのは、従来の裁判所が**[A]**を不当に認定しづらくしていたことである。今回の ADA 改正法によって、**[A]**は正しく認定されやすくなるはずである——そのような見通しの上に妥協が成立し、畢竟、ADA 改正法は**[C]**の場合に合理的配慮義務を免除したのである (See id. S 8842).
- 26) Cf. Pub. L. No. 110-325, § 2(b)(4).
- 27) See e.g., Statement, supra note 24, S 8842, citing Holt v. Grand Lake Mental Health Center, Inc., 443 F. 3d 762 (10th Cir. 2006).
- 28) See e.g., Job Accommodation Network, supra note 12.
- 29) Cf. Pub. L. No. 110-325, § 2(b)(2).
- 30) 杉野昭博『障害学——理論形成と射程』東京大学出版会 (2007 年)、川島聡『国際人権法における障害差別禁止——障害のモデルと合理的配慮』高野真澄先生退職記念『これからの人権保障』有信堂高文社 (2007 年)231-258 頁参照。
- 31) Samuel R. Bagenstos, Comparative Disability Employment Law from an American Perspective, 24 Comp. Lab. L. & Pol' y J. 649, 656-657 (2003).
- 32) Samuel R. Bagenstos, Subordination, Stigma, and 'Disability', 86 Va. L. Rev. 397, 428 (2000).
- 33) Lisa Waddington, From Rome to Nice in a Wheelchair: The Development of a European Disability Policy 22 (2006).
- 34) 「障害の社会モデル」の文脈において、意図的か否かは別にしても、「障壁」と「不利益」という二つの意味を混淆させて、「障害」(disability) という語を用いる者もいる。しかし、筆者はこのような立場をとらない。本稿では、このモデルにいう「障害」を、「インペアメントをとりまく障壁」(インペアメントに対する不適切な対応) を真因とする「不利益」を意味する語として用いる。この論点に言及した文献として、星加良司『障害とは何か——ディスアビリティの社会理論に向けて』(生活書院, 2007 年)44-45 頁。
- 35) See e.g., Gerard Quinn, The Human Rights of People with Disabilities under EU Law, in The EU and Human Rights 287 (Philip Alston ed., 1999).
- 36) See e.g., Wendy E. Parmet, Plain Meaning and Mitigating Measures: Judicial Interpretations of the Meaning of Disability, in Backlash against the ADA: Reinterpreting Disability Rights 127 (Linda Hamilton Krieger ed., 2003).
- 37) Cf. Theresia Degener, Definition of Disability (2004), http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/aneval/disabdef.pdf, last visited Feb. 2, 2009.
- 38) See Pub. L. No. 110-325, § 2 (b) (5), 5 (a) (1) - (2). See also Statement, supra note 24, S 8841, 8843; Larson, supra note 12, at 485-488; Job Accommodation Network, supra note 12.
- 39) ちなみに、日本による障害者権利条約の早期批准に向け、2008 年に障害者施策推進課長会議は、障害者基本法の改正事項として、「合理的配慮の否定」を含めた「差別の定義」を設ける旨を提案した。神林浩「障害者施策の在り方に係る検討について」ノーマライゼーション 331 号(2009 年)12 頁参照。
- 40) 寺島彰「障害の定義と障害認定」ノーマライゼーション 281 号(2004 年)15 頁。
- 41) Robert C. Burgdorf, 'Substantially Limited' Protection from Disability Discrimination: The Special Treatment Model and Misconstructions of the Definition of Disability, 42 Vill. L. Rev. 409, 528 (1997) . たとは身体障害者福祉法 4 条は、「身体障害者」とは「別表に掲げる身体上の障害がある十八歳以上の者であって、都道府県知事から身体障害者手帳の交付を受けたものをいう」と定める。この規定は、福祉サービスを念頭に置いた定義であるため、基本的に差別禁止法の文脈では妥当性を持ち得ない。これと同様の理由で、障害者自立支援法 4 条に定める「障害者」の定義も、差別禁止法の文脈において妥当性を失う。
- 42) 千葉県条例の「障害の定義」は、ADA の場合とは異なり、障害の経歴と障害の認識という二要素を含めて

- いない。これらの要素は、「障害の定義」の中に含まれる他に、「差別の定義」の中に組み込ませる方法もある。たとえば韓国の「障害者差別禁止及び権利救済等に関する法律」は、第2条「障害と障害者」ではなく第6条「差別禁止」において「何人も、障害、過去の障害経歴又は障害があると推測されることを理由に差別をしてはならない」と定める(福祉労働116号(2007年)146-162頁所収の崔榮繁仮訳参照。訳語一部変更)。ちなみにADAも、「差別の定義」の条項において、「関係者」の障害を理由とする差別を禁止する(42 U.S.C. § 12112(b)(4))。
- 43) これに対して、障害者基本法の場合には、「身体障害、知的障害又は精神障害」と「障害」とは等号で結ばれる。もっとも、障害者基本法においても、たとえば「身体障害」を持っているのみでは「障害者」とはならない。「身体障害」があるために生活上相当な制限を継続的に受ける「者」を、「障害者」という。
- 44) 日本弁護士連合会「『障がい』を理由とする差別を禁止する法律」日弁連法案概要(2007年)1-2頁(http://www.nichibenren.or.jp/ja/opinion/report/data/070300_2.pdf, last visited Jan. 31, 2009)。
- 45) 日本弁護士連合会「『障がい』を理由とする差別を禁止する法律」日弁連法案概要の提案(2007年)3頁(http://www.nichibenren.or.jp/ja/opinion/report/data/070300_1.pdf, last visited Jan. 31, 2009)。ちなみに、この日弁連案の「障がいの定義」の(1)と同じ内容は、千葉県条例の「原案」に定められていた。野沢和弘『条例のある街——障害のある人もない人も暮らしやすい時代に』(ぶどう社, 2007年)64, 154頁参照。
- 46) なお、障害者基本法・千葉県条例の「障害(者)の定義」に含まれている「継続的に」という言葉は、日弁連案の「障がいの定義」には盛り込まれていない。このような違いはあるにせよ、日弁連案の当該定義は、かなり広い解釈を許容するものであるため、基本的には障害者基本法・千葉県条例の場合と同様の解釈問題を惹起し得る。
- 47) 本稿の考察対象外ではあるが、「障害の定義」にかんじて、ADA改正法の他にも諸国の障害差別禁止法から学ぶべき事例はむしろ多い。See e.g., Degener, *supra* note 37. See also Theresia Degener, *The Definition of Disability in German and Foreign Discrimination Law*, 26 (2) *Disability Studies Quarterly* (2006)。
- 48) 他方で、あまりにも広い範囲の「インペアメント」を「障害」に含めれば、障害差別禁止法それ自体に対するバックラッシュを招いてしまう、との主張もなされるだろう。この点、ADA改正法により、「障害の定義」のうち【C】の場合には、インペアメントは「障害」に転換する必要がなくなったことに留意する必要がある。ちなみに、このような視点をさらに徹底させたのが、2007年ADA回復法案(S. 1881)である(前掲注20も参照)。この法案は結局のところ採用されなかったが、インペアメントと「障害」とを等号で結ぶという興味深い視点を提示した。この法案4条(1)によれば、「障害」(disability)とは、(i)心身のインペアメント、(ii)心身のインペアメントの経歴、(iii)心身のインペアメントを持つとみなされること、のいずれかをいう。この定義はその現実適合性はさておくとしても、「障害の社会モデル」に照らせば、ひとまず理論的妥当性をもつ。
- 49) See e.g., Larson, *supra* note 12, at 485-487.
- 50) 行政府をめぐる今後の動向も注目される。ADA改正法6条は、ADA505条(42 U.S.C. 12205)のすぐ後に、次のような新506条を追加した。すなわち、EEOC、司法長官及び運輸長官の規則制定権限には、ADA改正法に合致するようにADA新3~4条を実施する規則を制定する権限が含まれる(Pub. L. No. 110-325, § 6(a)(2))。その他にも、ADA改正法は、EEOCがその規則をADA改正法に基づいて改正することを予定している(*id.* at § 2(b)(6))。

(かわしま・さとし 東京大学特任研究員)