

インクルーシブ社会研究 5 Studies for Inclusive Society 5

生存をめぐる制度・政策 連続セミナー 「障害/社会」

Disability/Society:
Seminar Reports on
Systems/Policies concerning Survival

編集担当:渡辺 克典 Editor: Katsunori Watanabe

文部科学省私立大学戦略的研究基盤形成支援事業 「インクルーシブ社会に向けた支援の〈学=実〉連環型研究」 社会的包摂と支援に関する基礎的研究チーム Translational Studies for Inclusive Society: MEXT-Supported Program for the Strategic Research Foundation at Private Universities Fundamental Research on Social Inclusion and Human Support Team

2015年3月

立命館大学人間科学研究所 Institute of Human Sciences, Ristumeikan University

まえがき

本報告書は、生存をめぐる制度・政策 連続セミナー「障害/社会」の第1回目から第3回目までの記録集となっています。連続セミナーは、立命館大学生存学研究センター主催、立命館大学人間科学研究所「インクルーシブ社会に向けた支援の〈学=実〉連環型研究(基礎研究チーム)」共催というかたちで開催されています。

生存学研究センターでは、病い、老い、障害とともに、また、マイノリティとして生きる人びとの「生の過程」や「生の技術」に着目し、「障老病異」に関する①生存の現代史、②生存のエスノグラフィー、③生存をめぐる制度・政策、④生存をめぐる科学・技術について研究を推進しています。本セミナーと関連する「障害」や「病い」に関して言えば、障害や病いとともに生きる人びとを、福祉や医療の対象としてのみとらえるのではなく、人びとがそれらをさまざまな問題として経験し、あるべき社会を構想し、そのために関わり、実現するための知恵や技術が産出する場面に焦点を当てています。3番目の課題にあたる生存をめぐる制度・政策では、私たちの生活を取り巻く福祉や医療をめぐる法律や施策を中心的な研究課題としています。

このような「生の過程」に着目するとき、障害者をめぐる近年の動向において、法律の制定や施策の策定への障害当事者団体の参画や、「社会モデル」を論じる障害学(Disability Studies)との連関を見出すことができます。本セミナーは、このような視点から「インクルーシブ社会」「支援」「〈学=実〉連環」のあり方を問う位置づけをもっています。

連続セミナーは2014年12月までに5回開催され、第1回目から第3回目までは「障害者権利条約」「障害者差別解消法」といった条約・法律を中心に取り上げ、その具体的な内容だけでなく障害者の参画による成立過程についての講演・質疑応答・セミナーを開催しました。日程や会場については、一般市民が参加しやすいように金曜日の夕方、朱雀キャンパスにておこないました。

第1回「障害者権利条約の成り立ちと位置づけ」

日時:2014年5月23日(金)18:00~19:45

会場:立命館大学朱雀キャンパス 多目的室

第2回「障害者権利条約と国内法整備」

日時:2014年6月20日(金)18:00~20:10

会場:立命館大学朱雀キャンパス 多目的室

第3回「障害者差別解消法の仕組み」

日時: 2014年7月18日(金)18:15~20:30

会場:立命館大学朱雀キャンパス 多目的室

第1回と第2回については、講師による講演のあと、司会者と参加者をまじえた質疑応答をおこない、その内容を掲載しています。第3回「障害者差別解消法の仕組み」は、講演ののちに松波めぐみ氏をファシリテーターとして、参加者同士の議論と報告をおこなうケーススタディの場を設けました。第3回については、講演部分とケーススタディの際に用いたワークシートのみ掲載しています。それぞれの概要については、生存学研究センターのウェブサイトに「イベント案内」「開催報告」といったかたちで掲載をしているので、そちらも参照してください。

●立命館大学生存学研究センター(http://www.ritsumei-arsvi.org/)

連続セミナーは第4回「障害者権利条約の国内的実施と障害者政策委員会」(10月4日)、第5回「中国における障害者権利条約をめぐる取組み」(10月20日)として継続され、また、同様の趣旨をもつ「障害学国際セミナー2014」が11月20日に韓国・ソウルで開催されました。これらの成果についても生存学ウェブサイトなどに掲載していますので、あわせてご覧いただければ幸いです。

立命館大学衣笠総合研究機構 渡辺 克典

目 次

まえ	えがき	<u>s</u>	渡辺	克典	(立命館	馆大学?	衣笠絲	総合研	F究機	構)					1
	1 回 長瀬				約の成り 学衣笠編										
1	义 14只	ورا			国際育品										
					ジア太 ^x								灰会	到[图	於 店
			動多	長員長	/日本[章害ファ	オーラ	ラム	(JDF) 国际	祭委員	員)			
Ž	参考 資	資料													
Fig.	質疑点	答													
第	2 回	障	害者棒	権利条	約と国際	内法整值	備」·								61
F	東 侈	6裕	(弁討	生・	元内閣府	存障がい	い者制	刮度改	文革推	進会	議担	当室:	長)		
1	参考 資	資料													
Ę	質疑点	答													
	*,,,,,														
第:	3 回	障	害者差		消法の値	土組み_	J			• • • • • •					101
崔	崔 弟		(特定	官非営	利活動為	去人 D	PI 日	本会	議/ []本障	き害っ	'オー	ラム	障急	手者
			の林	権利条	約に関う	する小多	委員会	会事務	5局/	独立	行政	法人!	日本貿	易却	長興
			機相	サアジ まアジ	ア経済研	研究所	外部	研究	員)						
ź	参考 資	予料	p>411		, ,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,	,,,,,,,,,	7 1 41	.,,,,	,						
			_ L	(ケー	ススタラ	ディ・、	フッミ	ン11 テ	'A		れ油	ム / *.	Z,)		
))		1.		<i>^,</i>	/ 1	<i>/ / •</i>	/ ') /	7	• ′	四似	<i>(</i>) \ (<i>(</i> ブ)		
講》	演者・	司:	会者	紹介						• • • • • •					168
ある	とがき	<u>\$</u>													169

第1回「障害者権利条約の成り立ちと位置づけ」

日時: 2014年5月23日(金)18:00~19:45

会場:立命館大学朱雀キャンパス 多目的室

長瀬 修

ご紹介をいただきました長瀬と申します。今日はよろしくお願いします。最初にちょっとおうかがいしたいのですけれども、多分ここには障害者権利条約についてもう非常に詳しいという方もいらっしゃると思いますし、またそうでない方もいらっしゃるかなとは思いますので、もしよろしければ障害者権利条約というのを聞いたことがあるという方、手を挙げていただけますか。障害者権利条約、聞いたことがあるという方。はい、ありがとうございます。障害者権利条約って聞いたことがないけれども、今日は興味があったので、いらっしゃってくださったという方、今まで聞いたことがなかったという方は、いらっしゃいますか。あ、はい、いらっしゃいますね、ありがとうございます。そういう方は特に大歓迎です。

今日は、非常に詳しい方もいらっしゃれば、あまり詳しくない方もいらっしゃる。 それを聞いたから両方に合わせて両方の層に非常に満足のいただけるものには必ずしもできないのですが、 一応自分の頭の中に入れておきたいと思います。

今日の流れですけれども、簡単に条約の国際的な実施の状況、あとこの条約 の作られてきた交渉の経緯、今、国際的な実施がどういう形で行われているの かについてお話しします。特に国際的な監視、モニタリングというふうに呼ば れる部分がありますがそちらも取り上げます。

今年は日本が障害者権利条約を批准したという意味で非常に大きな節目の年になりました。この批准の手続きをしたときの写真を今ご覧いただいていますけれども、日本の国連大使が国連の職員の方がたまたまといいますか、日本の方ですけれども、その方に批准の手続きの書類を出すという形で日本の批准が行われました。そして現在2月19日以降は日本の中でも障害者権利条約が効力を持っている状態になりました。憲法の規定に基づいて、憲法の次にこの国際的な条約が力を持つという状態になりました。これまでは批准するためにいるいろな制度改革を行ってきました。そしてそれなりの成果が得られたという

段階で批准をしました。ですからこれからは、批准をしたという立場で日本のさらなる制度改革、障害者の権利保障を進めていくということになります。ただ、この権利条約を日本が批准したということによって、もちろん日本の法体系の中にはっきりと障害者権利条約が位置づけられましたけれども、まだまだ課題が大きいということは、例えば昨年の暮れになりますけれども、千葉県の障害者入所センターで19歳の青年が施設職員の暴行によって殺されてしまったというふうに報じられましたように、たくさんの課題があるということは明らかです。この条約の国際的な実施の状況を最初に見ますと、この条約に関する国際的な関心は高いということが言えると思います。日本はEUを入れて141番目、この条約は国に加えまして、EUのような政府の連合体も批准することができるという形になっています。日本の前にEUも批准をしていましたので、EUを含めて日本は141番目の批准になりました。その後も批准が続いています。最近ですとスイス、パレスチナ、グルジア、アンドラ等が批准をしています。

また、個人通報、例えば日本の場合ですと最高裁まで争ってそれでも納得で きないというような場合に、さらに国連の委員会に訴えるという個人通報とい う制度があります。それを設けているのが選択的議定書というものですけれど も、それについてもすでに批准をしている国が81ということです。これも数 としていい数字が出ています。条約の批准の方は、もう国連の加盟国の3分の 2を超えるといういい数字が出ています。日本の場合は2007年の9月に条約 に署名をいたしました。署名というのは、条約の内容を政府として確認して法 律として位置づけるつもりがあるということですが、そこまではたどり着きま した。その後2009年の当時の自公政権のときに十分な制度改革を行わないま ま批准をしようという動きがありました。例えば昨年(2013年)成立をしま した障害者差別解消法という、障害者に対する差別を禁じ、合理的配慮を義務 づけるという法律が成立をしましたけれども、そういう法的な整備が十分でな いと障害者団体側が判断しているときに、政府側として日本はもう批准ができ るということで国会が承認するという動きがありました。この条約の批准です けれども、それはどこかの機関がこういう条件をクリアしたら、批准できると いうものではありません。あくまでその国が自分の国の中で行政府、そして立 法府が判断をして、批准ということが行われます。

さらにややこしいのは、最初にもう批准をしてしまって、それから制度を変えようという道筋をたどる国の方が明らかに多いということです。日本は最初に日本の障害者制度の大きな問題点を解消してから批准をする。それは他の条約の場合もそうですけれども、そういうタイプの国でそれはどちらかというと少数派に属します。ですからこの批准の数が多いということは、全般的にはもちろんいい兆候ですけれども、では批准しているから実施されているというふうには必ずしも言えない。ですから、最初に本当にどんどん批准していった国が結構あるのですけれども、そういう国の状況を見ましてもあまり条約によって変わったところはないといいますか、今のところなんとか条約を批准して実施した、そして報告を出して審査を受けた、それによってどういうふうな変化があったのか、条約の実施状況を研究するという意味では関心があるのですけれども、なかなかストレートに出てきていない現状です。これこれこういうふうに変わってきたというのが、本当にそんなにまだたくさんの例がない段階だということは申し上げなければならないと思います。

一つ国際的に動向が注目されているのは、アメリカです。アメリカにつきましては、今ご覧いただいていますのは、今のジョン・ケリー国務長官がまだ上院の外務委員長だったときにオバマ政権として条約の批准に向かうということで、ケリーが条約を批准すべきだということを上院で訴えたときの写真です。その前のブッシュ政権のときは批准に消極的でしたけど、オバマ政権になってから批准に向けて積極的に取り組んでいます。ただ、残念ながら上院で必要な3分の2の票が得られていません。ここに書いてありますのが、その反対派がテレビでCMを流したときのメッセージなのですけれども、「我々は国連に対して本当の義務を負うべきだというふうにケリーは主張している」とあります。「そんなことはとんでもない」という形で米国の反対派は議論をしています。下の方に書いてありますのは、「国連の障害者権利条約というのは、米国の主権を国連に譲り渡してしまうものだ。ですから皆さんの地元の上院議員に反対票を投じるように訴えてください」というメッセージです。一部米国の保守派はこの障害者権利条約を批准することによって、米国の主権が、例えば中絶の問題だったり、家庭で親が子供を教育する権利、そういうものが脅かされると

いうようなキャンペーンをはっていまして、それで米国の批准はなかなか実現しそうにないという状況です。ただ、脇道になりますけれども、この上院の議員による審議の模様はネットで流れたので、それをちょっと聞きましたけれども、反対派も賛成派もどちらかというともう米国の障害者政策の水準というのは、障害者権利条約の水準を完全に満たしているという前提で議論が行われていました。米国の場合にはやはり特に社会権、例えば保険等に関するようなところで結構大きな穴が空いているので、米国が将来ぜひ批准をして、そして審査を受けてほしい、そのときには他の国と同じように非常に厳しい指摘がなされることは間違いないだろうと思っています。

日本に戻りますと、日本の場合には障害者団体側が批准に反対をするという 形で政府の批准の試みは一度頓挫する、そういう経緯が2009年の春の段階で ありました。これは国際的に見ても非常にめずらしい現象だったと言えると思 います。政府側が批准に積極的で障害者団体側の方がそれにストップをかける ということは、私が聞いている範囲では他国ではそういう現象はありません。 それは日本が批准する前にさまざまな制度改革を行うというタイプ、そういう 形での条約の実施を行ってきた国であって、しかも障害者運動が政治的に力を 持っているということの証明ではないかというふうに思います。今、国際的に はご覧いただいていますように国連が中心になって障害者権利条約の国際的な 実施に力を注いでいるところです。

この条約が国連で作られたときの特徴を1つ申し上げますと、ナッシング・アバウト・アス・ウィズアウト・アス(Nothing about us without us)という言葉によって示されています。「私たちのことを抜きにして私たちのことを決めないでください」と、いわゆる当事者参加の言葉が繰り返し言われました。それ以前から例えばボイス・オブ・アウワ・オウン(Voice of Our Own)というような「私たち自身の声」というような形で障害者自身の発言の大切さを訴える言葉は例えば障害者インターナショナル、DPIの方たちがそういう主張をされていました。それに変わる新しい言葉としてこのナッシング・アバウト・アス・ウィズアウト・アス「私たちのことを抜きにして私たちのことを決めないでください」という言葉が障害の分野で使われるようになったのは、最近亡くなられたネルソン・マンデラが解放された時代の南アフリカのアパルトへ

イトが終わった時代であり、南アフリカの障害者たちがこの言葉を使い始めたと書いている研究者がいます。その論文等によればどうも東ヨーロッパの人たちから南アフリカの人たちはそういう言葉を聞いてこの言葉を使い始めたということですので、もしかすると例えば連帯の運動、そういうところからの影響があったかもしれません。

この条約交渉の場合にはいわゆる当事者である障害者の参加が非常にたくさんありました。それはさまざまな例えば盲ろうの方たちや、ろうの方たちが障害者団体の代表として、いわゆるNGOの立場で参加するということがありましたし、また難聴の方も、先ほどご覧いただいた障害者団体、いわゆるNGOの立場ではなくて、今度は政府代表、政府の代表団の中に障害者が入るというその2つの形でいわゆる当事者参加がたくさん行われました。今ご覧いただいているのは、お隣の韓国の政府代表の方ですけれども、障害者団体のリーダーで政府代表という形で条約交渉に非常に積極的に参加された方です。また、ご覧いただいているのは、精神障害のユーザーサバイバーと名乗りをあげている方たちです。この精神障害の方たち、また知的障害の方たちの参加が非常に多くあったということはこの条約の交渉のナッシング・アバウト・アス・ウィズアウト・アスの具現化の中でも特に強調したい部分です。

この条約に至る流れを振り返りますと、81年の国際障害者年、それを受けて83年から国連の障害者の10年というのがありました。その10年の中間年1987年にこの権利条約に至る最初の国際的な障害者の人権条約、国際的な障害者の差別をなくすための条約提案がなされています。そのときに日本政府もそうですけれども、圧倒的多数の政府は反対をしました。イタリアが提案をしてくれたのですけれども、そのイタリアが障害者の地域生活、例えば一部の地域ですけれども、精神病院をなくしていく。また、完全になくしたわけではないのですけれども、養護学校、特別支援学校の数を非常に少なくしてきた、インクルーシブ教育という背景もあってだろうと思うのですけれども、イタリアが提案を行いました。そのときに日本もそうですけれども、多くの国は障害者の問題という社会保障、社会福祉の1ジャンルのテーマについて大きな人権条約という仕掛けを作るのは適当でない。あまりそれにお金や人をつぎ込むのは賢いとは言えないというような形で87年の提案は実現しませんでした。

しかし、仮に例えば87年の段階で多くの国が賛成するという形で条約交渉が成立していたならば、この精神障害の方たちや今ご覧いただいている私も理事をしております知的障害者と家族の国際的ネットワークであるインクルージョンインターナショナル(国際育成会連盟)の知的障害者、こういう方たちが条約交渉に積極的に関わって、ナッシング・アバウト・アス・ウィズアウト・アスも、少なくとも精神や知的の方については、実現しなかったのだろうというふうに思います。インクルージョンインターナショナルも最初に知的障害本人の理事が生まれましたのは、1992年です。その年はこの83年から始まった国連障害者の10年が終わった年です。その年に国連障害者の10年の締めくくりということで、何が最初かというのはなかなか言えないのですけれども、障害者の代表が、障害者が障害者の代表であるという形で国連の総会で最初の発言をしたのはこの92年だっただろうと思います。こうした大切な場で発言するのはインクルージョンインターナショナル代表としては知的障害者であるべきだというような考え方がうまれ、それが組織としての意思決定過程に知的障害者本人が携わるという流れになったと思います。

82年に、たまたま私は国連の事務局におりまして、その総会のときにも事務局としてつめていました。そのときに障害者インターナショナル(DPI)の世界の議長はジョシュア・マリンガというジンバブエの障害者のリーダーで、私は彼の介助者というか車椅子を押す立場でおりました。そのときにちょっとショックを受けましたのは、私は新米の国連の職員だったのですけれども、会を仕切るようなえらい国連の職員はもう全然ジョシュア・マリンガ本人には話をしないのです。何かあっても全部私の方に話をして、世界の障害者のリーダーなのにというギャップを感じました。最近インクルージョンインターナショナルの最初の知的障害者本人の理事の方が回顧録を書かれていて、その方はカナダ人なのですけれども、その方の回顧録をつい最近読みました。92年の国連総会で障害者そして知的障害者として初めて発言した方です。その方が自分の言いたい気持ちを原稿にしてまとめていました。ところがその国連での発言の前日に国連職員から原稿を取り上げられてしまって、返してもらったのはもう発言のすぐ直前だったと書いてあります。そこには多く手が入っていて自分はそんなもの読みたくなかった。自分の気持ちが反映されていなかった。でも、

もう直す時間もなくてしょうがなくそのまま読んだという文章を最近読みました。そのときに私はジョシュア・マリンガという車椅子の方の介助の立場で入っていたんですけれども、「ああ、さもありなん」ということを感じました。多分その国連職員は知的障害者が国連の場でどういう発言をするのかコントロールしよう、その場にふさわしいものにしようというふうに手を入れてしまったのではないかというふうに思います。

この方ではないのですけれども、別のインクルージョンインターナショナルの理事、レバノンの女性が発言をしたことがありました。そのときに彼女はアラビア語で発言をしたのですけれども、通訳が他の言葉で流れなかったのです。アラビア語の通訳者が他の言葉に、例えば英語にして、それからフランス語にするとか、スペイン語にするという形で通訳行われるのですが、どうもアラビア語の通訳者は知的障害のある人の話し方に慣れていなかったのじゃないかなと思います。最初はマイクの故障じゃないかということで、議長もちょっと止めたりしたのですが、それは数回試しても結局その通訳がされませんでした。

この条約交渉過程を振り返ると、「Nothing about us without us」ということが非常に活きていた部分というのは間違いなくあったなというふうに思います。

この条約を作っていた立場にあった政府代表、一部はもちろん社会福祉、障害者政策の専門家でしたけれども、特に貧しい国、途上国の場合には本国からそういうスタッフをニューヨークに送ってくれるだけのお金も結構多くかかりますし、お金はありません。そういう場合には、ニューヨークの数少ないスタッフまた一部は大使自らが条約交渉に臨むというようなことがありました。そういう方たちが例えば「手話で話している姿を見るのは初めてだ」とか、「知的障害や精神障害のある人たちがこんな難しい話ができるなんて夢にも思わなかった」というようなことを語っていました。そのときに一番それぞれのみんなにとって重要な問題というのが訴えられたわけです。例えば精神障害のユーザーやサバイバーの方たちからは、この右側の女性、米国の弁護士ですけれども、そういう方からは自分が強制的に精神病院に入れられたときの体験というのを語ります。彼女の場合には強制的に入れられた病院でもっとひどいことがあったのでしょうけど、端的にコーヒーと紅茶を混ぜた飲み物が出てくると話

していました。職員に「なんでそんな飲み物が出てくるんだ」と聞くと、「コーヒーを飲みたいという人と紅茶を飲みたいという人と両方いるでしょ。だから混ぜて出しているんで、それで何か問題があるの」と言われたそうです。それは一事が万事の一例なのでしょうけれども、個人的に病院でどういう扱いを受けたかというようなことが、条約の中にいろんな形で、例えば地域生活につながるというような形で実っていくわけです。

インクルージョンインターナショナルの先ほどのニュージーランドの彼は、 自分が8歳のときから養護学校の寄宿舎生活を送ったということ、そしてその 生活の中でいろんないじめや虐待を受けたり、その中には性的なものもあると いうような話をしたり、家族と切り離されたというそういうような体験を訴え て、そしてその延長線上に自分がニュージーランドで知的障害者の入所施設を なくすためにどういう活動を行ってきているのか、そして、ニュージーランド の知的障害者の入所施設はなくなるという結果になるわけですけれども、そう いった話をしました。そして特に条約交渉の最初の頃は本当に知的障害やさま ざまな障害のある人が発言すること自体が珍しいという形で、国連の議場の中 でも受け止められました。例えば彼のそういう発言というのは、障害者の権利 条約の19条の地域生活というようなところになって実っていくわけです。現 在の日本の障害者基本法の中の基本原則の中に地域生活というのが改正されて 盛り込まれています。そういう流れがこの知的障害のある人たちのナッシング・ アバウト・アス・ウィズアウト・アスという参加からも生まれてきたという ことは申し上げられると思います。この『わかりやすい障害者の権利条約』を 全日本手をつなぐ育成会が作った背景には、知的障害の人が携わる形でこの条 約ができた、そのことを日本の知的障害のある人たちにこの条約の中身を伝え なきゃならないという思いがあって、こういう『わかりやすい障害者の権利条 約』というようなものも作られるようになりました。

というような背景の部分で相当時間を使ってしまったので、残りは駆け足でいかなければならなくなってしまいましたが、後半の質問のところで皆さんの関心のあるところについて、質問をしていただければというふうに思います。

今の動きですけれども、国際的な実施の枠組みが2つあります。それの1つがこの国連の本部で行われている締約国会議というものです。これは日本も条

約を批准しましたので、今年からようやく正規のメンバーとして加わることができます。これは昨年からは大体6月に開催されることになりました。今年も6月に3日間開催をされます。毎回テーマを決めて行われます。昨年から今年にかけては2015年までの国際的な開発目標がもうすぐ終わりを迎えるため、特に開発や貧困が大きなテーマになっています。締約国会議では毎年熱心に出てくる国はその前の年からその年にかけてどういうことを自分の国で障害者の権利条約を実施するために何をしたのかという報告をする舞台になっています。それについてはいろいろ厳しい質問をするというような場面もありませんので、一種の「お国自慢」大会です。我が国はこういう素晴らしいことを去年から今年にかけてやりましたというのをやっています。またそれでもやっぱり全くネタがないとそういう報告もできないので、グッドプラクティスと呼ばれる、良い実践について共有する場としては有効に機能しているというふうに思います。

もう1つの方がこちらのジュネーブで開催をされている障害者権利委員会です。こちらは、先ほどの締約国会議とは異なりまして、日本も2年後には報告を出すことになりますけれども、そうした報告の中身を厳しく審査する機関です。こちらの方は18名の専門家が審査に当たりますけれども、そのうちの17名がナッシング・アバウト・アス・ウィズアウト・アスの考え方に基づいて18名のうち17名が障害のある専門家になっています。今は3代目の委員長がチリのマリア・ソリダード・システナス・ライエスという全盲の法律の専門家です。彼女が委員長を務めています。この今ご覧いただいているテレジア・デゲナーという障害と人権に関するドイツの専門家で、条約交渉のときにも活躍をされた方ですけれども、その方が今は副委員長をされています。こういう本当に専門家がたくさん入っています。お隣の韓国のキム・ヒュンシック先生も肢体不自由、身体障害の方ですけれども、委員に加わっています。前の委員長がロン・マッカラムさんというオーストラリアの委員長でした。あと退任されてしまいましたけれども、左側がバングラディシュ、右側が中国の専門家が委員として携わっていました。

この委員会は、報告書を出して、それを厳しく審査する機関です。日本も今年批准をしましたので、しっかりとした報告書を、多分出すというか、絶対出させなければいけないというふうに思っています。締約国が報告を出し、その

審査をするのがこの専門家たちなのですけれども、審査をするときに政府が出した報告だけではなくて、その国の障害者団体や市民社会組織が出したレポートを参考にします。事前質問事項という重要なポイントについての質問を政府に対してそのレポートを政府の報告書の中身を読んで、中身について質問というのをまとめるのですけれども、その質問をまとめるときにその国の障害者団体の意見というのを重視します。いくつかの国の例ですと、本当に障害者団体が作った質問事項の案というのをまさにコピペで国連の委員会の質問というような形で出されてきています。

この質問事項に対して政府が報告、返事を出します。それに対して、さらに その国の障害者団体や市民社会団体が意見を出して、その後に建設的対話と呼 ばれる部分、これがジュネーブで丸一日行われます。その国の政府の代表と委 員たちの対話です。そこでは本当に重要なポイントしか議論ができませんけれ ども、丸一日かけてこの対話が行われます。そのときにも政治状況によってな かなかその国の障害者が来られないというような場合があります。そうでない 限りはその国の障害者は顔を出して委員会の委員たちはその国の障害者の生の 声を政府との対話の前に聞くという形でこの対話を行います。

残念ながら政治的な自由は認められていない国の場合、例えば中国も残念ながらそういうふうに申し上げざるを得ませんけれども、中国の場合でも香港の障害者たちはたくさんジュネーブに来て、自分たちの意見を自由に述べていました。今まで障害者が来られなかったのは、例えば中国とかハンガリーです。ちょっと意外ですけれども、ハンガリーも障害者が来て自由に意見を述べるということが政治的に危険だということで実現はしませんでした。そういう場合、そこに顔を出して意見を述べるということが政治的に危険な場合には、紙でレポートを出すというような形で意見を出すということがあります。

この委員たちの多くは障害者運動のリーダーたちですから、往々にしてそういう政治的な圧力がかかるとなおさら燃えるという方たちが多くて、あんまりプレッシャーをかけるのは結局自分の国への勧告が厳しくなるからマイナスじゃないかなというふうに思うんですけれども、政治的な自由や言論の自由というものがその国でどれだけ確保されているのかというのもこの審査の中には明確にあらわれてきているということは言えると思います。

国によっては障害者団体が非常に弱体であるとか、実質的にほとんど活動していないというような場合もあります。そういう場合には国際的な障害者団体のネットワークがその国でワークショップを開いたり、意見調査をしたりして代わりにその意見をまとめるというようなこともあります。

日本の場合のように先進国で政治的な自由があって障害者団体が活発に動いているというような国の場合には、その国の障害者団体が出した意見というに委員は、なおさら関心があって、権利委員会の委員の意見に反映されていくというパターンがあるように思われます。その国の障害者の権利擁護運動がどれぐらいの水準にあるのか、そして自分たちのベストの意見というのをここにぶつけて、それを国際的な意見として自分の国にもってきてもらうということです。日本はどちらかというとそういういわゆる外圧のパターンが好きだと思うんですけれども、勧告を有効に生かそうということはどの国の障害者も考えていることだというふうに思います。

残りの数少ない時間で簡単に実質的な条文の30条まで中身がありますけれども、そこに簡単に触れて、日本が審査を受けるときにどうなりそうかというところも触れられるところは触れていきたいというふうに思います。

条約の目的の第1条、ここがこの障害者の権利条約が障害の社会のモデルを 反映していると言われる部分ですけれども、それは第1条のところに社会参加 を妨げる障壁が明記をされているからです。総括所見と呼ばれるものが最終的 に出されて、それがその国に対する国連の委員会からの勧告になります。勧告 の冒頭部分にはちょっといくつかタイプはあるんですけれども、最初いくつか その国の政策について、いい点、プラスの面というのが提示されます。これまで実際に出たところでは、例えばスペインですとインクルーシブ教育の環境の もとで学んでいる障害者の子供が多いというような点とか、中国の場合ですと 障害者の貧困の問題に関する取り組みがあるとか、冒頭の部分にプラスの評価 の部分が記述されます。日本の場合一つ考えられるのは、制度改革の中で基本 法の改正を行って社会モデルを少なくとも一部反映するような形での法律の改正が行われたという点はプラスで記述されてもおかしくないなと思います。

第2条で「障害に基づく差別とは」というところで、ここで合理的配慮というものがないのも差別であると定義をされています。ここについても日本の場

合には障害者基本法という形で合理的配慮の欠如を差別であるという定義を行いましたけれども、そこにさらに肉付けをするための単独立法という形で障害者差別解消法を作りました。現時点でも単独立法で障害者差別解消、障害者差別禁止そして合理的配慮の欠如が差別であるということをきちんと位置づけている国というのは残念ながらまだまだ少ない状況ですから、日本のそうした動きもプラスの部分で評価されてもおかしくないというふうに思います。

第3条が条約の主な原則、これ(パワポ)を今度アップデートして政府訳に ちゃんと切り替えなきゃいけないんですけれども、まだ川島さんと私が訳した ものを使っています。インクルージョンが政府訳では包容という形になってい ます。

第4条が政府の義務、ここのところにナッシング・アバウト・アス・ウィズアウト・アスという障害者政策の立案等に関して障害者組織を通じて障害者の意見を反映することということが求められています。

第5条が差別をなくす、合理的配慮の確保というところで、日本は差別解消法、新たな法律を権利条約の批准に向けて作ったという点は評価されるというふうに書かれてもおかしくないと思います。ただ、差別解消法の実施の仕組み、差別の事例があったときにどのように解消するのか。その部分の仕組みが弱いという指摘はこの5条の文脈でそういう指摘がなされても当然かもしれないと思います。

第6条は先ほどご覧いただいたテレジア・デゲナーや、またあと韓国の政府、そして障害者、障害女性、障害者運動が積極的に提起を行って第6条が盛り込まれることになりました。この条約全般を通じて障害者の中の特定のグループについての言及はできるだけ避けようという方針で作られました。ですからこの6条と7条の障害のある子供、これにはちょっと例外的な存在です。それでも障害のある女性が複合的もしくは最近は委員会がよく使っているのは、「交差性の差別」というのが非常に重要であるということ、特に障害のある女性の場合には障害者であるということと、女性である、その2つの複合性、もしくは交差性による不利益が非常に大きいということで、この条約の中でも独立した条文で取り上げられました。日本の状況を考えますと、この第6条についての指摘はあって然るべきだというふうに思います。

さらに6条以上に深刻なのは、多分7条の方で、これは日本の子どもがそもそもさまざまな意見表明権というのが非常に弱い。その上で障害のある子どもたちの意見表明権の問題がある。さらに障害者運動についても、18歳未満の子どもということだけではなくて、特に若い人たちの声を障害者運動の中でも反映する機会が非常に少ないという点から、この障害のある子ども、子どもというのは青少年ですけれども、これについても非常に深刻な勧告が出されても当然だろうと思います。

第8条が意識向上啓発、第9条がアクセシビリティです。アクセシビリティ については、難しい問題があります。それは第9条のアクセシビリティと5条 の差別禁止の文脈での合理的配慮、この関係が残念ながら混乱を招いている状 況ではないかというふうに思っています。国際協力機構(IICA)が、条約を 批准したということで、障害と開発分野の新たな指針というのを策定中で、今、 そのドラフトを見ていますけれども、その中でもアクセシビリティと合理的配 慮の関係にちょっと理解に混乱があるんじゃないかというふうに思っています。 このアクセシビリティ、日本語だとバリアフリーということばと非常に近い んですけれども、これについてやはり合理的配慮との関係等で理解がしづらい という点は障害者の権利委員会としても認識があります。今年の3月、4月に 開かれた、第11回の障害者の権利委員会で、アクセシビリティに関しての解 釈の助けとなる、そういう文章を「一般的意見」というふうに呼んでおります けれども、その一般的意見がこのアクセシビリティについて出されています。 ある一つのことが例えばどういう見方、どちらから見るかによってその個人に とっての合理的配慮にもなるし、アクセシビリティにもなります。例えば今日、 手話通訳の方にやっていただいていますけれども、例えばろうの方が参加され る、だからリクエストがある。その場合そうした形で提供される、それをその 側面を見るとそれは合理的配慮になります。その方にとっての合理的配慮にな ります。しかしこの例えば今日のこの会議のバリアフリーなりアクセシビリ ティというふうに考えたときに、手話通訳があるということは会議のアクセシ ビリティの一部というふうにも考えられます。手話通訳がある特定の方にとっ ての合理的配慮でもあるし、会議というものから見たときにはアクセシビリ ティにもなると考えられます。例えば私が前いた大学で、法学部に初めて車椅

子の学生さんが入りました。古い建物だったので、その車椅子の学生さんのために、エレベーターをつけました。それはその学生さんにとっては、合理的配慮です。しかし大学全体から見たときにはそのことによってアクセシビリティが整備されたと言えます。そういう位置づけです。ですからその学生さんが今度他のところに移る、例えば他の大学院に移って進学をされた。そこでどういう合理的配慮が必要になるのか。合理的配慮の提供の道筋は一筋ではありません。

今日の午前中に折角なので、ちょっと足を伸ばして奈良に行ってまいりまし た。奈良である車椅子の学生さんが普通の高校に通っています。そこで様々な 合理的配慮の実例を見ることができました。残念ながら建物は古いので、階段 昇降機を使ったり、あと教室変更によって学生さんが授業をちゃんと受けられ るようにというそういう配慮をなされていました。まだまだその学校は例えば アクセシビリティという面では非常に不足があります。でも生徒さんへの合理 的配慮という面では相当対応ができているというふうに思いました。たとえば 教室変更です。その生徒さんが学ぶ授業は1階でやる。そういう形で合理的配 慮は対応することができます。それは物理的なバリアフリー、物理的なアクセ シビリティが完備していない環境でもできるというか、完備していない環境だ からこそ求められる合理的配慮という考え方です。その辺の整理がまだ十分で きていないということもあって、このアクセシビリティについては委員会の方 でもこういう解釈なんだよというのを文書で出していて、そこにはやはり合理 的配慮というのはあくまでその特定の個人に着目した考え方であるとされてい ます。それに対してアクセシビリティというのは、社会全体やグループという 観点から見た考え方であるというそういう説明がなされています。ドラフトの 段階のものは日本障害者リハビリテーション協会のホームページに掲載をされ ていました。もしかするともう最終版の翻訳が出ているかもしれませんので、 関心のある方にはぜひご覧いただきたい。

10条、生命に対する権利、11条が緊急事態です。障害者権利委員会は先ほど写真でお見せしませんでしたけれども、デンマークの障害者のリーダーが障害者の権利委員会に出ています。ちょっと話をする機会があったときに、数字はいくつか間違っているかもしれませんが、彼は「一昨年デンマークで生まれ

たダウン症の子供は26人だ」というふうに言っていました。常にもうカウン トダウンだと言うことです。彼のその発言を聞いて、デンマークのダウン症の ことをネットで見たら、デンマークのマスコミはもうそういうふうな書き方を しています。ダウン症の子供がゼロになる社会に向かって進んでいる。もちろ んそれは女性の選択の権利の結果としてそうなっているということが書かれて いるわけです。翻って日本はつい最近出た数字ですと、ここ15年ぐらいでダ ウン症で生まれる子供の数が倍になっていると報道されていました。これは国 際的にも非常に珍しい現象だというふうに思います。ですからこれはある見方 で考えればこの日本のこういう現象というのは、日本の肯定的な現象、日本で 起きている日本の政策のプラスの部分、つまり出生前診断を積極的に進めない という日本の政策としてプラスに評価できるところではないかと思います。多 **分国際的な流れともう1つ多分日本が大きく違っているのは、マイナスの面で** 違っているところはいくつもあるんですが、プラスの面で違っているというふ うに考えられ得るのは、あとは例えば ALS の方たちの呼吸器、人工呼吸器を つける方が多い。これも日本の政策のプラスの面として記述されておかしくな いというか、そうした記述を日本として日本の障害者運動としてそれを求めて いくべきではないかというふうに思ったりすることもあります。

11条の緊急事態は当初は10条と同じ生命に対する権利の条項でしたけれども、途中で2004年のスマトラ沖の大地震、20万人以上、日本のように単一の国での1万8,000人という数字と比較はできませんけれども、10倍以上の方が亡くなりました。こうした大惨事が起こったこともきっかけで、11条が独立をしました。11条関連では東日本大震災被災地での死亡率が2倍、しかもそれは単に2倍であるということだけではなくて、政策として地域生活を進めていた地域ほど、つまり宮城、仙台の地域で暮らしている方たちの死亡率が高かったという非常に痛切な数字があります。被災地での障害者の死亡率が2倍、それだけでも十分悲劇ですけれども、さらに地域で暮らしている方の死亡率が高かったことも悲劇です。それはいろんな要素があって、特に東北の沿岸部では特別支援学校に子供を入れてその後は入所施設という現状があります。それがこの11条のところではありませんけれども、別のところ、地域生活のところでこの災害に関しての指摘ということも出てきておかしくない数字だというふ

うに思っています。

12条が法律に関する平等な権利、法的能力に関するところで、ここも非常 に重要な問題ということで、3月、4月の障害者の権利委員会が初めてその一 般的意見というのを2つ出したんですけれども、1つが9条のアクセシビリティ で、もう1つがこの12条の法律に関する平等な権利、法的能力に関するとこ ろです。これについては、残念ながらモデルになるようなところがなかなかあ りません。後でお話する 24 条の教育に関するインクルーシブ教育のようなと ころでは、それなりに問題はあっても、例えばイタリアだったり、カナダだっ たり、そういうインクルーシブ教育に取り組んできた実績のあるというところ がある程度モデル的な存在になっていますけれども、残念ながら12条の法的 能力に関するところが求めている、例えば後見制度のような代わりに誰かが決 めるという制度ではなくて、支援を受けてあくまで本人が決めるという制度へ の移行というのが十分に行われている、そういう国は今のところ見当たらない ということです。12条に関しては今のところ審査を受けた13の国があります けれども、全部についてこの12条をきちんと実施しろという勧告が出ていま す。十分な理解がないということで12条に関する一般的意見(ジェネラルコ メント)というのが出されております。日本についても成年後見制度について も本当に見直しをする必要が迫られています。

13条が司法へのアクセス、それから14条、15条この辺も日本の特に精神の方たちの問題という点で非常に深刻な指摘がなされて、それは指摘されるのはもう間違いないところだというふうに思っています。特に社会的入院の問題もそうです。

16条が虐待防止法、これについては虐待防止法が作られたということについては評価されておかしくないと思っています。

17条が身体と精神の尊重です。18条が国境を越えた移動の自由、19条が地域で生活する権利です。今の病棟転換等の話もこの文脈の中で指摘を勧告を受けても当然ではないかというふうに思います。

20条が移動の自由です。21条が表現の自由と情報アクセスです。22条がプライバシーの権利です。23条が家庭と家族の尊重です。これは日本の場合にはようやく優生保護法の改正という形で90年代の半ばに対応を行いましたが

残念ながら国際的にも結構オーストラリアなんかもそうですけれども、この不 妊手術や断種手術の問題というのが現在もあるというのは、私自身も条約交渉 の中で学んだ点です。

24条の教育について、2006年の5月の段階まで文科省を中心に日本はこういう原則が盛り込まれないようにというロビー活動を重ねていましたけれども、幸いなことに日本の意見は反映されることがなくインクルーシブ教育の原則が前半で盛り込まれました。後半の方で表現はストレートではありませんけれども、盲学校やろう学校を選ぶ権利というのが盛り込まれました。この24条についても日本は昨年学校教育法の施行令の改正をようやく行いましたけれども、そういう政策面の動きと裏腹に特に知的障害の特別支援学校の学校数、そしてまた在籍者数がこれだけ増えているという現状はインクルーシブ教育の原則から明らかに逸脱している点です。これについても深刻な指摘を受けるのは多分間違いないというふうに思います。

25条が健康、26条がリハビリテーションです。27条が労働の権利です。就 労雇用についても特に合理的配慮の提供、また一般就労を進めるというところ が記述されています。28条が人間らしい暮らしの権利です。

29条は政治的活動の権利です。これについては昨年の東京地方裁判所の違憲判決またそれを受けて2カ月という非常にスピーディな形で公職選挙法の改正がなされて後見人をつけている人の投票権が13万人以上の方に回復されたという動きがありました。これは日本の政府の報告の対象の前になってしまうので報告書には記載されないかもしれませんけれども、あの動きは国際的にも注目されました。それは、条約の実施全般という文脈でもそうですし、また日本はその時点で批准を行っていませんでしたので、批准する批准の有無に関わらず、こういう動きがあるという形で、国際的にも29条の政治的活動の権利を保障するものとして高く評価された動きでした。もし報告書がこれをカバーするということができるんであれば、条約を実施する非常にプラスの動きとして評価されておかしくないというふうに思います。最後が30条の文化的生活・レクリエーション・レジャー・スポーツへの参加の権利というふうになっています。

ただ、現状で日本が勧告を受けるときにはこういうことを受けるだろうとい

う話をしましたけれども、今、委員会は46の報告が山積みになっている状態です。今年からスピードアップしてようやく9つぐらい報告の審査ができるというようになって、来年うまくいけばふた桁の審査ができるようになると思います。それでも今すでに出されているのを消化するだけで4年ぐらいはかかってしまうでしょう。日本の審査は2年後に出してそこから審査が順調に行われても、今から5年先です。

他の条約などに取り組んできた方からうかがうと「1回目の審査が勝負だ」 そうです。1回目の審査で出された勧告に対して政府が腹を決めてこれについ ては対応する、これについては対応しないという形で一旦方針が出てしまうと、 その後同じ勧告が何度出されても、もう「糠に釘」といいますか、全然効かな いという形で固定してしまうという現象が見られるので、1回目の審査が勝負 ということをうかがっています。

ただそれがくるのが今から数えても早くても5年先です。2年後に報告があって、審査が早くても5年先、もしかすると6年先ぐらいかもしれない。もうずっと先です。私は間違いなく引退していると思いますけれども、そのことを考えるとこういう国際的なモニタリングは非常に重要で、それを最大限に生かす努力は必要だと思いますが、やっぱり普段のさまざまな政策の取り組みの中で条約を生かすということもというか、その方が実はもっと重要ではないかと思います。

最後になりますけれども、京都でも例えば条例ができました。また手話についても、手話が言語であるということが障害者基本法で決まっていますけれども、他のところではまだまだ浸透が弱いということで、今、自治体レベルで条例を作るという動きがあります。条約の審査過程が果たす役割というのが少ないということは現実ですので、他の面で普段のさまざまな政治や政策に関するところでどうやって条約を生かしていけるかというのが大きな課題ではないかというふうに思っています。大分時間を超過してしまって申しわけありませんでしたが、ひとまず私の話は以上とさせていただきたいと思います。ありがとうございます。

立命館大学生存学研究センター 連続セミナー「社会/障害」(第1回)

障害者権利条約の成り立ちと位置づけ

長瀬修 立命館大学

2014年5月23日(金)18:00-19:45 立命館大学朱雀キャンパス1階 多目的室(大)

2014年1月20日 障害者の権利条約を日本が批准

- 2013年12月4日 障害者の権利条約批准を国会が承認
- 2014年1月17日 批准の閣議決定
- 2014年1月20日 日本の批准
- 2014年2月19日 日本での発効



概要

- 障害者の権利条約
 - 世界の批准状況
 - 条約交渉の経緯、特徴
 - Nothing about us without us
 - ・条約の主な内容
- 障害者制度改革
- 障害者差別解消法

3

条約の批准状況 (2014年5月16日付)

- 条約の批准 145署名 158 *日本は141番目
- 選択的議定書 批准 80署名 92
- 最近の批准国
 - ・スイス
 - ・パレスチナ
 - ・グルジア
 - ・アンドラ

障害者の権利条約 交渉と実施の経緯

- 2001年12月 メキシコ政府の条約提案、 総会での特別委員会設置決議
- 2002年7月•8月 第1回特別委員会
- 2003年6月 第2回特別委員会
- 2004年1月 作業部会・作業部会草案
- 2006年8月 第8回特別委員会

5

障害者の権利条約 交渉と実施の経緯

- 2006年12月 障害者の権利条約を国連総会が採択
- 2007年3月 障害者の権利条約署名開放
- 2007年9月 日本政府が条約に署名
- 2008年5月 20カ国の批准を受けて条約が発効
- 2008年10月/11月 締約国会議(第1回)
- 2010年4月 障害者の権利委員会(第5回)審査開始
 - チュニジア、スペイン、ペルー、中国、アルゼンチン、ハンガリー、 パラグアイ、オーストラリア、オーストリア、エルサルバドル、ス ウェーデン、アゼルバイジャン、コスタリカ 13カ国の第1回審査がこれまで終了。

締約国会議

- 国連本部で毎年、3日間開催
 - 毎回異なるテーマ(今年は貧困や生活:障害と開発)
 - 締約国による権利条約の実施状況に関する発言
 - 隔年で障害者の権利委員会委員の選挙

7

障害者の権利委員会

- 年2回の会期、ジュネーブにて開催、2013年は4月に1週間、 9月に2週間
 - 18名の専門家(17名は障害者)、締約国会議において締約 国が指名し、選挙
 - 締約国の報告の検討
 - ・質問事項(List of Issues)の準備
 - 建設的対話
 - 総括所見(勧告)

条約の目的(第1条)

- 障害者のすべての人権の確保と尊厳の尊重
- 社会参加を妨げる障壁(バリア)
- 障害の社会モデルの反映(障害学)

9

障害に基づく差別とは?(第2条)

• 障害に基づくあらゆる区別、排除又は制限であって、政治的、経済的、社会的、文化的、市民的その他のいかなる分野においても、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認識し、享有し又は行使することを害し又は無効にする目的又は効果を有するものをいう。障害に基づく差別には、合理的配慮を行わないことを含むあらゆる形態の差別を含む。

合理的配慮とは?(第2条)

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、不釣合いな又は過重な負担を課さないものをいう。

11

条約の主な原則(第3条)

- 固有の尊厳、個人の自律(自ら選択する自由を含む。) 及び人の自立に対する尊重
- 非差別
- ・インクルージョン
- 差異の尊重
- 機会の平等
- ・アクセシビリティ

政府の義務(第4条)

- 障害者の権利を守るための法律づくりと行政施策の実施
 - 政府自体
 - 民間

13

平等と差別をなくすこと (第5条)

- 差別をなくす
- 合理的配慮の確保

障害のある女性(第6条)

• 女性であることと障害者であることの複合的な差別

15

障害のある子ども(第7条)

- 子どもの最善の利益の確保
- 障害児の意見表明権

.

意識向上(啓発) (第8条)

- 社会全体の障害者の状況に関する意識向上と障害者の権利尊重
- 障害者に対する固定観念の除去
- 学校での障害者の権利尊重の態度促進

17

アクセシビリティ(第9条)

- 物理的なバリアフリー
- 情報面のバリアフリー
- 情報保障などの人的支援
 - 朗読者
 - 手話通訳者
 - 筆記者

生命に対する権利(第10条) 緊急事態(第11条)

- 誰もが同じ命の権利を持っていること
- 自然災害時の障害者への対応

19

法律に関する平等な権利(第12条) 司法へのアクセス(第13条)

- 平等な法律に関する権利
- 代替的意思決定から支援付き意思決定への移行

身体の自由(第14条) 拷問の禁止(第15条)

- 自由を奪われないこと
- 拷問や非人道的な扱い、人体実験の禁止

21

搾取、暴力、虐待の禁止(第16条) 身体と精神の尊重(第17条)

• 児童虐待防止法、高齢者虐待防止法に続いて、障害者虐待防止法が施行(2012年10月)

国境を越えた移動の自由(第18条)

- 生まれたことを認められ、登録される権利
- 自分の親を知り、親に育てられる権利
- 外国に行く権利

23

地域で生活する権利(第19条) 移動の自由(第20条)

- ・施設への入所を強制されない権利
- 地域での生活支援を受ける権利
- 車椅子等の提供

表現の自由と情報アクセス(第21条) プライバシーの権利(第22条)

- 自分の選んだ形で、意見を述べたり、情報を受け取る自由
- 点字や手話や字幕による情報の提供
- 分かりやすい情報の提供
- 健康やリハビリテーションに関するプライバシーの保護

25

家庭と家族の尊重(第23条)

- 結婚し、家庭を築く権利
- ・性教育を受ける権利
- 不妊手術、断種手術を強制されない権利
- ・家族と暮らす権利

.

教育(第24条)

- インクルーシブ教育の原則
- 地域の学校に行ける権利
- 学校での合理的配慮の提供の義務
- ・手話で学ぶ権利
- 盲学校やろう学校を選ぶ権利
- 手話のできるろう者教員や点字のできる盲人教員の採用
- 大学での合理的配慮の提供の義務

27

健康(第25条) リハビリテーション(第26条)

- 障害を理由とする診療拒否や医療停止の禁止
- 地域での医療やリハビリテーションの権利

労働の権利(第27条) 人間らしい暮らしの権利(第28条)

- ふつうの会社で仕事をする権利
- 障害を理由とする採用拒否の禁止
- 政府、自治体と企業による雇用の促進
- 合理的配慮の提供
- ・衣食住に困らない権利
- 障害基礎年金や社会保障の権利

20

政治的活動の権利(第29条)

- 投票や立候補の権利
- 分かりやすい投票の方法
- 投票の秘密の確保

文化的生活・レクリエーション、レジャー、スポーツへの参加の権利(第30条)

- ・テレビや映画の情報保障
- 一般スポーツへの参加
- 障害者スポーツへの参加

31

統計とデータ収集(第31条)

- 条約実現のために適切な情報(統計とデータ)の収集
- プライバシーの保護と倫理の遵守
- 条約の実施のための評価と、障壁への対処に活用

国際協力(第32条)

- 国際協力のバリアフリー化
- 障害者の国際協力への参加

33

民主党マニフェスト(政権公約)2009

- 障がい者自立支援法を廃止して、障がい者福祉制度を 抜本的に見直す
- 【政策目的】
- ○障がい者等が当たり前に地域で暮らし、地域の一員として ともに生活できる社会をつくる。
- •【且体품】
- ○「障害者自立支援法」は廃止し、「制度の谷間」がなく、サービスの利用者負担を応能負担とする障がい者総合福祉法(仮称)を制定する。
- ○わが国の障がい者施策を総合的かつ集中的に改革し、「国連障害者権利条約」の批准に必要な国内法の整備を行うために、内閣に「障がい者制度改革推進本部」を設置する。

民主党の障害者政策 障がい者制度改革推進会議

- 2010年1月12日 障がい者制度改革推進会議第1回会合
- 24名の構成員のうち、14名は障害者団体の代表=歴史 的な構成
- 2010年1月から2012年3月まで29回開催

25

障がい者制度改革推進会議

- 2010年6月7日 障害者制度改革のための基本的な方向 (第1次意見)
- 2010年6月29日 障害者制度の改革のための基本的な 方向について(閣議決定)
- 2010年12月17日 障害者制度改革の推進のための第2次 意見

-

障害者制度改革の推進のための 基本的な方向 (2010年6月29日閣議決定)

- 2011年 障害者基本法の抜本的改正
 - 障害者施策の実施状況の監視(モニタリング)
 - 権限:関係各大臣への勧告権限、資料提出要求
- 2012年「障害者総合福祉法」(仮称)の制定
- 2013年「障害者差別禁止法」(仮称)等の制定

37

2011年7月 改正障害者基本法成立

- 総則
 - 障害者の定義に「社会的障壁」
 - 地域生活における共生
 - 手話を言語として認定
 - 差別の禁止(社会的障壁の除去)

改正障害者基本法「障害者」の定義

• 障害者 身体障害、知的障害、精神障害(発達障害を含む。)その他の心身の機能の障害(以下「障害」と総称する。)がある者であつて、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ものをいう。

20

2011年7月 改正障害者基本法成立

- 基本的施策関係
 - 教育(生徒と親の意向の尊重)
 - 防災と防犯<新設>
 - 消費者としての障害者の保護<新設>
 - 選挙における配慮〈新設〉
 - 司法手続きの配慮<新設>
 - 国際協力<新設>

2011年7月 改正障害者基本法成立

- 障害者政策委員会等
 - 国に障害者政策委員会の設置し、障害者基本計画に関す る調査審議・意見具申、勧告=モニタリング機能
 - 地方障害者施策推進協議会を改組し、所掌事務に障害者に関する施策の実施状況の監視を追加

41

2012年7月 障害者政策委員会の発足

- 改正障害者基本法第32条に基づく設置
- 全30名 石川准(静岡県立大学教授)
- 任務
 - 障害者基本計画(2013年~2022年)に関する調査審議、必要に応じて、内閣総理大臣又は関係各大臣に対し、意見を述べること。

2012年6月

障害者総合支援法の成立

- 障害者自立支援法の廃止(障害者自立支援法意見 訴訟原告団・弁護団と国との基本合意文書)
- 制度の谷間を生まない障害の定義の設定
- 応益負担の廃止
- 2010年4月に総合福祉部会が設置された。55名の委員(発達障害・難病・高次脳機能障害関係者も参加)
- 2011年8月に同部会の「骨格提言」

42

2012年6月 障害者総合支援法の成立

- 「頓挫」
 - 政治主導はどこに?
 - 自立支援法の廃止ではなく、名称変更
 - 1割の「応益負担」
- ・主な改正点
 - 難病の追加
 - 重度訪問介護の対象拡大(知的と精神)
 - 意思決定支援

2013年

障害者差別解消法へ

- 2011年11月 推進会議に「差別禁止部会」を設置し、「障害者差別禁止法」(仮)の制定に向けた検討開始
- 2012年9月 障害者政策委員会差別禁止部会は意見の とりまとめ完了
- 2012年12月 政権交代 自公政権復活

45

2013年6月19日 障害者差別解消法成立

- 官民両分野での直接差別の禁止
- 政府と自治体の合理的配慮の提供義務
- 民間の合理的配慮は努力義務
- 差別解消の基本方針の閣議決定
- 公的機関の要領作成および民間事業主の指針策定
- ・ 雇用に関しては、改正障害者雇用促進法(2013年6月)が適用
 - 差別禁止
 - 事業主は合理的配慮の提供義務
- 障害者差別解消支援地域協議会の設置可能
- 紛争解決・相談は既存の機関を活用
- 施行は2016年4月

障害者の権利条約批准に向けて の大きなステップ

- 2013年3月 東京地方裁判所が、被後見人の選挙権 を剥奪している公職選挙法の規定は憲 法違反だという判決
- 2013年5月 公職選挙法改正
- 成年後見制度自体の課題=支援付き意思決定へ の移行の課題(障害者の権利条約第12条)

47

自治体の障害差別等に関する条例

- 千葉県 2006年10月制定2007年7月施行
- 北海道 2009年3月制定2009年4月施行
- 岩手県 2010年12月制定、2011年7月施行
- さいたま市 2011年3月制定2011年4月施行
- •熊本県 2011年7月制定 2012年4月施行
- 八王子市 2011年12月制定 2012年4月施行

自治体の障害差別等に関する条例

- 長崎県 2013年5月制定 2014年4月施行(予定)
- 沖縄県 2013年10月制定 2014年4月施行(予定)
- 京都府 2014年3月制定 2015年4月施行(予定)
- 茨城県 2014年3月制定 2015年4月施行(予定)
- 手話言語条例
 - 鳥取県 2013年10月成立 2013年10月施行
 - 石狩市 2013年12月成立 2014年4月施行

40

今後の主な課題

- 成年後見制度の見直し
- 搾取、暴力、虐待の防止
- インクルーシブ教育の実施
- 地域生活の促進
- 強制的入院(措置入院と医療保護入院)の見直し
- 社会的入院の削減
- 差別禁止と合理的配慮の提供
 - 障害者差別解消法の実施
 - 改正障害者雇用促進法の実施
- 政治参加の促進
- 国際協力のバリアフリー化と障害者の参加促進

立岩:長瀬さんどうもありがとうございました。

お話はとっても興味深いものでした。僕は権利条約のこときちっとしてやっている人が頑張ってやってくれるんでもういいやというところがあって、知らないですませていくことがたくさんあって、お話うかがってあらためてそうだったんだと思うようなこともあって、それはやっぱり長瀬さんが国連の現場にいて、いろんなことを実際見聞きして長い間関わってこられたということがあって、そのリアリティというかな、そういうものが我々に直に感じられた部分というのかあるのだと思います。

僕はとにかく使えるものはなんでも使えという主義者であって、我々日本人 はわりと国連とかそれなりに大切にするといったらいいのかな、そういうとこ ろもありますから、国連でこういう条約になっているんだと、日本はそれを批 准したんだと、文句あるか、という感じで押してきゃいいだろうというのが基 本的なラインではあるんです。それに全然異議はないんですけれども、と同時 に、昔から不思議に思っていることというのがあって、例えば19条だと自立 した生活とか、パーソナルアシスタントも含め、そういった生活ができるよう にしなきゃいけないと書いてありますし、それから28条、適切十分な生活水 進及び社会保障という、中身はもう略しますけれども、そんなことが実現して いる国なんて世界にどれだけあるかというふうに考えると、まあないようなも のだと思うんです。だけど80とか90とかという過半数の国が署名のみならず 批准しているというこういう出来事ってどう理解したらいいのかというなんか 単純に不思議なところが前からちょっとあって、けっこう意外と謎なのかも、 みたいなところがなくはないんです。そういう意味では学問というのはそうい うもうちょっとしゃに構えて「何で」っていうふうに考えてもいいところもあっ たりする。

他方、例えばさっきの第 10 条生命というところですけども、これはすごいあっさりしているんです。多分長瀬さんがちょっと言及なさった出生前診断とかそういったものに対する歯止めにならない条文になっているんだと思うんです。普通素直に読む限り。そうするとこれは一体どういうことなんだろうと。

例えば DPI の世界会議なんかだとそれなりにもうステイトメントというの出たりしているわけだけれども、権利条約ではこんな感じ。この程度なんだというようなことも含めて。

するとこの条約というものはツールとして有効な極めて有効な手段として使いつつ、この条約ある種この条約をめぐる政治というのはどういうものであるのかということはまたちょっと別の角度から分析するというのも一つありなのかなということを思いました。私は以上にいたします。

長瀬:一つだけ。10条が本当に非常にシンプルな形になっています。10条を 読み上げますと、「締約国はすべての人間が生命に対する固有の権利を有する ことを再確認するものとし、障害者が他のものとの平等を基礎としてその権利 を効果的に共有することを確保するための全ての必要な措置をとる |。この 10 条が最初にみんなの合意、各国の合意がとれたところだったのです。ただ、そ れは逆にこの10条が一番危ない、一番の爆弾だという認識があったからなの ですね。条約交渉のときにいわゆるプロライフ、生命尊重の団体も来てました。 彼らはこの 10 条にすごく目を光らせていて、これが中絶を認める立場と認め ない立場の議論に発展する危険性というか、可能性は十分にありました。日本 の DPI は、障害者の生まれる権利というのをある段階までは意見で出してい きました。今ご覧いただいているこの真ん中のロバート・マーティンさん、イ ンクルージョンインターナショナルの当時の理事ですけれども、彼らも同じ主 張を出してました。私たち知的障害者、例えばダウン症の人たちの生まれる権 利を認めろ、という主張でした。これはインクルージョンインターナショナル の中でも議論になって、インクルージョンインターナショナルの意見として出 されることはありませんでした。でも、一部の知的障害の本人たち、知的障害 の人たち自身からはそういう声は上がっていました。でもそれが出ていくとそ の障害のある人の生まれる権利というのと、中絶の権利、プロライフとプロチョ イスの議論に明らかに巻き込まれていくことになって、そうするともうこの 10条のところだけでものすごい大変なことになる。だからそれはやめましょ うということになりました。この条約、障害者の権利条約の中では他の人と同 じ権利を持っているっていうところを確認するだけにして、深入りはしません。 どちら側にとっても選択的中絶を認めるとか認めないとかというところには 入っていかないということで、コンセンサスができたのです。10条はそうい う経緯があることだけは申し上げておきたいと思います。

立岩:「あ、そうなのか」というふうに私も思いましたけど、読む限り全ての人間が生命に対する固有の権利という言い方ですから、「要するに胎児は人間ではない」と、「ヒューマンビーイングではない」というふうに言っちゃえば、言ってみればそのプロチョイス派の話にもっていけるというように読める条文でもありますよね。というあたりのことも含めてなかなかこういったあたりもおもしろいというか、けっこう微妙なところだなと思って聞いていました。

会場:大変興味深いお話をありがとうございました。ただ、私も勉強が浅いのでよく知らないことがありますので、周辺のことについてお聞きしたいと思います。締約国会議のことですが、会議はこれは一般人の方の傍聴というようなことはなされているのでしょうか。それと恐らくこの条約が作られる過程の中で、議論がなされていたことであろうと思われますが、障害あるいはこの障害者ということはどういう形で定義されているのかをもう少しお話していただければと思います。

長瀬: ありがとうございました。傍聴ですけれども、締約国会議も権利委員会もまずネットで見ることができます。また、もし実際にニューヨークやジュネーブに行って、本当に現場をご覧になりたいということであれば、それも団体を通じて登録をするという形で参加することができます。

障害、障害者の定義の話でした。障害の定義は条約交渉の中で、1つ大きな 焦点になりました。第1条のところで定義に近い概念、障害者の概念について 述べているのでその部分を読みます。「障害者には、長期的な身体的、精神的、 知的または感覚的な機能障害であって、さまざまな障壁との相互作用により、 他のものとの平等を基礎として社会に完全かつ効果的に参加することを妨げう るものを有するものを含む」という表現になっています。ですから機能障害と バリアの相互作用によって社会参加が妨げられる人が障害者の中に含まれると

いうふうに完全に閉じないで含まれる、こういう人が障害者の中に含まれます という書き方になっています。2条の定義のところで障害や障害者の定義を入 れようという議論が最初はありました。障害者とはこういう人です。障害とは こういうものです。ところがなかなか議論がうまく進まなかったので、第1条 のところに概念として障害者にはこういう人たちが含まれますという表現にな りました。その中に障壁という言葉が盛り込まれたので、この条約が社会モデ ルもしくは社会モデル的なものだというふうに言われています。そしてこの第 1条の「障壁」が、日本では2011年に改正された障害者基本法の定義の部分 に反映され、この条約に基づく形で法律の改正がなされました。それは本当に もしそのことが報告の中に含まれるのでしたら、日本の条約に関する取り組み としてその部分は審査でも評価されてもいいんじゃないかと思います。この定 義については、多くの議論があってなかなかまとまらなかったので、この第1 条の冒頭のところでこういう定義にちょっと似たような形で書くことになりま した。ちなみに『わかりやすい障害者の権利条約』を作ってこの第1条のとこ ろもわかりやすくしてみたんですが、ちょっと読み上げます。「この条約は障 害のある全ての人の権利を守り、その人らしさを大切にすることを目指します。 障害があってもなくても同じ大切な人間ということを、社会の全ての人がわか るようにすることがこの条約の目的です。障害のある人が暮らしにくいのは社 会にバリアがあるからです。バリアをなくさなければなりません。| 難しいで すね。さらにこれをもっとわかりやすくするバージョンに今取り組んでいます ので、うまくいけば来年ぐらいに出せると思います。これは全日本手をつなぐ 育成会からしか買えない形だったのですが、今回のは現代書館が一応出してく れると言ってくれているので、早く出したいと思いますが、わかりやすくする というのがなかなか本当に難しいので苦労してます。

立岩: お前はまた話をややこしくするって絶対言われる話なんですけど、アビリティ、ディスアビリティに基づく差異化された処遇というものを否定するというふうに言っちゃったら、近代社会というか我々の社会そのものが言ってみればひっくり返ってしまうような話になっちゃうんですよね。これは日本の障害者運動が優生思想とか能力主義とか言ってきた対象とほとんど同じなわけで

すけれども、そういうふうに言えば、非常に破壊的な話になってくるわけです。 だけれどもそういったものを国際社会というものがある意味許容するはずはな いとも言えるわけですよね。

そうするとどうするかっていうとディスアビリティというものの中に、たんにできないという話ではなくて、何らかの生理的なというか身体的なそういうメルクマールみたいなものを持ってきて、それによってディスアビリティというものを狭くとっていくということにならざるを得ないとなると思うんです。ところがそうすると今度は、身体や何やらというところに印がないというか、見出し難いというかそういう人たちはどうなるんだというまたもっともな反論というのも当然寄せられてくるわけで、どうしてもこの話は多分論理必然的に落ち着きどころがない、そういう話なんだろうと僕は解釈はします。

会場:私たちの地域ではいろんな委員会があるんですけれども、その中で知的 障害の方とか、精神障害の方とやはり委員会の参画をどのようにして進めて いったらいいのかというのが今課題になっています。例えば、バリアフリーの 基本構造協議会では身体障害の方が主になってきていまして、そこに知的障害 の方とか、精神障害の方が参画していくというのは団体さん自体がお断りされ たりとかするんです。それを、どのようにして、無理やり入ってくださいというのは難しいと思いますので、どのようにしたら入っていけるのか。国連の権 利条約のそういう会議の中では知的障害の方とか、精神障害の方が参画されて いると思うんですけれども、どのような背景で参画されたのかというのが知っておられたら教えていただきたい。

長瀬:はい、ありがとうございます。グループグループごとによって、例えば 身体の方たちの主たる一番関心のあるのはやっぱり物理的なバリアフリーだろ うし、例えば視覚障害の方たちだったらもしかしたら情報のバリアフリーとい うふうに障害ごとに違ってくるということが当然のことだろうというふうに思 います。知的障害のある人たちは、もちろん物理的なバリアフリーもあった方 がいい。例えばダウン症の方たちでも結構知的障害だけじゃなくて身体的な機 能の障害を持っている方も多いわけです。でも一番関心のあるのは、わかりや

すい情報だろうと思います。いわゆる種別のグループによって持つ関心が異な る違ってくるというのは、普通のことだと思いますので、そういうときにあん まり無理して例えば物理的なバリアフリーの委員会に関するようなところに、 直接的な利害がない方たちに無理して多分入ってもらう必要はないんじゃない かなというふうに思うのが1つです。それぞれのグループが自分たちが一番訴 えたいところ、例えば精神の方たちだったら強制的に治療を受けさせられてし まうとか、日本のように入院している人の数が多いとか、そういうところを訴 えてそれを同じ障害者仲間といいますか、その人たちが理解してサポートして いくということが多分非常に重要なことじゃないかなと思います。政府の審議 会、また自治体でもそういうのをだんだん求められるようになってきています けれども、そのときにその人がいないとそんな話が出ない。例えばろうの方が いなかったら手話の話はもう今日はそのろうの人がいないからいいよねという んだと、やっぱりおかしいんじゃないかって。例えば今日は車椅子の委員の方 が来ていないけども、他の委員が視覚障害でも精神でも知的でも他の委員が今 日は車椅子の委員の方いらっしゃっていませんけども、でもやっぱり同じ仲間 として物理的なバリアフリーの問題に例えば今日審議している中身でそこは弱 いので、という形でお互いサポートする。それが、条約交渉のときに実際に起 こったことなんです。ナッシング・アバウトアス・ウィズアウトアスでそれは 逆に一歩間違うともう本当にばらばらになっていってしまう。そういうふうに もつながりかねないので、例えば物理的バリアフリーで困るのはやはり例えば 車椅子の方たちですけども。でも社会モデルの役割というのは、視覚障害の方 たちが受ける不利益のあらわれ方、聴覚障害の方が受ける不利益のあらわれ方、 精神障害の人が受ける不利益のあらわれ方、それぞれの不利益や差別のあらわ れ方は違うけども、それを生み出している仕組みは今ある社会の仕組み、社会 の形が問題なんだ。それが一部の特定の人たちを違う場面場面で、のけものに してしまっているというところが一番根っこにあって、その理解があって初め て視覚障害の人と例えば知的障害の人が同じ障害者仲間だっていうふうにつな げるというふうに思うのです。その役割が社会モデルの役割にあって、それが 具体的な例えば委員会等の場面でどういうふうに使えるのかというふうに考え たときには、その場面に例えば目が見えない人がいないかもしれないけれども、 例えばこの問題について視覚障害の仲間たちが今いないけども、そういう方たちにとってどうやったら不利益を生まないようにできるのかっていうふうに他の障害の人たちが考える。そしてお互い学び合うそれができたときに初めて障害のない他の市民に対して障害者という立場で訴えることがしやすくなるのじゃないかと思います。それは、条約交渉のときにお互いに援護射撃をするというか、自分の問題、直接ではないんだけれども、例えば視覚障害の人たちが手話の問題について触れたりするとか、精神障害の人たちが違う問題、物理的なバリアフリーの問題について発言するというような形でお互い支え合うということがすごくあったんです。それをやっぱり障害者が率先して示すことによって、社会全般に対しての啓蒙というか啓発というかそういう役割にもつながるんじゃないかと思います。

会場:団体の事務局をやっています。ぜひ障害の種類を超えて一緒に普段からやるというのがすごく大事というのを本当に実感しています。自立支援法のとき、今までになく障害の種類とか超えて連帯したことあったと思います。長瀬さんおっしゃったとおりで、国連の話しなくてもあらゆる障害種別難病、精神含めて、2カ月にいっぺん集まっていろいろやっていると、だんだんお互いのことが気になってきて、「そんな会議のやり方じゃ精神の人は疲れてしまうから気をつけさせろ」とか、「そんなところに座ったら手話通訳見えない」とか、そういうの普段からやっていたことが条例作りの中でもいきたと思う。バリアフリーとかいうタイトルの会議であっても、いろんな障害種別の人が一緒に参加して会議するってことは意味があり、社会モデルに立てば、どの権利もなになに障害だけの権利というのはないし、普段から自分が直接関心持っていなかった問題にも関心をもってくる。

長瀬:ありがとうございました。私から2つ言い忘れたというか、ちょっと組立上なかなか言いづらかったことがあって、2つだけ申し上げておきたいと思います。1つは合理的配慮、障害者ひとりひとりに応じた例外作りとか、ルールの変更ですけれども、これが生まれたのが障害分野じゃなくてアメリカで公民権法、60年代の公民権法の宗教や人種や性による差別を禁じた公民権法を

実施しようとしたときに、特に宗教による違いをどうやって受け止めるのかと いうので、生み出されたのがこの合理的配慮という概念です。例えば会社がす ごく景気がよくて、休日の出勤を求められたとします。ユダヤ教徒で休まなきゃ いけない人がいます。安息日です。「働けません。出勤できません」。「なに言っ てんだ」というふうに言われてしまう。あとイスラム教の人がお祈りをする時 間が勤務時間とぶつかってしまう。そういうときにそれをどうやって調整する のかというので、最初に考えられた概念が合理的配慮です。それを障害分野で もアメリカで70年代に障害者分野にも当てはめるようになってそれから広 がってきて、日本でもようやく合理的配慮の欠如が法律違反だということです。 この合理的配慮という考え方は今は障害の分野だけでしか、特に日本の中では 考えられていませんけれども、私はとても可能性のある概念だと思っています。 それは障害による違いだけじゃない、様々な文化や宗教、そういういろんな違 いを受け止めるためのクッションの役割としてこの合理的配慮というのは、ま ず私たちの障害の分野でこれがちゃんと機能できるんだ、使えるんだ、お金が かかるものもあるけども、お金がかからなくてできる合理的配慮もたくさんあ るというのを、定着させることが社会全般にインパクトをもてる可能性がある と思うんです。それは合理的配慮が生まれた背景が障害分野じゃなくて、宗教 による違いだったということを忘れないで、他の分野でさまざまな違いがあっ てその違いを受け止める社会がそれに対応していくということです。ひとりひ とりに対して対応していくことは、おかしなことじゃないんだ。その人のわが ままじゃないんだ。やっぱり違うことに対しては違うように対応しなきゃなん ないと考えるための考え方としてこの合理的配慮というのは、可能性があるし、 少なくとも障害分野でそれがうまく機能するということを証明して日本社会全 般にそれを定着させていきたいと思っていますので、皆さんにもぜひそう考え てほしいなと思っています。

それはどうしても、特に私なんかもそうですけども、障害の分野でやっていると障害のことしか考えていないということがあるので、他の分野とどうやって関連付けていくのかというのが本当に大きな課題だと思います。特に障害者差別解消法になった時点で、障害分野というよりは、社会全般を対象にして網をかけるという形で取り組みに変わりました。そこで社会全般にどういうイン

パクトがあるのか。立岩さんの言っているように本当に根本的なところでのインパクトというのもありますけれども、もっと言ってみれば、さまざまな違いに対する対応という考え方で合理的配慮というのを広めていく。

それを一つ申し上げたいのと、もう一つは、今度は国を超えるということで す。国際社会がこの障害者の権利条約というのを必要だっていうふうに決めて 140 を超える国が自分の国の法律にしました。それによって条約がある前と後 ではもう全然違います。はっきり障害者の権利条約というのが共通の言葉にな りました。何か話をするときに例えばそれは24条の教育について考えたとき に、「これこれはどうなの」、「おたくの国ではどうなの」、「おたくの町ではど うなの」っていうことが、この権利条約という共通言語を使って話すことが可 能になりました。それで例えば同じアジアでもすでに中国は審査を受けていま す。立命館大学でも昨年中国の障害者団体のリーダー、市民社会で頑張ってい るリーダーを招いて研究会を開くことができました。彼らは本当に頑張ってい て、非常に厳しい政治的な環境がありますけれども、それでも中国の社会を障 害者の権利条約の実施という観点で頑張っています。そのときの比べるときの 資料というのをこの条約の実施によって非常に得やすくなってきています。ま ず政府が真面目な政府でない、つまり、残念ながら報告書を出さない政府が結 構あるんです。4割ぐらいの政府は、批准しました、実施していますと言いな がら肝心の出すべき物である報告を出さない。報告を出さない限り、審査はあ りません。ですから、私はその報告を出し、審査を受けるというのを「人間ドッ クーとよんでいます。その審査を受けることによってこの問題点の指摘がある。 つまり血圧が高いとか、血圧が低いとか、コレステロールが多いとか、そうい うような審査はでも最初にそもそも報告を出さない限り、つまり人間ドックに 入らない限りそういう診断は得られません。残念ながら4割ぐらいの国はその そもそもそういう報告を出していません。でも中国を含む6割ぐらいの国は真 面目に報告を出しております。そうすると差別について我が国ではこれこれこ ういう取り組みをしていますというのが出てきます。そして各国の障害者団体 が、いや政府はこういっているけども、「実態はこうなんですよ」という声も 出てきます。それを見比べることによってこの国はこういう状況にある。そし てこの国の障害者団体はこういう意見を出している。そして国連の委員会はこ

ういう勧告を出している。何年か経つとそれに対してどういうフォローアップ がなされているのか、なされていないのかというのが非常にわかりやすくなり ました。権利条約がない時代に比べて権利条約がある時代は違います。そして 審査の機能が動き出して今年で4年目になります。今まで13カ国が審査を受 けました。さまざまな材料が政府からも出てくるし、その国の市民社会・障害 者団体からも出てくる。それが公にされている。ですからその材料を使って障 害者の権利条約の実施という共通の目標に向かって自分たちがどこにいるのか。 ある国はどういう取り組みをしているのか。そういうことについて非常に情報 が得やすくなりました。そしてこの障害者の権利条約もしくはディスアビリ ティの問題がナショナリズムを超えることができるのかできないのかという問 題とも非常に密接に関連していると思います。それがまさに問われている。特 に北東アジアでは問われているというふうに思いますけれども、北東アジアを 超えて、国際的な一つの目標に向かって今国際社会が歩みを始めている。そう いう意味で国を超えてこの障害者の権利を守る。結局障害者の権利を保障する 社会を作るということが非常に権利条約のおかげでしやすくなった。そういう 意味で非常にエキサイティングな時代になっているのじゃないかなと思います。

立岩:まず1つは先ほども言いましたけれども、使えるものは使えばよくて、この権利条約というものは、使えるもののツールの中でもかなり使える道具であるということは皆さんおわかりになったと思うんです。それは今長瀬さんおっしゃったように、条文を一つ一つわかるというだけじゃなくて、その条約をめぐった報告・審査体制みたいなものをどういう形で活用していくのかということ。それから日本だけじゃなくて、我々も韓国や中国との連携しながらということを考えておりますけれども、そういったときに、どういうふうにこれを使っていくのか。そのためには条約文だけじゃなくて、こういう報告・審査の仕掛け自体を詳しくやっぱり知っておくということが必要だろうということは今日確認されたと思います。

と同時に、例えばさっき言った合理的配慮というワードですけれども、これも非常に使えるものだとは思いつつ、これは基本的な論点としては残るというか、考えとかなきゃいけない。つまり過度な負担がかからない限りにおいてと

いう意味でリーズナブルなという言葉も使われる場合があるんです。そうする とその過度なとかすごく大きなとか、そういうことを一体どういうふうに考え るのかと考えるべきなのかという問題がやっぱり続くわけです。

だから、今あるものをきちんと使って、骨の髄まで使い尽くすということと同時にこの条約なら条約、あるいは条約を支えるシステムというものはどういう仕掛けになっていて、そこのところをどういうふうに見るのか、両方が必要であり、また意義のあることではなかろうかと私はそのように今日の長瀬さんの話を聞いて思いました。今日はここまでにしておきます。これからもこのシリーズ続きますので、どうぞ皆さんおいでください。

第2回「障害者権利条約と国内法整備」

日時: 2014年6月20日(金)18:00~20:10

会場:立命館大学朱雀キャンパス 多目的室

東 俊 裕

1 はじめに

こんにちは。ただいまご紹介にあずかりました東です。元々弁護士でしたけれども、4年間ほど政府の中に入って役人生活をしてまいりました。個人的に言うと宮仕えは苦手なんですが、なんとか頑張ってきました。条約の批准が今年1月20日でしたけども、条約の批准を目指して行われてきた制度改革の目的はまがりなりにも達したということで、元々の立場に戻っております。さて今日のテーマでは、障害者権利条約と国内法整備ということでありますが、権利条約の中身については、長瀬先生の方からお話をされているというふうに伺っておりますので、権利条約については少しだけ触れて、あとはそれを受けてどう国内法整備をしていったのか、課題としてどんなものがあるのかといった当たり、特に差別解消法を中心にお話をさせていただきたいなと思っております。

2 障害者権利条約策定プロセスの特徴

権利条約について少しだけ触れさせていただきますと、障害者の権利条約は 現在のところ最後の人権条約であるわけです。これは世紀を超えて 2001 年に なってから初めて現実化する動きが出てきたわけです。これが良かったのか悪 かったのかわかりませんけれども、障害者運動的に言うと障害者運動が未熟な ときに障害者抜きで議論して作られるよりも、むしろ運動が成熟した上で障害 者の意見が反映される形でできたということは、歴史的には幸運だったのかな と思っております。

皆様ご存じのように、ナッシング・アバウト・アス・ウィズアウト・アス (Nothing about us without us)、我々抜きに我々のことを決めるなというスローガンがあります。このスローガンが他の条約に比べてこの条約の成立過程の特色になっているわけです。実際結果としても、2代目の特別委員会の議長だった方は、条約のかなりの部分に障害当事者の意見が入っているんだといっ

たようなこともおっしゃているようです。そういう意味で単に障害者団体が要求したというだけじゃなくて、それが現実的に実を結んでいるといった点は、 参加のプロセスにおいて他の条約と比べて画期的であったと思っています。

ただナッシング・アバウト・アス・ウィズアウト・アスと叫べば何かが変 わるかというと決してそうではないです。やっぱり政治力学の中におかれてい るわけで、一番大事な点はなんだったかというと、障害者団体が好き勝手に自 分の意見だけを言っていたら、これは全く力ないわけです。例えば障害者の教 育について、インクルーシブ教育が原則になっております。国際障害同盟とい うのがあるんですけれども、これに所属する団体においても決してこれについ て考え方は一枚岩ではなかったわけです。ある意味両極端な意見があったと思 うんです。しかしそれをそのままダイレクトに「俺はこうだ」、「私はこうだ」 と言っていたら、ほとんどまとまらない、政府を動かす力にはなれなかったわ けです。それで障害者団体は臨時に障害コーカスというふうに呼んでいました けれども、臨時の団体を作って活動を行いました。会期中というより、むしろ 会期と会期の間がある意味「勝負」だったのかなと思います。基本的にはヨー ロッパの EDF (European Disability Forum:ヨーロッパ障害フォーラム) が 事務局的な役割を果たして、各国の障害者団体とメールでやりとりをしながら、 そして意見を一本化するという作業に時間をかけてやってきました。会期中に も常に会合をもちながら、こういった問題についてどう統一的な見解を出すか という、そういう見えない作業をやったうえで、会議の本番で発表するといっ たことを繰り返し繰り返しやってきております。そういったものが次第に力と なって後では自分の国の意見を障害者団体も支援しておりますとかいうような 形で影響力が出てきて、それが実ったのだろうと思います。

こういうプロセスは、権利条約の中で締約国の一般的義務という条項がある んですけれども、その中には障害に関係する法制度などを作るときには、障害 者団体の積極的な関与を求める当事者参画の規定が入っております。条約の内 容にも障害者団体が影響を与えた人権条約であったわけです。

3 障害者権利条約における人権保障の特徴

次に権利条約が保障した障害者の人権の特徴ですが、「他の者との平等を基

礎として | という言葉にその特徴が出ていると思います。この条約を読むと、 そういう言葉がいたるところに出てくるんです。これは何を意味しているかと いうと、僕は2つ意味があると思います。1つは、この人権条約は何も障害者 に特権を与えるものではないといった意味です。一般に保障される人権が障害 があることで保障されない現実を踏まえて、他の者と平等に人権を保障するこ とに焦点を当てているわけです。あと1つは、実は障害者の歴史が示すように、 障害者は社会の中で基本的には「おじゃまむし」と言いますか「お荷物」と言 いますか、厄介者として扱われてきたわけです。そのような障害者に対して各 国政府がいろいろそれぞれの国の歴史があるんでしょうけども、基本的には劣 等処遇的な扱いをしてきたわけです。そういう状況に対して他の者との平等と いうことが意味するものは、もうこれからの社会は障害者を劣等処遇すること はやめにする、他の市民と同様に扱うといったことを意味しているんではなか ろうかなというように思うわけです。少し言葉を変えていうと、保護の客体か ら権利の主体へということですけども、中身的にはそういう他の市民と同等の 市民として国は対応するよといったことを意味しているというふうに思ってお ります。

4 拙速な批准への反対

こういった権利条約ができまして、日本政府も 2007 年に署名をしました。そして 2009 年の 3 月ですけども、これはまだ民主党政権になる前の自公政権時代ですけども、一旦は外務省主導で批准しようとしたんです。このときに予定していた国内法整備は障害者基本法を若干改正して合理的配慮といった言葉を入れるとか、他にも 8 つぐらいの項目があったと思いますけども、それだけで大丈夫だろうというような判断のもとに国は批准しようとしたんです。しかし JDF (日本障害フォーラム) はこれに反対しました。実はこれまでの他の人権条約については、条約が採択されると大体当事者団体は早期批准ということをスローガンにやってまいりました。しかし早期批准の結果が何をもたらすのか。それについて、事前にいろいろ検討をして、早期批准が唯一正しいスローガンではなかろうという結論に達したわけです。問題は条約をてこにどう国内法を変えていくか、それが勝負であるわけですから、早期批准によってどうな

るかを検討しなければなりません。条約と既存の法律の乖離をなくした上で批准するという建前からすれば、一旦批准してから制度を変えようとしても、別に変える必要はありませんよというようなことになりかねない。そういう危惧の念がこれまでの経緯を見ていると払拭できないわけです。特に子どもの権利条約については、国内法制度はあまり変わらなかったわけです。

そういったことも踏まえながら JDF は 2009 年の 3 月時点での批准については反対しました。実はそこで批准されていたら、今の状況は全くありません。4年間の制度改革なんていうのはなかった話だろうと思います。 JDFの反対に対して当時の自公政権はやはり障害者の意見をきちっと聞くべきだということで、閣議で批准が決定される寸前に自公政権としては取りやめにするという判断を下したわけです。その判断は正しかっただろうと思います。

5 障がい者制度改革推進会議

その後9月に政権交代があって、それで新しくできた民主党中心とする政権 も、この条約をどういう形で批准するのか、大きな課題であったわけです。民 主党政権としては、できた条約の趣旨に沿って、まずは障害者団体の意見をちゃ んと聞いてこれを踏まえて制度を変えていこうということで、2009年の12月 に障がい者制度改革推進本部、これは内閣総理大臣を中心とした組織ですけど も、それを立ち上げてそのもとに当事者参画を具体化した障がい者制度改革推 進会議といった会議を立ち上げたわけです。この会議には、障害当事者、障害 者団体を中心に入ってもらいました。ただ、全部を入れるということは定数の 関係もあって、なかなか難しかったわけです。それでそこから漏れた団体から かなり批判を受けましたが、基本的には権利条約の批准が大きな制度改革の目 標であったわけですから、これまでの権利条約についてきちっと意見を言って きた団体が中心にならざるを得ませんでした。それで推進会議は2010年の1 月から会議が始まりまして、多いときには月に4回、毎週会議をやっていたん です。毎週月曜日にやっていて、しかも単に出席すればいいというだけではな くて事前に出された論点についてきちんと意見をまとめてその前の金曜日まで にまとめて出してもらい、その上で議論をしていただくという方式でやって参 りましたので、大きな団体であればあるほど正式には理事会通さないといけな

いわけですが、毎週理事会があるわけがないので、無理を願ってやってきました。私の方としても、月曜日に終わって、次の課題が金曜日までに意見がきますので、それを土日かけて全部読んで、しかもまとめて月曜日に発表しなければいけないので、本当に大変な時期でした。それでもやっぱり障害者団体のすごいエネルギーもあって、突っ走ってきました。

6 会議における合理的配慮

その推進会議をどうやって運営していくかについても、試行錯誤だったわけ ですけれども、少なくとも実質的な会議を開催するために、情報とコミュニケー ションに関する合理的配慮として、いろんなものを試みました。手話通訳、要 約筆記は当然のことですけれども、参加された団体の中には聴覚障害といって も、ろうの人だけじゃなくて、難聴者の方もいらっしゃいますし、盲ろう者の 方もいらっしゃるわけです。知的障害の本人の方もいらっしゃる。そういう中 でどうやってみんなで理解しながら、議論を積み重ねていくか。そのためには やっぱりそれぞれにあった情報伝達手段を内閣府の方で確保するというような ことを議論して、いろいろ試みております。知的障害の方には事前の説明をき ちっとこちらの方からもう少しすれば良かったのかなと思いましたけれども、 そこはなかなかできませんでした。本番では、イエローカードというものを作っ て、議論が白熱すればするほど難しい議論になってしまい、早口になってしま うときに、彼らがイエローカード出して何を言っているのかわからないから、 ゆっくり説明しなおしてくれというような形をみんなで議論してそういうやり 方をとろうということも話し合ったりもした。これはなにも知的障害の人に とってだけ有効な手段ではないということが、後々判明しました。それはなぜ か、簡単なことなんですけど、私も実はわからなくて聞けなかったんです、恥 ずかしくて、というのは委員の方もいらっしゃるわけです。だから彼がイエロー カードを出せばみんなのためになるわけです。そういうような効果もありまし た。

7 推進会議の第一次意見と閣議決定

そういうことをしながら議論を重ねて6月には第一次意見をまとめました。

一般的に障害問題というと普通イコール福祉問題というふうに思われるかもし れませんが、実は障害者がおぎゃーと生まれて亡くなるまでいろんな生活分野 でいろんな課題を抱えて生活しているわけです。だからどういった分野にどう いった課題があるのか、全てを網羅するような形で論点を組みました。第一次 意見は、障害の問題について専門的に勉強されていない一般の方にも見てもら えれば、日本の障害者がどういったところでどんなふうに困っているのか、そ ういうことについては大体のことがわかっていただけると思います。それで、 その第一次意見を受けて政府としては障害者団体の皆さんがこういった問題提 起をされていることを踏まえて、それに沿って国内の法制度を変えていきま しょうという閣議決定をしたんです。この閣議決定は改革の工程表といった内 容ですが、大きな課題としてはご存じのように障害者基本法の抜本改正、それ と当時は自立支援法に対して訴訟が起こっていまして、ちょうど1月に和解が 成立した状況だったんです。ですから新しい総合福祉法を作るというのが2番 目の課題、そして3番目は障害者差別禁止法制を準備するといったことが課題 でした。他にも各分野にいろんな課題がありますけども、基本的にはこの3つ がメインの課題として政府、当事者団体双方の共通認識にあったわけです。

8 推進会議の第二次意見と障害者基本法の改正

それで推進会議は、6月終わってから基本法の改正に向けて議論始めて、その年の12月に第二次意見というのをまとめました。この第二次意見を受けて、内閣府が障害者基本法の所管の省庁でありますので、内閣府の方で改正の法案を準備したわけなんです。

その中でいくつかの論点がありますけども、今日お手元に障害者制度改革の 経緯という簡単な1枚ものを配っていますが、この中で左の下から3つぐらい のところの矢印のところで、障害者基本法の改正ということで主な改正点を上 げております。この中でいくつか重要な条項があるんですけども、一番大きな ものは、障害というものをどう考えるのか。これについては皆さんもご存じの ように医学モデルと社会モデルの考え方の対立があるわけですけども、権利条 約は基本的には社会モデルの考え方に立っております。もちろん社会モデルと いっても学者さんとか国によって力点は非常に違ったものであるわけですけど

も、そういう議論を踏まえて大枠の考え方として権利条約では社会モデルの立 場に立った考え方を示したわけです。実は権利条約のその条項は、アドホック 委員会が始まった頃は、全く議論なかったんです。これはなぜなかったかとい うと、障害が何かを定義しようと思うと、永遠と議論が続くだろう。これをめ ぐってずっとやっていたら永遠に権利条約はできないだろうというそういう暗 黙の了解があったのかなという感じがします。だから当初は議論がなかったん ですが、会議が煮詰まった6回か7回か8回に、定義化までには至りませんで したが、将来含みの発展する概念ということで、現時点における社会モデルの 考え方が示されたんです。これを受けて障害者基本法も、その点を改正すると いう形になったんです。医学モデルと社会モデルの中身については今日来られ た皆さんは非常に関心高いと思いますので、改めて私の方から説明する必要は ないかと思いますけども、法的にどこら辺が一番ポイントなのかというと、障 害者が被る社会的不利、これの原因は何かといったあたりに法的な意味でのこ の両概念の対立点があるというふうに考えています。日本で障害者がおぎゃー と生まれて亡くなるまでの間、障害がない人と比べて全く同じような生活がで きるといった人は僕は恐らく1人もいないと思います。これは日本だけじゃな くて全世界そうだと思っています。何らかの社会的不利を抱えながら生きざる を得ない。それが現実であるわけですけども、そうした現実を発生せしめる最 も大きな原因は何なのかということになるわけです。医学モデルはかわいそう だけど、それはあなたに心身の機能障害があって、様々な面で能力も落ちるん だと、だからそれが原因となって他の人と同じ生活はできないんだよと言って いるわけです。だからこういう原因の捉え方からする国の制度は、どういった 点に向かうかというと、それは一般よりも能力が落ちた障害者の保護であり、 支援であるわけです。この保護とか支援のあり方もそれは様々歴史的にあるわ けです。極めて過酷な処遇もしくは全く存在を認めない段階から様々あります けども、基本的にはやはり医学モデルに立つ支援の仕方というのは限界がある わけです。これに対して社会モデルに立った場合には社会のありようそのもの が障害を発生せしめている大きな原因の1つになるわけですから、障害者対策 として国が政策を行う場合に支援とともにということですけども、社会自体を 変えるということに力点が変わってくるわけです。だから講学上、もしくは運

動上の医学モデル社会モデルの把握の仕方とは、視点が異なるかもしれませんが、法的に言うと制度政策の対象をどこに求めさせるのかという点で、どっちの考え方をとるかというのは極めて重要なことになるんです。それで障害者基本法では細かい話はしませんけども、基本的には社会モデルの考え方に立って、目的も変えました。目的はこれまで障害者の福祉だったんです。しかしそれはやはり社会モデルから見るとそれだけじゃ不十分なんです。だからどういうふうに変えたかというと、障害があっても分け隔てなく共生できる社会の実現といったところに基本法の目的を変えております。こういった点が理念法に近い法律であるんですが、やはり大きな力を持ったと思います。社会モデルという考え方について、行政的に反論できる余地はなくなったわけです。そういった意味で制度政策を変えていく一番のバックボーンになったんだろうというふうに思います。

9 総合福祉法と骨格提言

次に総合福祉法の制定については、総合福祉部会という審議会を推進会議の もとに作りました。ご存じのようにどこでも話すことですけども、これには 55人というメンバーが参加したんです。なぜ55人にもなったのかというのは、 総合福祉に関して利害関係を有するのは55ぐらいの立場や団体が関係すると いうことです。障害者団体も権利条約の策定過程を通して JDF 日本障害フォー ラムという形で一致団結するような方向に転じてきたわけですけども、一昔前 は少数の中で個々に分かれておりました。単に分かれるだけではなくて、お互 いに相手方のことを批難し合ったりしておりました。親の立場、子の立場、政 治的イデオロギー、いろんな切り口があるでしょうけども、そういった歴史を たどる中でそれじゃまずいという国際的な動きに呼応した形であるんでしょう けども、だんだんとまとまってきたわけです。しかしながら特に総合福祉とい う障害福祉サービスという分野は、基本的には財源を伴う分野なんです。やっ ぱり財源を伴うとなるとパイをどう分けるか、「分捕り合戦」になりかねない わけです。ですから実利的にいっても極めて意見の対立が強い、そういう課題 であるわけです。権利法制に関して、人権というのは、誰しも等しく共有でき るものですので、これについて障害者団体が対立するということはそんなには

ないわけです。侵害されるいろんな形態は違いますけども、基本的には合意で きる話なんです。ところが障害福祉サービスに関しては、様々そういった面で の対立が予想される分野だったわけです。そういうこともありまして、55人 ぐらいのメンバーになってきたんです。ですから時間的に言っても1人1分挨 拶しただけで55分かかる会議体で、しかも普通は審議会というのは通常2時 間ぐらいなんです。それも月に一度とか2ヶ月に一度とかそのぐらいのペース なんです。そういう中で本当にやっていけるのかというようなご心配もいただ きました。それで、グループ分けして議論していったわけですけども、議論は 簡単にはまとまりませんでした。とくに最後の方だったと思いますけども、席 を立ちかねない状況もありました。しかしながらやはり日本の障害者団体ほと んどが集まった中で、意見を一本化できないという姿を世間にさらしていいの か、障害者問題は障害者団体がいろいろ言ったって、まとめきれない、結局は 政府がお膳立てしてまとめてあげなきゃなんないでしょうという姿を皆さんに 見せていいのか、皆さんもやっぱりそういう思いに立ったんだろうと思います。 だからいろいろ非公式的にも会合を重ねてもらって、最終的には全員一致で骨 格提言をまとめることができました。

障害者自立支援法はいろんな課題を含みますので、今日の短い時間の中でお話できる余裕はないんですけども、基本的に大きな問題点としては、やっぱり医学モデルに立った支援の仕方であるわけです。それは今の総合支援法になっても基本は変わっていません。例えば、支給決定の仕組みとしては、簡単に言うと障害程度区分の認定を受けて、それにプラスアルファのいろんな勘案事項を勘案した上で福祉サービスが決定される仕組みなんですけども、特に障害認定の仕方というのは、基本的には障害の種類や程度、これによって必要量が決まってくるという仕組みなんです。しかしながら僕が例えば、もうさんざんこれまで人の前で話してきたし、もう人と会うのがいやだと家の中でじっとしておきたい。しかしも障害が重くなって、自分じゃご飯も食べられないし、トイレもできないといったときの支援といやいやまだ年をとったけども、社会でばりばりやりたいといったときの支援と、同じ支援ですかね。僕の重度化が同じであってもですよ。その人が選ぶ生活形態によって支援の中身は当然変わるわけです。それはなぜかというと、その生活形態によって発生する社会的

障壁、自分が社会生活を営もうとするときにこれを拒む社会的障壁というのは、 その選んだ生活に応じて違ってくるわけです。例えば僕が東京で生活するとき に公共交通機関を使って移動できれば僕の勤務先に行けるっていうときと、田 舎に住んでバスさえ1時間に1本しかないようなところで生活しようとすると きに必要な支援、これは全く違うわけでしょ。だから障害の程度によって支援 の中身が決まるということは基本的には社会参加ということを否定するような 結果にもなるわけです。もちろん現行法でもいろいろ柔軟にはできるようには なっております。しかしながらやはり社会モデルの視点に立ったような仕組み に基本的にはなっていない大きな限界があるわけです。そこを変えようという ことで骨格提言がなされました。しかしこの点については、障害程度区分が障 害支援区分には名前が変わりましたけども、大枠としては変わっていないとい うことです。これは簡単に言えばそこに振り向けるだけの財源がどのくらい確 保できるのかというところがネックになっていると思います。ですから、骨格 提言が結局総合支援法にどの程度影響を与えたかという点については、いろん な人の意見によっても違うところがありますけども、重要な課題は、総合支援 法の附則の検討の課題といった中に盛り込まれる形で先送りされ、今後引き続 き議論されるといったことになります。ただ、障害者の範囲については難病の 一部が取り込まれたり、重度訪問介護では対象が拡大されました。権利条約で は19条というところで全ての障害者がどこで誰と住むのか、選択の機会を有 するといったことが入っています。これまで重度の常時介護を要する肢体不自 由者だけが重度介護訪問の対象であったわけですけども、これを重度の知的精 神に拡大したということで、少しだけですけど権利条約に沿うような改正がで きたかなと思っております。

10 差別禁止部会の立ち上げ

それで今日中心的にお話しようと思うのは、3番目の差別禁止に関する課題です。この差別禁止に関しては、2010年の11月だったと思いますけども、差別禁止部会というものを立ち上げて通算25回1回4時間ですから100時間ぐらいの時間をかけて差別禁止部会の意見というのをまとめております。この差別禁止部会は推進会議本体とか、総合福祉部会と少し違う特色がありました。

差別禁止ということについては、これまで議論がなかっただけじゃなくて、少なくとも障害者分野で差別禁止なんていうのはなじまないんだというふうにずっと言われ続けてきたように思います。日本の法制度の中で障害者に対する差別禁止はできないとまでは言われなかったかもしれませんけど、なじまないというのが行政の一般的な態度だったと思います。そういう状況にあって本当にできるのかできないのか、きちっとした議論をするためには当事者中心の審議会ではなかなか難しいんです。日本の基本的な法体系を担当する専門の人に入ってもらってその人も交えて本当にできないという結論に達すれば障害者がいくら作れと言ったって無理なんです。しかし逆にそういう人たちがイエスといえばできる可能性は広がってくると思われました。ですから有名な憲法の先生、民法の先生、労働の先生そういった法律部門の専門職がかなりいましたし、若手の外国法制の研究者の方たちもいろんな形で参加していただきました。もちろん障害者団体も当然入っていますけど、そういう構成で議論し、それで本当にできるのかできないのか、恐らくできないという結論にはならないとは思っていましたけども、そういった意味では少し賭けでもあったわけです。

11 差別禁止法制の必要性

そういう委員構成の中で行われた議論を少しだけご紹介します。日本では差別禁止に関する議論というのは、男女雇用機会均等法の中では行われてきましたが、一般的には障害者に対する差別が何であるのかということについては、まったく議論の積み重ねがないんです。そこで、差部別禁止部会ではそこをどうするかということが最初の入口として大きな議論になりました。実際には、日本では実績がないので、まずは、外国の法制がどうなっているのかということについて勉強会的な形で議論を始めました。何が障害者に対する差別なのかという議論は、差別の定義をどう考えるかということですが、この問題は、なぜ差別禁止法制というものをつくる必要があるのかということに密接に関連した議論です。

多くの方は、差別禁止とかいうと、取り締まられるのかとか、処罰されるのかというイメージが連動してくるようです。しかし、そうしたことを目的に差別禁止法があるわけではありません。それじゃ、何のために差別禁止法が必要

なのかという点を考えていただきたいのです。日本では一般的な話ですけど、 「障害者に対して差別をしていいですか」という質問をすると、どうでしょう かね。「皆さん差別してもいいと思っている人いますか」と聞いたら誰か手を 挙げますか。誰も手を挙げませんよね。みんな差別はやっぱり悪いと思ってい るんです。多くの人は。中には内心いろいろ考えている人もいらっしゃるかも しれんけど、それを「よし」とする風潮では決してないわけです。しかし、次 に「じゃあ皆さんが悪いと思っている差別ってなんですか」と聞くと、みなさ ん下を向くんですよね。だから観念的には差別は悪いと思っていても、何が差 別なのかというときに、「なんだろう」というふうに思うわけです。わんない わけです。日々の自分の行動が障害者に対して差別に当たるのかないのか、そ のものさし、判断基準、そういったものを日本の国民の多くは持ってないとい うことが、そこで明らかになるわけです。これは何も障害のない国民だけじゃ なくて、障害当事者もそうなんです。千葉県が差別と思われる事例のアンケー ト調査をしたときの話として聞いたんですけども、最初はなかなかアンケート に誰も答えなかったそうなんです。それは、何が差別なのか、障害当事者も判 断つかないので、答えようがないということが大きな原因だったようです。そ れで聞き方を「これまでの自分の人生の中でとっても理不尽な思いをしたこと、 とってもいやだったこと、そういった事例を挙げてください | というふうに聞 き方を変えたら、800ぐらい集まったようです。だから何が差別なのか、それ を国民全体の共通の「ものさし」にするということがとても必要なんだという ことがわかってきたわけです。

セクハラっていう言葉は僕の学生時代のころは知りませんでした。学生時代だけじゃなくてその後も知らなかった時代があるんです。日本でセクハラという言葉が出てきて10年、20年ぐらいになるのかもしれませんけど、こういう言葉は日本になかったわけです。しかしセクハラと呼ばれる被害実態はそういう言葉がある以前からずっと昔からあったわけです。と同時にそういう「女性を困らせるようなことをしてはいかん」という倫理観だって同時に併存してあったと思うんです。しかしながら、なかなか被害がなくなるということはない。そういう中でこれはアメリカの女性の運動の方から作られてきた法制だとは思うんですけれども、日本でも影響を受けて次第にセクハラというものが議

論されるようになって、今ではだいたいどんなことをすればセクハラになるのかって誰でもわかるようになってきました。だから昔は遠慮なく手とか口が出ていたのに今は「ここから先言ったら、セクハラと言われるな」というふうにみんな意識するようになったわけです。要するに、自分の日々の行動を自分のものさしで判断して制御できる、そういう状況になったわけです。こういうようにまずは差別であるかどうかの物差しや判断基準を明らかにして、差別を防止するためにはどうしても、法律で差別を禁止する必要があるのです。まずは法律で何が差別であるのかを多くの国民のみなさんの共通理解にできるような定義規定を設ける。それによって差別をなくしていく、解消していくということができるようになります。

12 差別の4類型

そこで、差別としてどういった内容があるのかという議論になったわけです。 しかし、日本にはそういった実績はあまりないので、外国の障害者法ってど うなっているのかということで、議論しました。その中でわかってきたのは障 害者差別には4つぐらいの類型があるというふうに言われたんです。言葉でい うと1つは直接差別、これは最も古典的な差別形態なんです。障害分野で言え ば障害を理由とした他の人と違う取り扱いということになるわけです。ところ が直接的には障害を理由にしない場合だって同じように差別されている場合が あります。例えばこれはまだ結構ある事例なんですけども、市役所の職員採用 において電話対応可能な者とか、印刷文書を読める者とか、というふうに書い てあるわけです。そうするとどこを見ても直接的に障害者は駄目だというふう には書いてないんだけど、電話対応ができる者と書いてあれば、ろうの人たち は受けたところで採用されないでしょうね。それとか自力通勤可能な者と書い てあれば、自力通勤が何を意味するのかわかりませんけど、車椅子の方などで バスなどを利用できない方は、採用されないということになる。結局表面的に は障害を理由にしてない中立的に見える条件などによって実質的には障害者が 排除され場合があるわけです。こういうものを間接差別というふうに言われて きているわけです。こういうのが2番目の類型。3番目の類型は、間接差別と 中身的には重なる部分も多いんですけども、関連差別というものがあると言わ

れています。例えば僕が飲み屋さんに行ったら、入り口にちょっと段差があっ て中が見えない状況で店員さんに「入りたいんですけど」って言ったら、「今いっ ぱいです。申し訳ありませんがちょっと利用できるような状況じゃないですね | というふうに言われて、しぶしぶ「しょうがないな」と思ってあきらめたとこ ろ、待ち合わせの友人が来たので、「ここは満杯だっていうからどっか探そうか」 と言ったんだけど、「ちょっと待ってください見てきます」と言って、友達が入っ たら、実際は空いていたといった事例があったとします。これは、ていよく追っ 払っているわけですね。これはどういう差別になるかというと障害があるとい うことが真の理由であれば、直接差別ですが、障害者だからというよりも、車 椅子で入られると傷つけられたり、トイレが狭いのにトイレないとかいろいろ 言われたりすると面倒だとか、いやだというようなことがあるのかもしれませ ん。そうした場合に、向こうは例えば「狭い通路だから杖でこられれば結構な んですけど、車椅子だから駄目なんですよ」とかいわれるような場合、それと か盲導犬を連れていくときに、「いや、うちは犬は断っているんです。白杖で 来れば、ウェルカムです。でも、犬は駄目なんです。障害を理由に駄目だと言っ ているわけじゃないです」という場合があります。そうすると、これは障害を 理由にした差別なのかと言われると、「うん、どうなんだろう」という疑問が わく。しかし障害という状態と車椅子に乗っているという状況、視覚障害者の 方が盲導犬を連れて日常生活しているというのは、やっぱり視覚障害と盲導犬 というのは密接に関連するわけです。そういう障害そのものではなくて障害に 密接に関連する事柄を理由にして拒否したり、条件をつけられたりするという ことになると、これは結局障害者が排除されるということになるわけです。だ からこうした関連する事由を理由とする関連差別、こういったものも障害者に 対する差別だということになります。加えて合理的配慮という言葉はみなさん も聞かれたことあると思いますけども、要するに障害者が均等に扱われるべき あるにもかかわらず、一定の配慮がないためにあきらめざるを得ないという場 合に、そういった配慮をしないことは差別だという合理的配慮の不提供があり ます。

13 合理的配慮についての考え方

「合理的配慮はどれぐらいの守備範囲があるのか」とか、「どういった中身な のか」について、話しだすと結構長い話になってしまうんですけど、まずは、 この合理的配慮をどう捉えるべきかを押さえておく必要があると思います。と いうのは「なんで障害者のためにしてやんなきゃなんないの」っていうそうい う多くの声が聞こえてきますが、その根っこにあるのは、合理的配慮について の無理解があるからだとと思います。僕は昔、地元の大学で3年ほど教員して いましたけど、こういう話を学生さんにして「ちょっとお母さんたちがどうい うふうに反応するか聞いておいでしって言ったら、うちの母は「障害があるか らといって分け隔てするのはよくないけど、見ず知らずの障害者のためになん で身銭切ってそういう配慮しなきゃなんないのかはわからない」って言ったそ うです。やっぱりこれはある意味すごく素直な捉え方なのかなという感じもし ます。そのお母さんにとってやっぱり合理的配慮というのは何か障害者のため に他人が特別なことをしなきゃなんないのかというそういうお気持ちだと思う んです。そこが一番のポイントだろうと思っています。合理的配慮は何も障害 者のために特別に金かけてすることとは僕は違うと思っています。権利条約の 特別委員会はニューヨークで開催されていました。そこには、有名なエンパイ アステートビルディングありますよね。あそこのビルディングは 100 階建てか どうか知りませんけど、100階だったとしてもちゃんと階段もあるわけです。 しかし階段だけじゃなくてエレベーターもあるでしょ。なんでエレベーターが あるかというとそれは多くの人が階段はあってもエレベーターがなきゃ困るか らなんです。いいですか。階段だけあってもエレベーターがなければ8時開始 の会社に7時50分に来ても100階建てのところに行くのにどれぐらいかかり ますかね。毎日10回の階段を上り下りする、そんな生活できないわけです。 だからエレベーターは一般の人が階段だけでは建物を使えないような状況にあ るところには必ずつけるわけです。ところが4~5階の建物はどうでしょうか。 障害者がいくら困っても、自分たちが困らなければ、これまでエレベーターは 設置されることはなかったんです。エレベーターの設置基準に障害者の存在は 想定されてこなかったわけです。こういう障害者の存在を無視して発展してき た状況があるからこそ、障害者にも何らかの移動手段を用意しろっていうのが

合理的配慮ということになるわけです。そういう事例からわかるように、一般の人には少なくとも階段、もしくは階段では利用が困難な場合にはエレベーターというものを一般社会は当然に設置するわけです。お金をかけてそういった一般の人を支援するシステムを作っている。にもかかわらず障害者には一般の人が困らなければ何もしないというのが現状なんです。一般の人のためには、資本を投下している。しかし一方で、障害者には見向きもしない。「こういう社会のあり方から生じる格差や障壁をなくせ」というのが合理的配慮なんです。だから、特別に障害者のためだけにやるという発想をやっぱりそこで変えることが必要なわけですけども、そこをどうやってわかりやすく説得するのか、そこが1つの勝負だと思っています。

2番目は「合理的配慮をすることによって、実は事業者も儲かるんだ」とい う話をすると、少し納得されるかなというふうに思うんです。今日は新幹線で 来ましたけど、結構飛行機に乗ることが多いんです。飛行機は ANA とか JAL は昔からアメリカに乗り入れていまして、アメリカでは ADA という差別禁止 法があって合理的配慮をしなきゃなんない。だから日本で差別禁止法とかいう 以前から、JAL、ANAともに障害者に対してお客さんとして乗れるようない ろんなサービスをずっとやってきたわけです。そのサービスを提供するには、 専用の職員雇ったりとか、車椅子を購入したりとかいろんな諸経費かかるわけ ですけど、実はそういうサービスをすることによって多くの高齢者、障害者が ビジネスマンがあまり利用しないような時間帯、がらがらになるような席を埋 めてくれる役割を果たしているわけです。だから合理的配慮をすることによっ て彼らもちゃんとその人たちを自分のお客さんとして呼び込めるようにして、 そこで利益を上げているわけです。「おもてなし」という言葉がありますけれど、 簡単に言うならば「障害者もちゃんと一人前のお客としておもてなしをどうす るか」という接客レベルでの話なんかでもあるわけです。そういった意味で、 法的には合理的配慮という仰々しい名前つけますけれども、決して障害者だけ をその人の犠牲において特別扱いするといった代物ではないんだよ、というこ との認識が広まっていくといいのかなというふうには思っております。こう いった4つの類型が差別だということで部会の意見では示されたわけです。

14 救済の仕組み

差別禁止部会では、実際起きた差別に対してどういうふうにしていくのか、 どうやって問題が起きたときに解決していくのか、そういった救済のところに ついても議論しました。単に「これこれが差別ですよ」と、「これはしてはい けませんよ」と書いただけではある意味絵にかいた餅に終わるということなん です。ですから、こういう差別をなくしていくための実効的な担保としてどう いう仕組みを作るのか。そういったことが部会では議論になりました。それで そういう実効性の担保という意味では、これまで部会だけではなくて千葉県条 例を作るときからでも議論があったんでが、実効性担保の手段として罰則を設 けるといったやり方が議論としてあるわけです。しかしこれについては「罰則 をつけても実効性はあがらないだろう」というのがおおかたの考え方だろうと 思います。一番強烈な刑罰は、死刑です。殺人を犯したら死刑になるという規 定があるわけですけども、しかしながらそれで殺人罪が減るのかといったら、 減らないわけです。年間どのくらい件数があるかわかりませんが、なくなるこ とはないでしょう。そういう中にあって、差別を処罰するということになると、 法律上の問題としては極めて厳格な明々白々な事例だけが対象にならざるを得 ない、これは罪刑法定主義という刑法の基本的な考え方ですけども、犯罪か犯 罪でないかは厳格に明瞭に分ける必要がある。なぜかというと刑罰はある意味 基本的人権を奪ってしまうものなんです。死刑は、生命の権利を奪うわけです。 実刑は移動の自由、自立生活といったものを奪うわけです。それが刑罰である わけ。だから何が刑罰であるのか、何が犯罪であるのか、それは明瞭に明確に 規定するというのが刑法の一番大事な部分としてあるわけです。それと同じよ うな構造をこの差別禁止法に持ち込むと、曖昧さが許されない、極めて厳格な 要件に合致するものだけしか差別禁止法の対象にならないというマイナスの効 果もあるんです。しかもそういう刑罰をつけても実効性が上がるかというと、 今言ったようになかなか上がらないわけです。だからそういった形の実効性担 保はやっぱり良くない。「じゃあどうするか」ということなんですけども、やっ ぱり事案に応じた形の紛争解決の仕組みというものを設けることがとても大事 だろうというような話になったわけです。じゃあどういった事案がこの差別を めぐる事案としてあるのかということですけども、いろんな切り口で分類でき

ると思います。人間は生まれてから亡くなるまでいくつかの大きな人生のター ニングポイントというのはあります。どういった男女のもとで生まれるのかと いうのは選びようがないんですけども、これも1つの人生を決める大きな契機 になると思います。新型出生前検診によって、生死が分けられる現状もありま す。生まれた後の話をすると、どういった学校に行くのか、どういった職業を 選択するのか、どういった人をパートナーにするのか、どういった地域で住む のか、これはそれぞれの人生の大きなターニングポイントであるわけです。そ ういった人生の決定的な場面で障害を理由にして差別を受けて自分の選択が叶 わない。その人の人生に大きな影を落とす。もちろん自分の希望と実際送った 生活を比較するということはなかなかできないんです。人生は仮定はありませ ん。現実しかないわけであるわけですけども、だからこそどういった進路を選 択するのかは本人の自己決定に任せられるわけです。他人がどうこういう話で はないわけです。もちろん他人に相談することもあるでしょう。だけどもその 最終決定というのは、いろんな悩みを経ながらも、本人が決めていくしかない。 これが一般の娑婆(シャバ)の話です。しかし障害者の場合、それが障害のな い人と同じようになされているかというと、決してそうではない。自分が行き たい学校さえ選択できない。就職の機会さえも、施設とか決められてしまう。 結婚の機会さえなかなかめぐり合わない。いろんな面で障害を理由にして自分 の希望とは違う生活形態を強いられてしまう。それが、他の人とは違う取扱い によって、そうなったという場合にはそこに差別があるということになるわけ です。このように障害者に対する差別の中では人生の一番重要な場面で切り分 けられてしまうという重大な人権侵害から、そこまでのことはないけども、例 えば家の近くのコンビニに行こうとしたら、そこは物がいっぱいで通路が狭い、 だから電動車椅子はちょっとお断りしていますという看板が出ている。だから |遠くの別のコンビニに行くしかない。それとかお風呂に入ってたまにのんびり したい、リラックスしたいと思っても銭湯に入ろうとしたら拒否されるとか。 この前、新聞に出ていたのかはっきりしませんけども、オストメイト(人工肛 門・膀胱保有者)の人たちは公衆浴場に入れないとか。そういった、ある意味 そこに行かなくなって死ぬわけではないんだけれども、他の人が普通に行って リラックスできてそういう場面から排除されてしまう。そういうレベルの事例

なんかもあるわけです。だから、事例の深刻さなどに応じて救済の仕組みとい うことも対応して考えなきゃならないんじゃなかろうかという話だったんです。 その人生にとって重大な岐路に立つような場合に差別を受けたということにな ると、それは裁判ということも考えなきゃならない。自分の人生をかけた戦い みたいなことにもなる。しかし、コンビニでちょっと拒否されたといって裁判 する人はなかなかいないんです。130円のお茶を買いたいということで拒否さ れて買えなくて裁判を起こすとすればいくらかかると思いますか。いくらボラ ンティアで弁護士が関わったにしても、やっぱりかなりの時間とかなりの精神 的なプレッシャーの中でやっていかなきゃならないんです。だから、裁判以外 に救済の方法がないとなったら日常的な差別というのはほとんど放置されたま んまということになるわけです。だから部会で考えた解決の仕組みの最初の出 発点は「まずは差別を受けたなと思うときに駆け込める相談所を作ってほしい」 ということなんです。そして相談所としては、相手方との間に入っていって調 整を試みる。例えば近所のコンビニでそういうことがあっても、ずっとそこを 利用しなければならないとなると、あとにしこりを残すような紛争の解決とい うのはまずいわけです。だから直接本人が出向くよりも間にそういう相談所が 入って「実はお客さんでこういうご要望というか、困りごとについて相談され た人がいるんですけども、ここをこういうふうに改善してもらうとそのお客さ んだっておたくのお客さんとしてずっと来られますよ」「その方が売上的にも いいんじゃないですかしみたいな形で介入、調整する仕組みを問題解決ベース におこうという話になりました。これが第1番目の仕組みです。ただ、それで 解決することもあるかもしれませんが、それなりに利害対立がひどい場合、な いしは例えば会社の経営方針としてなかなか現場の判断だけじゃ変えられない とか、そういった事例についてはやはり中立公平な機関を作ってそこで本人と 相手方から話を聞いて斡旋調停できるような機関を独自に作るべきだという提 言をしております。これが2番目のものです。

3番目としては、そこでも決着つかない場合、最後は裁判所があるわけです。 ですので、紛争の解決としては三重構造で救済の仕組みを考えるべきだという ふうな意見をまとめたわけです。

15 差別解消法の成立

このような部会意見を受けて内閣府としては法案の準備にかかったわけです。 改革の経緯の表を見てもらうとわかりますけども、2012年の9月14日に差別 禁止部会の意見がまとまったんです。それで内閣府はそれ以降法案の準備にか かりました。しかしご存じのように 2012年の 12月に政権の交代があって再び 自民党公明党政権になったわけです。それで実際上は一時中断という形になり ました。政権交代によって、どういう政策事項を優先してやっていくのか、ど ういう方向性でやっていくのかは、新しい政権に委ねられるわけですから、障 害者制度改革についても、新しい政権がどう考えるかによってそれは当然のご とく新しい政権の考え方に大きく影響を受けるわけです。ですからこの差別禁 止部会がまとめた差別禁止法制についても、まだまだ議論が足りないというこ とで、先送りされるか、もしくは現時点で作るのは難しいというふうに判断さ れるか、どうなのか、ずっとわからない状況が続いておりました。年を明けて もそういう状況が続いていて、個人的に言えばこれでできない状況になるなら ば僕がいても意味がないということで、いつおいとましようかなというような ことを内心考えていた時期でした。しかしながら、2月の始めに滋賀県で恒例 のアメニティフォーラムがあって、そこで自公民の先生が来てやはり差別禁止 法制については前向きにやっていくんだといったような話があったわけです。 それで内閣府としては、改めて自民党公明党を中心にこの差別禁止に関する法 制度について、議論してもらって基本的な考え方をとりまとめてもらう。最終 的にはその基本的な考え方については、民主党とも協議して3党合意のもとで 進めていくというようなそういう方向性が次第に明らかになってきたわけです。 それを受けて内閣府としては、それに沿った形で法案を準備して4月だったと 思いますけども、法案をまとめて閣議でも了承してもらって国会に提出したと いった状況になったわけです。その時にまずは通常国会に頭出しぐらいはして、 実質的には秋の国会、臨時国会ぐらいで議論されるのかなというふうなそう いったゆったりとした考え方もあったようです。このような状況のなかで、障 害者団体が示した反応のほとんどは、内容的にはすごく不満もあるものの、し かしながらこれまで全くなかった法律だから今国会で全力をあげて通すべきと いうものでした。それで国会議員も「じゃあなんとかして通そう」ということ

で本当にぎりぎりのタイミングで通常国会で成立したという経緯があります。

16 差別解消法の概要

差別解消法は、名前がまず差別解消法となっているので、なんで差別禁止法 じゃないんだという質問を受けます。それに対しては、公的にはこの法律自体 は差別禁止を当然の内容にしていますけれども、それに加えて差別をなくして いくための仕組みを用意しています、だから差別という言葉とそれをなくすた めの解消という言葉、2つ使っておりますといったような説明なんです。とは いっても、与党の先生方の中にも差別禁止法の方がストレートでわかりやすい といった意見もあったぐらいです。

差別解消法は総合支援法と違って、登場人物に、行政のほかに民間事業者が登場します。要するに一般国民というものがここに入ってくるわけです。だからその一般国民がなかなか受け入れがたいような名称にすべきではないといった実際的な配慮も背景にあったというふうに思っております。それでそういう名のもとに第1章から第6章まで本則がありまして、附則というところに検討規定等が載っております。第6章には罰則というのがありますけども、これは何も差別を罰するというわけじゃなくて、差別解消支援地域協議会みたいなものを作りますので、この中で知り得た秘密の守秘義務とかいうのがあります。それについての違反の規定だけです。差別行為に罰則をつけているわけではありませんので、ご理解願いたいと思います。

この法律の基本的な部分についてだけお話しますと、まず第3章で、差別解消措置というのがあります。この中でまずは何が差別かという部分ですけども、差別解消法で考えられている差別というのは、1つは不当な差別的取り扱い、2つ目は合理的配慮をしないことということ、この2類型なんです。さっき言った直接間接、関連差別というのはどういうふうな取り扱いになっているのかというと、まずは不当な差別的取り扱いは、直接差別を念頭においたものだという説明がなされています。それで関連とか間接は議論としてはわかるけども、まだ成熟した議論とまではなっていないので、現段階ではそれは検討課題にするといったスタンスでの説明になっています。その上で、この2類型については、差別解消法上の差別というふうに位置づけて、行政に対してはどちらとも

禁止するということになります。合理的配慮提供しなければならないとされています。ところが一般事業者については不当な差別的取り扱いは、当然禁止だけども合理的配慮については、努力義務に留められています。それについては、合理的配慮についての理解がない中で最初からいきなり禁止するということになると、混乱を生むといったようなことが理由とされています。ですので、当面は努力義務という形になっております。これについてはいろいろ議論があったと思います。過重な負担がある場合には、合理的配慮はしなくていいわけです。だから民間事業者であってもその努力義務じゃなくて最初から義務としてもいいんじゃないかという議論もあっただろうと思うんですが、そこは政策的な配慮で当面は努力義務となりました。これについては施行後3年の見直しの中で検討するというような方向性になっているところです。

しかし、部会が言った一番大事なところが抜け落ちています。それは何かと いうと、要するに国民の共通のルール化するために定義を設けるという点です。 不当な差別的取り扱いという言葉と合理的な配慮ということは、この文字通り そのままじゃないにしても、法律では書いてあるんですが、その中身について の細かい具体的な定義規定はありません。これは実は他の法律でも不当な差別 的取り扱いという言葉はいっぱい出てくるんです。しかしながら、それぞれの 法律でこの法律において不当な差別取り扱いとはこれこれをいうという規定が ないから、この法律だけについて定義して設けるということは困難だったんだ ろうなというふうに推測します。しかし、それでは、多くの人に差別の内容を 理解してもらうことができませんので、ガイドラインを作って国民に示すとい うことになりました。ガイドラインは正式には行政向けには「対応要領」、事 業者向けには「対応指針」という名前で呼ばれていますけども、いずれも関係 省庁がこれを作るということになります。ただし、雇用分野は雇用促進法の改 正の中に差別禁止規定が盛り込まれて、しかも雇用分野については事業者も合 理的配慮を義務化されておりますが、雇用分野についてのガイドラインは、雇 用促進法の指針という部分で今議論がなされています。ですので、雇用の分野 を除いた部分については現在差別解消法に基づくガイドラインが示されること になりますが、このガイドラインの一番もととなる基本方針を内閣府の政策委 員会で議論し、それができてから各省庁で具体的なガイドラインを作って国民

に示すということになっているわけです。

それと差別解消支援措置といったものが第4章にありますけども、この部分 は部会での救済の部分に相当するんですが、部会が念頭においたのは、基本的 には身近なこところでの相談解決ということでしたので、具体的に言うと、都 道府県などの地方公共団体でそれを作れっていうような意味合いになってし まっているわけですね。ところが現在地方分権の考え方のもとで国が一律に地 方公共団体にこういう組織を作りなさいというふうに上から目線で命じるとい うことはできませんというのが基本的な考え方なんです。ですから、そういう 状況の中で何が規定できたかというと、障害者差別解消支援地域協議会という 既存の地方公共団体レベルのいろんな相談機関、もしくは国の出先の機関そう いうものが協議会をつくって、これまでちゃんと障害者に対して差別の相談を 受け付けてこなかったことを踏まえて、たらい回しにしたり、無視したりしな いように、ちゃんと自分のところでどうやったら差別の問題をきちっと受け止 めて解決できていくのか、議論する場としてこういうものを設けることができ ますよという規定を置きました。ですから地域によっては全く作らなくてもよ くて、実質的にどれほどこれが機能するかによって、かなり地域間格差は生じ るわけです。そういうある意味部会の意見から見たらかなり期待はずれなとこ ろもある解消法について、国会では条例にも期待していたわけです。普通、地 域の条例は、効力の順番としては、日本の国法体系の一番トップにあるのは、 いわずとしれた憲法です。そして批准された条約、法律、そして政令、そして 地域の条例ということであって、一番効力的には下にあるわけです。だから条 例は、法律の範囲内でしかできないというのが基本的な枠組みなんです。しか しその範囲内でというのは、その法律の趣旨によって随分違ってくるわけです。 それでこの法律よりも強い条項を作ったり、もっと違う範囲を規定したり、簡 単に言えば「上乗せ」「横出し」等といいますけど、そういう条例を作ること について別に拘束するのではありませんよということが、附帯決議に載ってお ります。施行は平成 28 年の 4 月からになりますけども、今後実際上の運用と しては、どういったガイドラインができるのか。そしてこの法律が施行になる までにあとどのくらい地域の条例ができていくのか。現在、13ぐらいの都道 府県ないし市町村のレベルで条例ができております。これは千葉県が初めて

作ったのが契機になっているわけですけども、結構運動的には広がってきました。実際行政の側も前向きに検討している都道府県市町村もあるようです。ですので、差別禁止に関する一国の法制度としては、スタート地点を迎えたばかりで、これを補完する地域の条例もさらなる地域的な運動が求められているというところです。

第1章 総則(1条から5条)

- 1 位置づけ 障害者基本法の差別禁止の原則を具体化する新規立法
- 2 目 的 障害者基本法の基本的な理念にのっとり、差別の解消 の推進に関する基本事項や措置等を定めることにより、 障害を理由とする差別の解消を推進し、もって分け隔 てのない共生社会の実現に資すること
- 4責 務 〇国、地方公共団体の責務 〇国民の責務
- 5環境整備 行政機関等、事業者は、必要かつ合理的な配慮を行う ための環境の整備に努めなければならない

第3章 差別解消措置(7条から13条)

	差別				策定者	策定
行為主体	不当な 差別的 取扱い	合理的 配慮の 不提供		基本 方針	政府	義務
行政機関 等	禁止	提供 義務	\Diamond	対応要領	国の行政機関の長 独立行政法人等	義務
					地方公共団体の機関 地方独立行政法人	努力 義務
事業者	禁止	提供努力義務	令	対応 指針	主務大臣(行政措置)	義務

- ○雇用主については障害者雇用促進法の定めによる
- 〇対応要領、対応指針は、基本方針に即し、かつ、予め障害者その 他の関係者からの意見を反映させるための措置をとることが必要
- ○対応指針に定める事項に関しては、主務大臣による報告の徴収、 助言、指導、勧告の行政措置がある

『障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律(障害者差別解消法)』の概要②

第2章 基本方針(6条)

1基本方針 政府は、障害を理由とする差別の解消の推進に関する 基本方針を策定

容 ○差別解消推進施策の基本的な方向 2内

〇行政機関等が講ずべき措置に関する基本的な事項

○事業者が講ずべき措置に関する基本的な事項

○その他重要事項

3手 続 き 内閣総理大臣が基本方針の案を作り、閣議で決定

4意見聴取 〇障害者その他の関係者の意見

○障害者政策委員会の意見

5公表等 〇基本方針の公表

○基本方針の変更の場合は上記を進用

第4章 差別解消支援措置(14条から20条)

1 体制整備 国及び地方公共団体による相談と紛争の防止等のため の体制の整備

2 啓発活動 国及び地方公共団体による啓発活動

3 情報収集 差別とその解消のための取組に対する国による情報の 収集、整理、提供

差別解消 支援地域 協議会

4 障害者 ○構成 国及び地方公共団体の機関で、医療、介護、 教育、その他の障害者の自立と社会参加に関 連する分野の事務に従事するもの。その他、 必要と認められるNPO法人、学識経験者等

○事務 情報の交換、相談・差別解消の取組に関する 協議、関係機関等による差別解消の取組

第5章 雑則(21条~24条) **第6章** 罰則(25条~26条)

瞬則 施行日は平成28年4月1日。施行3年後、必要な見直し等

条例との関係 上乗せ、横出し等、条例の内容を拘束するものではない

障害者制度改革の経緯①

- ▶2006 (H18) 年12月13日 **障害者権利条約の採択**
- ▶2007 (H19) 年 9月28日 障害者権利条約に署名
- ▶2009 (H21) 年12月 8日 **障がい者制度改革推進本部の設置(閣議決定)**
 - ・推進本部は、障害者権利条約の締結に必要な国内法の整備を始めとする障害者制度の 集中的な改革を行うために設置

▶2009 (H21) 年12月15日 **障がい者制度改革推進会議の設置(本部長決定)**

- ・推進会議は、Nothing about us,without usの考え方に基づき障害者と親をメインに構成され、制度改革のエンジン部隊として機能。
- ・推進会議の下に、下記の二つの専門部会を設置
 - ① 障害者の地域生活のサービスに関する総合福祉部会
 - ② 障害者に対する差別に関する差別禁止部会
- ▶2010(H22)年 6月 7日 推進会議の「第一次意見」

▶2010 (H22)年 6月29日 **障害者制度改革の推進のための基本的な方向について** (閣議決定)

- ・政権による制度改革の工程表の提示。その中の、改革の3本柱
 - ① 障害者基本法の改正と改革の推進体制
 - ②「障害者総合福祉法」(仮称)の制定
 - ③ 障害を理由とする差別の禁止に関する法律の制定等

▶2010 (H22) 年12月17日 推進会議の「第二次意見」

▶2011 (H23) 年 6月17日 **障害者虐待防止法の成立**

障害者虐待を定義し、家庭、福祉施設、職場における虐待を禁止するとともに、事後 救済の枠組みを創設。

▶2011 (H23) 年 7月29日 **障害者基本法の改正**

- ・主な改正点
 - ① 医学モデルから社会モデルへの転換
 - ② 障害者施策の目的を障害者への支援と社会的障壁の除去へ
 - ③ 障害者を保護の客体から権利の主体へとの観点から個別施策の在り方を見直す
 - ④ 障害者政策委員会にモニタリングの機能を付与

▶2011(H23)年 8月30日 障害者総合福祉法の骨格に関する総合福祉部会の提言

▶2012 (H24) 年 6月20日 **障害者総合支援法の成立**

- ・主な改正点
 - ① 身体、知的、精神障害(発達障害を含む)のほか、一定の難病患者も法の対象に組み込む。

⑤ 検

. .

바숙

障害者制度改革の経緯②

- ② 常時介助を必要とする重度障害者の地域生活を支える24時間サービスの対象を重度の身体障害者だけでなく、重度の知的障害者や精神障害者にも拡大。障害種別を問わず、重度障害者の地域移行の受け皿を用意。
- ③ 支給決定の什組みをより知的障害や精神障害の実態に即した基準への変更。
- ④ 地域生活支援事業の追加
- ⑤ 検討課題の設定
 - ・支給決定の仕組みの在り方
 - ・常時介護を要する障害者等に対する支援
 - ・障害者等の移動の支援
 - ・障害者の就労の支援
 - ・その他の障害福祉サービスの在り方など

これらの検討に当たっては、障害者やその家族その他の関係者の意見を反映 させる措置をとる

- ▶ 2012 (H24) 年 9月14日 「障害を理由とする差別の禁止に関する法制」に ついての差別禁止部会の意見
- ▶2012(H24)年12月17日 新「障害者基本計画」に関する障害者政策委員会 の意見
- ▶2013 (H25) 年 2月9日 自公議員による差別禁止にかかる法制定の意思表明
 - ・以後、与党 障害者の差別禁止に関する立法措置WTによる検討
 - ・与党担当者と民主党担当者の協議による「障害を理由とする差別の禁止に関する 立法措置に係る主な論点と基本的な考え方について」の取りまとめ
 - ・自公民の各党による障害者団体からのヒアリングと説明
- ▶2013(H25)年 6月13日 **障害者雇用促進法の改正**
 - ・不当な差別的取扱いの禁止と合理的配慮の提供義務
 - ・法定雇用率の算定基礎の対象に精神障害者を追加
- ▶2013(H25)年 6月13日 精神保健福祉法の改正
 - ・保護者制度の廃止する反面、医療保護入院の同意権者を拡大
- ▶2013(H25)年 6月19日 **障害者差別解消法の成立**
 - ・不当な差別的取扱いによる権利利益侵害の禁止と合理的配慮の提供義務(民間は 努力義務)
- ▶2013(H25)年 9月27日 第3次障害者基本計画 閣議決定
- ▶2014(H26)年 1月20日 **障害者権利条約 批准**
- ▶2014(H26)年 2月19日 **隨害者権利条約 国内発効**

立岩:障害学会の第7回の大会(2010年)が東大の駒場で、立命館での集中 講義を終えられたリーズ大学のコリン・バーンズ氏と東さんに話してもらいま した。障害ということについて研究する人たちはぼつぼつ増えているけれども、 政策に関してちゃんと研究している人は、日本の場合すごく少ない。少なすぎ る。そのことをお二人のお話の後の指定発言で言いました。そのことを思い出 したりしながら今のお話うかがっていました。どなたからでも質問受けたいと 思いますけれども、いかがでしょうか。

会場:この間の制度改革の流れ、運動に関わりながらちょっとずつ体験してきたことを振り返りながら、現在どうなっているということが整理できました。 実質的に条例作りに関わって、いい仕組みを作っていきたいと思っている。地域でこういうことをやったらいいんじゃないかというなんか助言があればぜひ聞かせてください。

東:当事者自身が差別とか人権侵害ということについて、意識ができない状況があります。自立生活運動している人たちにも、していない人にも同じような状況があって、やっぱり自分たち自身が受けてきた取り扱い、社会からの対応に対してきちっと認識していくことがまずは必要だなというふうに思ったんです。ですから、ある意味障害種別を超えて自分が生きてきた中で、どういったことがあったのか、そこをまずみんなで掘り起こして自分たちの中ではっきりさせようというそういうワークショップを各地でやろうとしたんです。それで結構事例が上がってきて、ああ自分たちはやっぱり差別されてきたんだということが、おいおいみんな分かってきた。そういう生の声を整理してわかりやすく外に伝えていくことが社会を変える1つの大きな力になるんじゃなかろうかなと思っていました。何も条例そのものを作るというそこだけが目的ではなかったんです。その条例を作る過程で障害者が置かれた地位を自ら自覚するとともに、それを外に向けて発信していく。それが社会を変えていくということになる。運動の実態としても、社会を変える力というかな、そういうものを蓄

えていく1つの大きなプロセスが地域の条例作りではできるわけです。あそこ が足らん、ここも足らんという条例も結構あるわけですけども、そういう結果 だけじゃなくてやっぱりそこに住む地域の障害者がどういうスタンスでそれに 取り組むかによって、今後大きく変わり方が違うと思うんです。ですから仮に 素晴らしい条例ができたにしても、その後何にもしなきゃあまり変わらないと 思うんです。しかし逆に中身のない条例であってもそういうことを地域の障害 者が障害種別を超えて日々自分たちが置かれている状況をチェックして何かあ ればやっぱりきちっと団体として社会に働きかける。その法的な武器として地 域の条例であったり、差別解消法であったり、そういうものを使いながらアタッ クしていくという、そういうことによってどれだけ変えていくのか。そういう 課題は、制定が済んだ済まないに関わらず残っていますので、やっぱりその運 用について、障害者団体が意識的に恒常的に集まる場を作って存続させて、自 らがチェックしていくというそういう仕組みを今後ともやっていただければな と思います。ですから、条例作るためのワークショップだけじゃなくて、やっ ぱり変わらない日々の状況をチェックしあう、一口に障害者といっても、精神 **障害者の人のことを身体障害者の人間がなかなか簡単にわかるはずもないわけ** です。逆に言えば身体障害者の大変さは精神障害者の人にわかるかというと、 わからない部分もあるでしょう。身体障害者の中でもいろんな種別もある。し かしながらお互いが集まることで他の人が持っている課題というのがわかりや すくなるわけです。人権の問題は共通して語ることができる場ですので、やっ ぱりそこは意識して継続していただければなというふうに思います。

会場:障害を理由とする差別の解消推進のための仕組みとして3段構えだという話がありました。それを聞きながら思い出したのが、ちょうど労働委員会と労働基準監督局に相談したりする。労働委員会にかけるという、なんかそういうのを思い出したとき、やっぱりその辺とかが参考事例になったのかという話が1つと、行政側だけじゃなくて、問題をこれは労働市民の侵害行為だと申し立てる労働組合側が重要です。それにあたるものというのが、障害者団体がそういう役割果たすはずだという前提があるような気がしたのですが、その辺について。

東:相談、助言、斡旋とかそういう仕組みは部会の提言としてはあったのです が、法律自体には盛り込まれていないんです。だから既存のシステムとして労 働分野で言えばそういう個別相談会始まって、集団的な問題についてはそう いった委員会に持ち込むとか、いろいろありますから、そこは既存のものを利 用できるように促進法の改正の中でも、そうなっています。だから目新しい救 済仕組みはないんですけども、従来のものをどれだけ使いこなすか、そこら辺 のノウハウについて今後どうしていくかを専門職である弁護士もきちんと考え といけないし、それを支える障害者団体もノウハウをきちっと集積していって、 この問題はここにこうとか、例えばこの問題は障害者問題というだけじゃなく て、消費者問題でもあり、消費者センターに行こうとか、そういうことを今後 きちんとやっていかないといけないというふうに思います。労働問題は、労働 組合が障害者に対してこれまでどういう役割を果たしてきたのか、決して支援 することだけではなくて、排除することもあったと僕は思います。組合の中で も障害の問題を取り上げてくれるところと、個人の問題として対処するところ に分かれていたと思うんで、そういう中で障害の問題がきちっと取り上げられ るような姿にしてもらいたいなという気持ちは持っております。

会場:2点ほど質問させていただけたらと思います。今日のお話ですと、合理的配慮というのは、健常者に対して当たり前にやっているような配慮を障害者に対して特別にするんじゃなくて、健常者と同じようにするんだというようなお話だったと思うんです。そういった理解に立つと、どのくらいのことを過度の負担というかということ、健常者にしているのと同じような配慮をするというのであれば、同じようなことができるようになるまで配慮を進めるというのもそこをゴールにおくから、そこまで達しない限り過度な負担と捉えるのか、捉えないのか、過度な負担をどう捉えたらいいんですかというようなことが1点目の質問です。2点目の方は、アクセシビリティ。これまでは点字図書館とかでそういったことというのは対応されてきたわけですけども、今現在著作権法の改正ということもあって、公共図書館なんかにも点字であるとか、デイジー(DAISY: Digital Accessible Information SYstem)の作成というのは認められていることになった。だけれども、実際公共図書館がそれをやろうとすると、

恐らく相当大変だと思うんです。そういった中でやると要求することは恐らく できるんだろうと思うんですが、それを要求した場合に対応がなされるのか。 なされないのか。

東:合理的配慮の目標をどこに置くか、それはやはり社会的障壁の除去によっ て一般の人と実質的に同じような状況にすべきですので、おっしゃるとおりだ と思います。ただこれについて過重な負担というものまで要求できるかという と、それは折り合いの関係でそこまでは無理でしょうというのが政治的な判断 であったわけです。しかしその過重な判断というものは、レベルとしては非常 に緩やかなものから非常に厳しくするものまで様々ありますので、実質その過 重な判断をどう考えるのかで、随分違ってくるということが言えます。それで アメリカの ADA などでは、実績があって、雇用分野においては雇用機会均等 委員会がガイドラインなんか出しておりますけれども、簡単に言えば、とって も大変だと言えるぐらいに大変な場合には免除されるでしょうけども、通常の 負担があるということでは抗弁にならないということだと思うんです。ただそ ういうふうに言っても、具体的な判断基準にならないので、事業規模とかそれ にかかる費用の程度とか事業の本質に影響を与える程度とか、例えば薄暗いナ イトクラブで「私弱視だから明るくしてください」って言って、パッと明るく していて、それはちょっと業務の本質的にどうなんだという話もあるわけです。 だからそういった側面から過重な負担かどうかということも、もちろん技術が 可能かどうかということも判断されることになるでしょうが、具体的にはガイ ドラインで示されていることになると思います。けれども、この過重な負担が 最終的になんであるのか、ぎりぎり言えばそれを最終的に判断するのは裁判所 です。だから行政がこういう基準を示しているとかいうことじゃなくて、そこ は障害者の立場で安易に妥協しない態度が必要だろうと思っています。図書館 の蔵書については、人類の英知として要するに人類の記憶経験を文書として保 存するというそういうやり方を人類があみだしてきたわけです。それを一般の 直接経験していない人たちにも共有できるようなシステムとして図書館を作っ ているわけです。そういうものを障害者には門戸を開放しないというのは差別 であって、視覚障害の人が当然読めるようにするのは当たり前の話であるわけ

です。しかしながらこれまでは「あなたは読めないからしょうがないね」とい う、まるで医学モデルの反応しか示してこなかったわけです。ですので、著作 権法の改正もありますし、個々の障害者に対してどういった方法を使うかとい うことになると、それはおかれた状況によって違うかと思います。読めるよう なシステムをとることが今すぐ準備できないというような状況にあったとしま す。そういう場合であっても、例えば「今あなたは何を読みたいんですか、な ら私が口述します | とか、「読みます | とか、そういった方法はいくらだって とれるわけです。別に著作権法改正がなくったって「読むだけならばある意味 記憶がうすれるかもしれない、じゃ録音します」とか言って、録音の中で該当 ページ、何ページだっただろう、もとに戻すのは非常に難しいかもしれません けど、少なくとも読んだと同程度のサービスはいつだってできるはずだと思っ ているんです。合理的配慮は、制度、仕組みそのものを変えると言っているわ けではなくて、その場その場にきちっと同じような態度と等しいような措置を しなさいということですので、だから制度が整わない、システムが揃ってない、 パソコンがそういう専用のパソコンが整ってないということはそれは抗弁には ならないというふうには思っています。だからもちろんそういう仕組みが DAISY とかちょっと僕は詳しくないんですけども、そういう仕組みが整えば それは図書館が苦労せずにできるのかもしれませんけど、そういうものがない からといって何もできませんというのは、話にならないというふうに思ってい ます。

会場:言われたように、障害者の歴史は我慢とか諦めの歴史だと思う。一つだけ質問ですが、合理的配慮が企業とかいわゆる一般企業ですね、の中ではなかなか根付いていかない。私はぜひ合理的配慮もやっぱり努力義務じゃなくて、通常の義務化されるべきだというふうには思ってはいるんですが、そのためのハードルといいますか、努力といいますか、そういったものがどのように進まないとそういったものが実現しないのか。少しちょっとご意見をお聞かせください。

東:ありがとうございます。とっても大変なところの質問だと思います。歴史

的に見ると、男女雇用機会均等法は女性差別撤廃条約を批准するときにできた 法律ですが、最初はこの不当な差別的取り扱いさえ努力義務だったんです。そ ういう中にあって次第にそれが義務化され、しかも一部ですけども間接差別と か、障害分野でいえば関連差別と呼ばれるのも禁止規定になっております。で すから差別解消におけるこの努力義務というのも附則の検討規定の中にも入っ て3年後議論するという形になっておりますけども、いずれは義務化されるこ とになるというふうには思っております。しかしそれをできるだけ早急にやる ためにはどうしたらいいのかということは課題になるわけです。そのためには やっぱり今実際企業がやっている合理的配慮ってこんなものがあるということ をいろんな場面で調査して社会に見せていくということが、「おたくの企業で はこんなことをすでにやっているんですか」と、「ああなるほどね」というよ うな、そういうように合理的配慮というものが抽象的なイメージから具体的な イメージにその業種ごとになっていけば、かなり受け入れは可能なのかなと 思っています。ただやっぱり理屈でわかっても実際やるのは困難で、例えばバ ス会社で地方のローカル線の赤字のところで、低床バスにするには何千万かか るか、そういうことになっていくわけです。そうした場合にどうするかってい う技術的な対策とか、そういうのは課題として残っていく部分も結構あるのか なというふうには思っています。だからそういうことについては、やはり国の 方の支援措置みたいなものをもっていくとか、そういうような方向での政策展 開みたいなものが必要になってくるのかなというような気がします。そして さっきも言いましたように、別に合理的配慮は経費だけかかるというんじゃな くて、儲けにもなるよというようなことで説得していくとか、そういった運動 団体からの働きかけも必要です。この差別解消の件については、今後政策委員 会でも議論されますので、障害者団体を通じて政策委員会に意見を反映させて いくということも必要です。

会場:精神の分野では精神科特例というのがあります。医者は3分の1で看護師が3分の2でしかも最近3分の2満たされなくても、看板に看護師募集って書いてあったら、それ以下でもいいというのが実態だそうです。これが現実です。片方、自治体、国などによる啓発活動で、片方で明らかに精神障害者を差

別していながら、片方で啓発、誰に誰が啓発活動する。この成り立ちがよくわからないので答えてほしいと思います。

東:おっしゃることは僕もそのとおりだと思います。そもそも人権を侵害して はならないのは、憲法的に言えば国、行政なんです。国民の人権を侵害するの は国なんです。その国が人権啓発をするわけです。ここがまず一番大きな矛盾 なんです。国は決して中立の立場として悪い人が人権侵害しないように啓発す るという立場にあるわけじゃない。みずから人権侵害をしかねない存在として、 どうしたら侵害しないようにするのかというのが憲法的に言えば筋なんです。 ところが一方でそういう差別的な制度政策をしながら、一方で差別しないよう にという、おっしゃるとおりの矛盾した行為に出ている。特に制度改革だけの 話じゃないんですけども、いつもいつもおきざりにされているのは、精神障害 分野の問題です。精神科特例はじめそもそもなぜ精神障害者だけが強制入院の 対象になるのか。年間何万人自殺者がいますか。いくら自殺のおそれがあって も精神障害者でなければ強制入院されません。常習累犯窃盗でどのぐらいの人 たちが毎年検挙されているか知りませんけども、加害のおそれがあるからと いって精神障害以外の人が強制入院されません。もちろんそういう人たちは治 療の必要性がないという反論があるとは思うんですけども、そういった意味で 強制入院させられるのは障害が理由なんです。これってやっぱり障害を理由に する違う取り扱いですから直接差別類型そのものなんですね、権利条約は精神 障害があるということを正当化の理由にはできないと書いてある。だから本当 にこれは差別的な制度の仕組みと言わざるを得ない。もちろん急性期の人たち について強制医療をどうするかというぎりぎりの問題があって、いろいろな考 え方ありますけども、日本の現在の状況全体を見てこれが権利条約に抵触しな いとはとても言えない状況にあるというふうに私は個人的には思っています。 そういう中にあってその一つとして精神科特例の問題もあるわけです。だから、 精神障害者の課題は他の障害者より大きな課題があるわけです。これまでも あったし今後もあるわけです。それで今度6月26日ですか病床転換について の反対集会が東京であります。これにはかなりの障害種別を超えた団体が参加 するんじゃなかろうかなと思っていますけども、やっぱり精神障害の問題を精

神障害の団体だけに任せない。一番遅れた問題を障害者団体が連携して取り組む。こういったことが今後の大きな日本の障害者運動のあり方として問われてくるというふうに思っています。直接的な説明にはなりませんけどそんなことを思っています。

立岩:ありがとうございました。最後から2つ目の東さんの話の後半と、今の話の前半の話というのは、実はけっこう大切なことを言っていると思うわけで、確かに合理的配慮というのはどこまでなのかとか、過重な負担というのはどこまでなのかって最終的には確かに司法判断ということになるんでしょう。法律の構造としては。ただそういう法律の司法判断の際に我々が、というか、どういう理屈を言っていくのかとか、どういうことを言っているのかということは学に限らず前もってというか、考えとかないといけないことだろうと思います。そのときに我々がある種騙されやすいのは、「ここは小さな事業所だから」、あるいは「赤字の事業所だから」、「ここはやっぱり負担させるのは無理だよね」と。それはそのとおりなんですよ。それはそのとおりなんですけれども、例えばアメリカの ADA というのが雇用の場面では事実上失敗しているというのは、そういうところにあるんです。つまり小さい事業所に関して事業所負担という問題がある。すると障害者差別によって雇用しないのではないと言いつつ、実質的には排除するということが起こる。

つまりコストを払うのは誰なのかっていう視点をやっぱり別に立てなきゃいけないということです。事業所で雇うんだから事業所が払うんだということをあらかじめ前提にしなければ、別のコストの払い方というのはありえて、そのときには過度ではなく合理的に負担するとことができたりするわけです。例えばそういうことを我々は考えていく必要がある。過去のADAというのは実際今紹介したような基本雇い主負担というスキームでやってきて、実際雇用の面ではうまくいっていないということは、学問的に実証されているわけです。というようなことを含めてこれから考えてそれを示していくという課題が我々にもあるんじゃないかということを東さんの先ほどのお話聞いて私も改めて思った次第です。

第3回「障害者差別解消法の仕組み」

日時: 2014年7月18日(金)18:15~20:30

会場:立命館大学朱雀キャンパス 多目的室

崔 栄 繁

今、ご紹介いただきました DPI 日本会議の崔と申します。今日はよろしくお願いいたします。お招きいただきありがとうございます。今日は、私は差別解消法という法律について皆さんといろいろ共有していきたいと思っています。連続講座で前に長瀬さんと東さんがいろんな話をされたと聞いています。長瀬さんや東さんの話と重なる部分もあるかもしれませんけれども、解消法は権利条約の批准の条件として作られたということと、2011 年に改正された障害者基本法がベースになっているということで、条約と基本法をおさらいしてから、差別解消法の話をしたいと思います。

ご存じのとおり日本が2014年1月20日に権利条約を批准しました。それまでの経緯や制度改革については東さんからお話があったと思います。差別解消法は法律としては非常に小さなものなんですね。お役人の言葉で言えば、小さく産んで大きく育てる、まさにそのとおりの法律ですので、今日は解消法の内容もさることながら、何が課題かということも皆さんと共有できればいいなと思っています。

まず、条約と基本法のおさらいをしたいと思います。流れ的には、条約があって、基本法の改正があって、そして解消法ができた。権利条約を、解消法ができたことによって批准したという流れになります。2006年に条約できました。2011年に基本法が改正されました。2013年の6月に解消法ができました。そして2014年の1月に条約に入りましたという流れになります。もう既に聞いているかもしれませんけれども、またおさらいとして確認したいのは、条約と国内法の関係です。これは日本のルールですけれども、国会で作られるものを法律といいますよね。国会議員というのは法律を作る人たちなんですね。その法律の上に条約があります。条約の上に日本国憲法があります。その法律の中で一番上位にあるのが日本国憲法、日本国内では日本国憲法、次に条約そして法律という順番になります。条約というのは、簡単に言えば国と国の文章による約束ごとです。そして法的な拘束力も持つとされています。ですので、憲法

に違反する条約には日本は入れません。条約に違反する法律は作れません。あるいは直さなけきゃいけません。条約に書いてあることで法制度にないものは、作らなければいけません、という関係になります。ただし残念なことに、今まで日本国は、先進国という国の中ではアメリカもそうなんですけれども、この国連の人権条約はなかなか軽視されてきたと申しますか、なかなか法制度に結びつきませんでした。例えば子どもの権利条約という条約があります。政府の訳では児童の権利条約といいますけども、これも条約には入りましたけれども、国会でその条約に入ったことで国会で作られた法律は1つもありませんでした。女性差別撤廃条約という条約、女性の差別をなくしましょうという条約、これ入りましたけれども、男女雇用機会均等法という法律で終わってしまいました。これはこれで意義があるわけですけれども。ですので、私たち障害者団体は条約に入る前に基本的な法整備をしろという運動をずっと続けてきたのです。それの結果が、東さんからもお話があったと思いますけれども、この間の制度改革、批准までの最後のひと仕事が今日のメインのテーマである差別解消法ということです。

今年の1月20日に条約に入りました。それを批准日といいます。1カ月後の2月19日から国内で効力が発生します。効力が発生というのは、条約を法的にというか政府は守る義務が生じるということです。これはあくまでも政府が守るべきものですけれども、これには地方公共団体も入ります。条約策定の議論は2001年から始まって、障害者権利条約特別委員会というのが8回開かれました。そこで条約の交渉がいろいろされたんです。ここで一つ強調しておきたいのが、大規模かつ実質的な当事者の参加ということでした。私はラッキーなことに団体のネットワークの日本障害フォーラムというネットワークの条約関係の事務局もやっていたこともあって、国連の特別委員会や見させていただいたんですけれども、広い会場が障害者だらけでした。東さんは政府がお金を出してちゃんと政府のアドバイザーとして日本政府の代表団の席について会議を日本政府に対してアドバイスをしている。私たち民間からは、のべ200人ぐらいが傍聴とかロビー活動に参加しました。ここで言われていたのがナッシング・アバウト・アス・ウィズアウト・アス(Nothing about us without us)、「私たち抜きに私たちのことを決めるな」というスローガンです。これは日本語で

言えば、もともとはポーランドの「連帯」という昔あった労働組合の運動で使われたらしいんですけれども、それを障害の世界に持ってきたと。自分たちのことを勝手に決めるなということです。ちょっと細かい条約の話は抜きますけれども、なんで障害者のための条約が必要だったかというのが権利条約の存在意義です。皆さんもご存じのとおり国連には障害者権利条約も含めて9つぐらいの人権条約が含まれている。例えば、勝手に逮捕したり、入国を制限したり出国を制限したり政治活動を禁止したりしてはいけないという自由権規約とか、教育を受ける権利とか、労働の権利とかを定めている社会権的権利というのがあります。それを定めた規約もあります。先ほど言った女性差別撤廃条約とか子どもの権利条約といろいろありますけれども、このいっぱいあるにも関わらずなんでまた特に障害者のことが必要になったかというのがこの権利条約の存在意義です。自由権規約でも社会権規約でも女性差別撤廃条約でもいろいろ前進はありましたけれども、なかなか障害者の生活実態は変わらないということで、障害者に焦点を当てた条約が必要だという声が1990年代から本格的にわきあがりまして、2000年代にようやくできたということになります。

条約の障害者権利条約は何を工夫したか、どういう理念で作られたかというのをまず簡単にちょっとおさらいをしたいと思います。一つ重要なのは、障害の社会モデルという考え方を取り入れたということです。まず医学モデルから社会モデルに変換、パラダイムがシフトされる。枠組みが転換されました。ここでよく言われているのが、障害者を保護の客体から権利の主体へ変えましょう、変えるための条約です。もうちょっと正確に言うと、恩恵や治療の対象、客体から、障害のない人と平等な権利を行使する主体へ変えるパラダイム転換する、パラダイムシフトする条約だというふうに言われていますし、国連の資料にもそう書かれている。国連の会議の中でもそうやってずっと言われてきました。社会モデルというのがベースなんです。そこでいろんな考え方が出てくるわけですけれども、インクルージョンですとか非差別・平等の原則とかいろんな考え方が出てきます。インクルージョンというのは、障害のない人を社会がきちんと受け入れること、分け隔てられないでともに暮らす、ともに学ぶ、ともに働くという分け隔てられない社会が障害者をきちんと受け入れていくというのがインクルージョン。それからもう1つ、非差別・平等というのは、も

ちろん差別をしてはいけないこと、条約はもちろん差別をしちゃいけないということが書いてあるんですが、ここでの大きな特徴としては、まずは他のものとの平等を基礎としてという言葉がいっぱい入っている。条約で30箇所以上入っている。他のものというのはもちろん障害のない人のことです。これ何を意味しているかというと、障害者権利条約は障害者に特別な権利を作ったわけでもない。障害のない人が普段はあんまり感じていないんですけれども、普通に行使している権利、例えば働くこと、移動すること、いろいろあります。社会参加、関係すること、そうしたものを障害者にもきちんと保障しましょうよという、ただそれだけなんです。そのために新しい条約が必要だということです。これは差別をしてはいけない、社会モデルという考え方をベースにしています。

もう皆さんここにいらっしゃる方、社会モデルとかも多分ご存じだと思うん ですが、簡単におさらいしたいと思います。社会モデルといってもアメリカ型 社会モデル、イギリス型社会モデルなど様々ですが、大雑把に言えば、社会参 加の不利の原因を何に見るかという考え方の違いです。医学モデルと社会モデ ルの考え方はその違いです。医学モデルは社会参加、障害者は障害のない人と 比べて社会参加が不利になる原因を個人の機能障害、能力障害のせいだという ふうに考えます。目が見えないあなたが悪いんです、耳が聞こえないあなたが いけないんですという話なんです。一方社会モデルは、そうした機能障害、能 力障害がある人が社会に出たときに社会の側の障壁との関係で、不利になる。 もっと単純に言えば、社会の障壁に焦点を当てる考え方です。原因を何に見る かという違いです。ですので、簡単な話で、医学モデルは、機能障害・能力障 害はあってはならない、克服すべきものになっります。障害への対策というの は、根絶や予防、保護である。障害問題というのは、個人の機能の障害、機能 の障害、能力障害が問題だということですから、狭い意味での障害者とかその 周辺の人たちの福祉の問題だと。一方で社会モデルというのは、社会の側の障 壁が問題だというところに焦点を当てるので、障害の評価が機能障害と能力障 害の評価というのは、属性の1つであると考えているんです。社会の側の障壁 に焦点をおくので、障害の対策というのは、差別を禁止することやインクルー ジョン、インクルーシブな社会を作ること、そういう施策を進めていくことと

いうふうになっています。障害の問題というのは、その個人の問題である社会 の問題となるので、広い意味での人権問題であるという整理ができるんじゃな いかと思います。

実は、こういった考え方が少しずつ日本の法制度にも影響を及ぼし始めているというのを後で紹介していきたいと思います。今日は差別解消法の話がメインなので、これは触れなきゃいけないというところは、障害者権利条約の差別の話、障害者権利条約は差別についてどういう規定しているかということをまずちょっとおさらいしたいと思います。

障害者権利条約は、第2条で「障害に基づく差別とは | ということを定義し ています。上から2行のところをちょっと見てみますと、障害に基づく差別と は障害に基づくあらゆる区別、排除、または制限であってと書いてあるので、 多分差別というのは、区別、排除、制限なんだなというのはわかると思います。 それから最後の2行を見ると、障害に基づく差別には、合理的配慮を行わない ことを含むあらゆる形態の差別を含むと書いてある。ですので、障害に基づく 差別の輪郭がここで出てくるんですね。これをちょっと整理したのが下の①② ③というところなんですけれども、区別、排除制限というのは、障害のある人 と障害のない人に対して障害のある人を異なる扱いする、違い扱いをすること です。法律でいうと、別異扱いとか、別異取り扱いとかいいます。もう1つは、 障害のない人に比べて不利に扱うこと、不利にすること、これを不利益扱い、 不利益取り扱いで整理できるのかなと思います。それから③は最後の合理的配 慮というものをしないこと。大体障害者権利条約2条には簡単に言えばこのよ うなことが書いてあるのかなと。この①の別異扱いですね。異なる扱いと②の 不利に扱うことというのは、かなり重なっている部分もある。例えば区別、排 除、制限の中でも排除、制限というのは、それでかなり不利になるんです。こ れははっきりと明確には分けられないんですけど、区別、排除、制限、不利に 扱うこと。もっと細かいこと言いますと、例えばこの第4行目の最後、享有し 又は行使することを害し又は無効にする行為、これは意図しない差別の本音だ とか、いろいろしているわけです。障害者権利条約のこの差別の定義、なんで こんなくどくど言うかというと、今後差別解消法で禁止される差別というのは、 ガイドラインが作られるんですね。そのときに条約というのをぜひ頭に入れて、 役所とかいろんなところに働きかけていかなきゃいけないということを強調したいのだと。また後で、その問題点も話したいと思います。条約の2条に差別、障害に基づく差別の定義があるということをちょっと頭に入れておいてください。解消法には、今の基本法にも差別の定義というのはないんです。私たちが今日本の法制度の中で、障害に基づく差別といったときに手がかりになるのはこの権利条約のこの第2条です。それから合理的配慮は、これをしないことは差別であるということ条約に書いてある。後で説明する差別解消法も、これについては、合理的配慮の提供義務ということでいろいろ規定しているわけです。ということで条約の話、おさらいは以上にしときます。社会モデルの導入と、差別の定義をしているということをまず頭に入れていただきたいです。

次に、障害者基本法の話を少ししたいと思います。2011年に改正されました。 障害者基本法というのは、地味な法律でしかも理念法で、各省庁がやっている 下の方をそのまま羅列しているようなものでした。これによって統一的な障害 者施策とか計画とかというのを立てられるようになったわけですけれども、こ の理念を、例えば差別を禁止するとか書いてありますけれども、じゃあ裁判で この基本法の差別禁止規定に違反するからといって裁判は起こせないんです。 そういった性格の法律なのでなかなか使えない、使えなかった法律なんです。 行政的な施策を推進上の意味はありますが、我々一般大衆からするとなかなか 使えなかった。ところが 2011 年の改正でこの法律が偉大な力を発揮しはじめ ました。これも、そんなに大きな法律ではありません。34条ぐらいなんです。 これをおさらいしたいと思います。障害者差別解消法は、障害者基本法を具体 化するということで作られた法律なので、基本法のことを少し知っておかない と、できた背景とか、何を言っているのかよくわからなくなります。条文見た だけでも、解消法理解できない。基本法という法律は、障害者だけじゃなくて、 教育基本法とか、結構あるんです。何十個かあるわけですけれども、これはよ く言われているのは、憲法と実定法という具体的な権利とか技能を規定してい る法律をつなぐ法律だと言われています。ある人は障害者の憲法だという人も いるぐらいの話なんです。2011年に制度改革ということで、条約批准のため の準備の第一弾ということで基本法が改正された。この法律、実はかなり根本 を変えるような作業をされているんです。まず、24条から36条へ大幅に増えた、

次に障害者を福祉の客体から権利の主体へと、位置づけを変えたんです。障害 者施策の基本を福祉から変えた。何に変えたかというと、まず福祉という言葉 全部とっぱらっちゃったんです。それから、障害の予防という項目もなくしま した。これは権利条約、先ほど私がパラダイム転換、保護の客体から権利の主 体とか、恩恵や治療の客体、対象から障害のない人の平等な権利の主体に変え るための条約だという説明をしました。パラダイムシフト、パラダイム転換の ための条約だと言いました。これを、基本法で反映させたのです。それからも う1つは、モニタリング監視機関を設置した。障害者政策委員会というものを 作ったんです。今まであったものをなくして、障害者政策委員会という実際に 動ける委員会を作ったということです。今この政策委員会の委員長さんは、み なさんもよくご存じの静岡県立大の石川准さんがやっています。第1期目は石 川准さんがやって、第2期目もぼちぼち始まると思いますけども、石川さんが 犯罪を犯したり、そうしたことない限りは、多分次の委員長も石川さんじゃな いかと私は思っています。政策委員会というのが開かれ、それが内閣府に作ら れました。これも条約の監視をするための1つの機関だというふうに言われて います。それでちょっと中身を見てみます。ここが差別解消法と関係する部分 が結構あるのです。目的と定義というので、社会的障壁というのを新たに定義 した。これは、差別解消法の大きな土台になっている部分なんですけれども、 まず目的規定で基本的人権の共有主体だとか、分け隔てなく共生といったイン クルージョンの概念が規定されていて、第2条で障害者とは何ぞやって規定が あります。これは社会モデルを反映させたものというふうに言っています。障 害者も障害者手帳を持っている人だけじゃなくて、一定の期間あるいは断続的 に機能障害や知的障害などがある場合、そしてその社会ある人で障害及び社会 的障壁によって継続的に日常生活に社会生活に相当な制限を受ける人というふ うに呼んでいます。障害及び社会的障壁によりというのは、これは条約の機能 障害及び社会的な障壁によって社会への参加を妨げられるものというその規定 を日本風に変えているんですね。要するに、ここでまず一つ社会モデルを少し 取り入れている。ピンとこないのかもしれませんけども、法律上の定義として 重要なこの3番目の社会的障壁というものを定義した。障害があるものにとっ て日常生活また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、これを社会的障壁と定義したんです。これ は 2011 年にこんな定義されたって皆さん知っていました?マニアックな私た ちみたいな団体とか、そういう人たちしか知らないと思うんですけど、実は大 きな大きな改正が2011年にされていたということなんです。これが後で差別 解消の話と関係してきます。それから条約との関係で言えば、例えば第3条こ れもいろいろまだ変えなきゃいけないことがあるにせよ、障害者が可能な限り どこで誰と住むか選択することを確保すると。これは条約の19条に関係する ことです。あるいは手話が言語であるということが読み取れる条文ができまし た。基本法第3条、後で見てみてください。手話が言語だというのは、これは 権利条約の第2条とオーバーラップしてきます。それを反映させたものなんで す。そして差別解消法の話に関係するのはこの第4条、障害者基本法第4条に 差別の禁止という規定があります。この1という数字はないんですけれども、 一番上の2行は第1項です。第2項、第3項、3つの項からなっています。第 1項は何びとも障害者に対して障害障害を理由として、差別することその他の 権利利益を侵害してはならないというのは、これは前からの基本法にあります。 これはこのままです。第2項が実は重要なんです。読んでみます。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なされなければならない と。これを一発でわかった人は本当に天才だと思いますね。社会的障壁の除去 というのは、バリアをなくすことでなくそれを必要としている障害者の現に存 しというのは、バリアをなくせ、なくすことが必要である障害者がいる、これ は要するに障害者はそれを請求するということまで含んでいるんです。それが 過重な負担でないときに行う。合理的配慮は過度な負担あるいは過重な負担が ある場合はしなくてもいいということになっています。そこら辺を全部反映さ せたものなのです。ですから、社会的障壁を取り除くための合理的配慮をしな いと差別になりますよということが書いてあるわけです。もう一度言いますと、 社会的障壁を取り除く合理的な配慮をしないと、1項に禁止している差別にな りますよということを言っているんです。もっと簡単に言うと、合理的配慮を しないことは差別だと言っているんです。この1項と2項。要するに、基本法

でかなりそういったベースができあがってきたんです。これ 2011 年です。障害者差別解消法は、この基本法第 4 条を具体化するための法律ということで作られました。ですから、基本法のおさらいをしなきゃいけないんです。

もう1つ基本法をマスターしなきゃいけない理由としては、基本法はいろん な分野についての規定をしているんですね。第2章で。それを各則といいます けれども、例えば医療介護と年金と教育、療育、職業相談、雇用の促進等とか いろんなのがあります。国際協力もありますし、情報の利用におけるバリアフ リー化とか、公共的施設のバリアフリー化とか、基本法にこういった個別の各 分野の規定がされているんです。障害者差別解消法は、どの分野の差別を禁止 するかというときに、基本的にはこの基本法が規定している分野なんです。今 言った医療介護とか年金とか教育とか言いましたけれども、この分野の差別を 禁止したり、合理的配慮をしなきゃいけないということになっているんです。 後で言いますけれども、差別解消法は他の国の差別禁止法のように各分野への 規定はないんです。各則といいますけれども、例えば教育分野とか労働分野の 個別の分野の規定はないんです。基本法の各分野にそれは記されるんですよっ て国会のえらい人が大臣とか、そういう人たちが言っている。基本法を少し知 らないとちょっと差別解消法ってよくわからなくなってしまいます。これは多 分、今までの法律を作ってくる文化というのがあったと思うんですけれども、 政権交代がこの間 2009 年以降 2 回ありましたよね。2012 年にまたもう 1 回自 公政権に戻って、差別禁止法とかそういうのもうできないんじゃないかと、私 たちはずっと恐れつつも運動をしていったわけですけれども、まあその基本法 を具体化するということで今の与党にしても、とっかかりやすかったのかなと 勝手に思っていたんです。新しいゼロから作るよりは、この基本法の第4条を 具体化するという名目があれば、もともと差別禁止法なんかいらないっと言っ た人に対しても働きかけやすかったのかなと。実は自民党なんかは、最初は差 別禁止法なんかいらないと言っていたんですけども、ヒアリングとかいきます と、かなり熱心な議員さんもいっぱいいたんです。ちょっとびっくりなのです が、差別解消法じゃなまぬるいとか、禁止法のほうがいいとかという人もいた ぐらいでした。そういう方は、お子さんが障害をもっている人とかが多いんで すけれども、私もちょっと色眼鏡で見ていた部分もあってびっくりしたのはあ

るんですけれども、それは余談です。基本法を具体化するということで差別解 消法ができました。

差別解消法の入る前に、差別の類型の話です。何が差別で何が合理的配慮か というのは、これから各分野担当の省庁がガイドラインで決めるんです。です から、教育の分野だったら文部科学省、建物や交通機関であれば国土交通省、 情報でしたら経産省、分野分野で違ってきちゃうんです。医療とか福祉の場合 は、厚労省、雇用労働ですと厚労省、というように各省庁がガイドラインを決 めて、これは差別だとか、これが合理的配慮だというのを決めるんです。です ので運動的な観点からしますと、こちらからきちんとこういうのは差別にする べきだとかということを言っていかないと非常にゆるゆるのものになってしま う。ゆるゆるというのは、障害者が日常的に感じている不愉快さとか嫌な気持 ちとか差別的扱いに対しても、見落とされてしまうとか、のかされてしまう恐 れがあると私は思っています。なので、ここでどういった今差別の類型が整理 されているかというのをおさらいしておくと、ガイドラインを作る際、あるい はさっきの話ですけれども、それを見直していく際にやはりこういうこともき ちんと差別と入れなきゃいけないとか、そういった整理がしやすいということ でいつもやっています。大体、今、ADA (Americans with Disabilities Act) とかイギリスの平等法とか韓国の差別禁止法とか、あと差別禁止部会意見内閣 府ですね、というものを参考にしながら作ってみたんですけども、4種類ぐら い言われている。直接差別と、関連差別と、間接差別と、合理的配慮をしない こと。この4種類。直接差別というのは、よく言われているのが、機能障害と か能力障害そのものを理由にして制限とか区別排除、分離をしちゃうこと、不 利に扱うことです。「歩けない人はお断り | 「障害者は乗せません | 「耳の聞こ えない人は受験できません | 「精神障害のある人は利用できません | とか、そ ういったことです。わかりやすい差別。まだその欠格条項みたいなものは残っ ていますけど、これは直接差別と言っています。関連差別というのは、「車椅 子の人はちょっと入れませんよ、お断りしています」とか、「電動車椅子の人 にはお酒売りません」とか、「介助犬盲導犬連れている人は、ちょっとお断り しますしとか、直接障害を機能障害とかを理由にはしないんですけれども、関 連するものを理由に区別とか排除とか制限しちゃうこと。それで不利に扱うこ

という規定をアイディアを使ってうまく整備しています。私は障害者を差別しない、とよく言うじゃないですか。盲導犬はペットお断りなので困る、だから別に障害者を差別していないとかよく言いますけれども、その関連することでいろんな制限を加えるとその人の利用のしやすさとか参加に支障を与えてしまう。不利にしてしまう行為を関連差別というふうに言いましょうということです。間接差別というのはもっと難しい概念で、国によってもまたこれが非常に違うんです。特に細かく定義しているのはイギリスの平等法、韓国なんかも法律を考えて整理したところはこういうところになるわけですけれども、表面的には中立的な慣行や基準を障害者そのままに当てはめると結果的に障害者が不利になってしまう場合があります。そういうところです。後で例を挙げます。合理的配慮をしないことというのは、そのとおり配慮を過度な負担もないのにしないことです。

関連差別を除いて、事例を挙げてみます。直接差別、今日は聾の方を例に示 していきたいと思います。聾の方で、どこかの大学を受験するというふうな設 定にしましょう。その聾の方は、普段は手話を使ってコミュニケーションを図 るわけですけれども、願書を出しました。まず、直接差別。「私たちの大学は 聴覚に障害のある方は、受け入れられない」。聴覚障害を直接の理由にして受 験できませんと排除をする。聴覚障害はそこを理由にする。これが直接差別、 わかりやすい。今どきそんなのないと思われるかもしれませんが、3~4年前 かな、DPIの私たちの方に相談がきまして、海外の視覚障害の方がある九州の 大学に受験をしようとしたら「視覚障害の方はお断りです」と言われた。相談 に来たぐらいなので、まだそういうことをやっているところもあるのかもしれ ません。これが直接差別。間接差別というのは、その大学の受験科目に英語の 聞き取り試験があるとします。その人が願書を出しました。「ぜひ受けてくだ さい。頑張ってください。うちには英語の聞き取り科目があって、私たちの大 学にはルールがあって、1人の人に特別扱いはできないという決まりがありま す。ある特定の人にも優遇したりすることはできません。優遇したり、劣悪対 応、不利に扱うことはしてはいけませんという決まりがあります。 わかりや すいですけれども、一見考えると普通ですよね、試験でじゃあこの人とか例え

ばこっちの出身の人にはいい点をあげるとか、こいつは気に入らないから不利 に扱っちゃうとかというよりは、やはり試験は原則としてはみんな平等に受け なきゃいけない。平等な時間に平等な同じものを受けなきゃいけない。多分、 障害のない人、障害者にあまり会ったことがないとか縁のない人たちに言って も「そんなのあたり前じゃん」というふうになると思います。「なので、あな たの場合に、聞き取りテストがあるんですけども、その決まりで特別扱いでき ないんです」と、結果的にそういった一見中立的なルールや慣行を当てはめて しまうことでその聾の人は聞き取りテストが0点になってしまう可能性がある。 これが間接差別とよばれている一例です。日本で言われている例では、女性差 別の例があるんですけども、ある企業が「身長 170 センチ以上の人を採用する」 ということを言ったんです。これは結果的に身長170センチ以上の人が非常に 少ない女性を不利にしているということも言われています。これは女性差別の 男女雇用機会均等法の方で言われているわけですけれども、間接差別の概念は 広くていろんな形がある。誰も障害とは全く関係ないようなところなんですけ れども、それを当てはめちゃうとある集団が不利になってしまう場合のことを 言います。合理的配慮というのは、過度な負担、大きすぎる負担がかからない ように例えば聾の人に別の試験を準備するとか、合理的配慮をしないこと、こ れも差別になる。今の例だと間接差別と似ているんですけれども、間接差別は ルールだからできないと、ルールを前に言っているわけです。皆さんにお配り した中には差別事例を一応出していますので、後でちょっとご参考までに見て みてください。

それで、本番の差別解消法の話になります。差別解消法は、基本的考え方というのをベースにお話したいと思います。これが一番わかりやすいんですね。後で条文を見ながら整理したいと思います。お配りした基本的な考え方というのは、これは自民党と公明党参議院のワーキンググループというのが与党内にできまして、7人か8人ぐらいで、この法律の主管省庁である内閣府の人とかが入って、作り上げた内容です。これは、役所の正式な資料ではないのですけども、国会議員とか大臣とか役人が国会で答弁するときに使う「虎の巻」の1つです。これは団体ヒアリングのときにも配られている。オープンにされているわけですけれども、これが一番わかりやすいと言ったらわかりやすいんです

ね。なので、これをまず見ていきます。法案の基本的位置づけの名称というこ とで、法案の基本的位置づけには、先ほどもご説明しましたとおり、障害者基 本法の基本的な理念にのっとり、障害者基本法第4条の差別の禁止の規定を具 体化する立法である、と。この今読んだ障害者基本法の基本的な理念にのっと り、この一文が役所の説明からすると、障害者基本法の先ほどちょっと言った 各則、教育だとか、医療だとか、この分野にすべてが差別禁止の対象になる。 だから障害者基本法が何をいったい規定しているのかというのが大切になって くるんです。それから、差別の禁止の義務付け、障害者にどういった差別をこ の法律が禁止しているかということを書いております。読みますね。障害者に 対する差別の禁止規定が障害者基本法第4条第1項において定められているこ とから、差別解消法ではこの差別の禁止の規定を具体化するものとして、1つ 目、作為による差別に係る差別的取り扱いと、2つ目、不作為による差別に係 る合理的配慮の不提供の禁止規定をおく。1つ目、作為に係る差別、作為の差別、 作為というのは行うこと、行為を行うことです。行為を行うことを作為といい ます。2つ目、不作為というのは逆です。行わないこと。簡単に言えば差別行 為を行うことと、合理的配慮をしないことが差別。この法律では、その2つを 禁止すると言っている。後で実条文を見てみたいと思います。(2) で差別的取 り扱いについて書いてあります。これは実は定義でもなんでもなくて、権利利 益を侵害してはならないという規定をおくという、ただそれだけの話なんです。 それから差別行為が何かとか、権利利益の侵害が何かというのは、定められて いない。しつこく言いますけれども、この法律では定めていません。ただいわ ゆる間接差別の扱いについては、具体的な相談事例や裁判例の集積を踏まえて 今後考えますと言っています。これが差別的取り扱いについてです。でも1つ 目の禁止された差別は、差別的取り扱い、不当な差別的取り扱いというのを禁 止しました。2つ目が合理的配慮の不提供です。ちょっとここにさっき読み上 げました基本法の4条2項のことが書いてあります。障害者基本法第4条第2 項の社会的障壁の除去を必要とする障害者が、現に存しとの規定を踏まえ、合 理的配慮は個々の障害者に対して、社会的障壁の除去を必要とする旨の意思表 明があった場合に個別に行われる。障害者本人からの意思の表明のみでなく、 知的障害等により本人が意思の表明を行うことが困難な場合は、障害者の家族

等からの意思の表明も含まれる、と。要するに、障害者本人あるいは家族や支援者がこういう社会的障壁を除去しよう、合理的配慮をしようと意思表明があった場合に個別に行うということが書いてあるんです。これが解消法が想定している合理的配慮です。ここまで条文には書いていません。それから不特定多数の障害者を対象に行われる事前的改善措置、例えば駅にバリアがない、エレベーターをつけているとか、そういったことです。障害者がいろんな計画によって何年度までにこれを進めていくとか、ノンステップバスを何台にするとそういったことです。これは、合理的配慮とはちょっと区別しましょうよということが書いてあるんです。それから過重な負担を行う場合は合理的配慮というのは必要ないと。これは先ほど見た権利条約とも一緒です。

それから②の義務付けの対象についてです。これも後でちょっと読みます、 解消法は2つの種類の対象を想定しています。差別をしちゃいけない、合理的 配慮をしなきゃいけない人の種類を2つに分けているんです。1つは行政の人 たちです。行政機関、行政等。もう1つは、事業者です。この2つを分けてい るんです。行政等というのは、もちろん役所も入るわけですけれども、あとは 独立行政法人とかそういったところも入ります。事業者というのは、民間の一 定の事業を行う継続的に事業を行うものは全て入ります。ですから私たち、私 の DPI のような NPO も入りますし、社会福祉法人ですか、財団法人とかそう いったところは全部入ります。普通の株式会社も入ります。2つに分けている んです。行政の人たちには、差別行為をしてはいけないということと合理的配 慮の提供をしなきゃいけないという義務にある。行政等の人たちは差別行為を してはいけない、合理的配慮は提供しなきゃいけない、というふうになってい る。それに対して事業者については、一番目の差別行為を行ってはいけないと いうのはもちろんそれはそのままなんですけれども、合理的配慮については、 合理的配慮を提供するように努めるものとする、努めなければならない。要す るに、努力義務になっています。まずは、差別解消法はそういうふうに分けま した。行政機関で働く人の公務員、行政機関、国公立大学、国公立の学校とか、 そういうところには差別行為はしてはいけないということと、合理的配慮は義 務になりました。でも民間の事業者には差別行為をしちゃいけないというのは 同じですけれども、合理的配慮というのは努力義務になりました。ですから、

私立の学校は合理的配慮は努力義務ですが、国公立は義務という凸凹になって しまった。これはいろんな理由があるとされていて、この差別解消法というの は、いろんな分野にまたがるということで、もし最初から事業者に対して民間 の人たちに対して義務付けをしちゃったらみんな反対するだろうと。言われて みればまあそういうこともあるのかなと。私がこういうことをいうのもなんで すけれども、それはそれで一理ある話なのかもしれません。ただし、合理的配 慮を詳しく知っている人からすると、これはナンセンスなわけです。合理的配 慮は、先ほど言ったように、過重な負担、過度な負担がある場合はしなくても いいんです。もともとそういう性質なものです。なので二重の、合理的配慮の もともとの性質プラス努めるというできなきゃやらなくてもよいみたいにも聞 こえてしまうことになってしまった。法律を作るというのは、いろんな理念だ けではいかないこともいっぱいあるので、これは致し方ない部分もありますけ れども、ここは1つの課題なんです。それから、(1)対象分野について、さき ほど権利条約を詳しくはできませんでしたけれども、権利条約もそうですし、 例えばイギリスだとかアメリカだとか韓国だとかいろんな国の差別禁止法を見 てみますと、一応その差別とかいろんな定義をした上で、教育の分野とか雇用 の分野とか、その個別の分野についてもこういった合理的配慮をしなければな らないとか、こういった差別を禁止するという個別の規定、各則というのがあ るんです。でも、解消法にはそれはない。ですが、ここには、対象分野につい て、対象分野は公共交通、医療や役務の提供、刑事手続等と広範囲にわたって いる。これは、実は、基本法に書いてある分野なんです。説明すると、基本法 第2条が対象になるというふうに言っています。それからもう1つ重要なのは、 雇用の分野、働くこと、雇用すること、労働の分野は、事業者民間の事業者も 合理的配慮が義務です。これは実は違う法律が適用されます。雇用の分野だけ は、差別禁止と合理的配慮というものは違う法律の適用を受けます。障害者雇 用促進法という法律で規定されています。これも2013年差別解消法と同じと きに改正されました。雇用の分野だけ、ですからちょっと一歩先に進んでいる んです。これは頭に入れといていただきたいと思います。それから(2)具体 的な対応についてというのが書いてあります。民間事業者については、本法案 に基づく具体的な対応は、事業分野別の指針(ガイドライン)により定める。

指針においては、不当な差別的取り扱い等についてわかりやすい例示を行う。 上記の指針、ガイドラインに関しては各事業分野の所管大臣を主務大臣とし、 指針ガイドラインの策定に当たっては、あらかじめ障害者関係者の意見を聞く と。何を言っているかというと、先ほども言ったように「教育の分野であれば 文部科学大臣を責任者にして文部科学省で決めますよ」と、「情報バリアフリー についてでしたら、経済産業省、経済産業大臣をトップにして経済産業省で決 めますよし、「移動とか建物の利用については、国土交通大臣をトップにして決 めますよ」ということを言っているわけです。そのガイドラインを作るに当たっ て、その前に内閣府が基本方針というものを作ります。これは各省庁が作るガ イドラインのガイドラインみたいなものです。基本方針をもとに各省庁がガイ ドラインを作ることになっています。多分9月10月ぐらいまでに内閣府で基 本方針というのが決められると思います。それから、各省庁で具体的なガイド ライン作りが始まっているということです。ですので、たぶん省庁ごとに作ら れるということは、必ず縦割り行政の弊害というのが出てくる。例えば「じゃ あ学校に通うときの合理的配慮というのは誰がするの | とか、「職場に通うと きの配慮というのはいったい誰がお金出すの」とか、そういうことです。職場 に通う人の配慮については、福祉のお金だとか労働部のお金なのかとか、例え ば[病院に通院するときは誰がお金出すの。医療の方ですか。福祉の方ですか] というようなことが絶対出てくるんです。なのでこの各省庁のガイドラインと いうのはそれはそれできちんと作らなきゃいけないんですけども、必ず私は谷 間の問題が出てくると思うんです。これは、みんなが危惧している問題です。 なので、将来的には障害者権利条約の定義をもとにした障害に基づく差別とは 何かという定義が必要なんです。ガイドラインとかにないものでも、定義から 見たらこれは差別にあたるんだよという解釈できるとかいうことなんです。そ れから、法的効力、これは、この法律で、例えば差別をこういう差別をしたら 損害賠償だとか、そういうことは一切規定していません。なので、差別解消法 に違反した場合に差別解消法に基づいて民事法上の損害賠償を請求する、そう いった形なんです。残念ながら、そこまではまだ規定はされていないんです。 それから、実効性の確保というのがありますけれども、ここも差別解消法は非 常に弱い部分なんです。できたばかりの法律なので、まだ育てていかなきゃい

けない部分があるということなんです。他の国ですと、例えば権利侵害とか差 別が起きたときは、行政から独立した人権委員会とか、そういったところが差 別の申し立てを受け付けて、これは差別か差別じゃないかと当事者を呼んで、 斡旋をしたり、調停をしたりするところが多いんですけども、残念ながら日本 にはそれがまだできていない。差別解消法でも新しいものは作らないというふ うになっています。なので、ここはまた非常に不安な部分なんです。今までと なにも変わらないんじゃないの、という恐れもある。例えば、行政機関には窓 口が多分できます。差別とか虐待防止法の窓口と同じようになるのかもしれま せん。けれども、役所なり、相談機関に行きます。そしたら、例えば、入学の ときに就学先の決定こうなった、それが不満だといったときに、まず役所に行っ て差別解消法でなんとかしてくれ、これは今どこでできる、これは教育分野で したら教育委員会でしょうというふうになるわけです。すると、今までとあま り変わらない可能性がある。そこは、なんとかしなくてはいけないというのは、 与党も内閣府も思っていて、ひどい場合は大臣から勧告が出されるようになっ ている。あまりにもひどい差別事例とか、合理的配慮をこうしなきゃいけない のにしない、できるのにしない場合、大臣から指導勧告ができるようになって いる。行政措置の対象にはなっているわけです。でも、これも非常に弱いです。 今のところは、これしかない。それから、行政機関、行政による紛争会議、相 談啓発等、これも非常に大切な部分です。行政による紛争解決、新しい解決機 関を作らないというふうに書いてあるんです。相談についてというのは、障害 者からの相談に応じる体制については、法律上は行政の責務として体制整備を 図る。ですから、自治体に差別に関する窓口、差別の解消法に関する自治体の 窓口ができるはずです。そこから、いろんな相談の各専門のところにつながる というイメージなんでしょう。それから啓発があります。実は、ここが結構重 要なんですね。まず本法案の趣旨の差別解消法の趣旨の周知と啓発を図る取り 組みとして、行政が積極的に啓発活動を行うことや地域における関係機関等の 連携体制を整備する。そして障害者支援施設、(グループホーム、ケアホーム 等を含む)の立地をめぐる反対運動等のケースを踏まえ、行政において障害者 支援施設の認可に際して住民の同意を求めないことや、行政が住民に対して啓 発を行うというふうに書いてあります。今も結構、反対運動が起きています。

最近では、川崎市のある区で精神障害者のグループホームを NPO が作ること にした、作っている。そこで反対運動が起きた。その指導したのが、地域で評 判のいい小児科の医者だったんです。大変なことになったというので、自分の ブログとかにあげて地域の安全が脅かされると、安心安全な地域を取り戻す。 でも行政はなにもしてくれないということで、署名活動に協力してくださいと いうことで、自分の病院に来る患者さんとかに呼びかけていたんです。これは 決して精神障害者を差別しているものではないというようなことを言っている わけです。具体的にあそこのみたいなことを言っていて、こういったこととい うのはかなりあるんです。それはさすがに知り合いの弁護士さんたち弁護団を 組んで今、来週あたりまた話し合いを持つと思うんですけども、そういったこ とで日本全国そこら中で起きているのです。今までは行政機関は住民の同意と いうのは求めていたときもあるんですけども、求めなくてもいいということに なっているんですが、住民の支援だし、当事者同士でとにかく解決してくださ いと行政は間には立ちます。しかし、積極的に働きかけはしなかったんです。 差別解消法は、その目的や基本法の理念にもとづいて、積極的にきちんと啓発 を行えということをここでは述べているんです。これは法律には書かれていま せん。でもこういったことを意図して法律ができているんです。実は、法律の 力というのは大きいんです。「あなたがやっていることは差別にはなるかもし れません。法律でそうなっちゃうかもしれません」と言われると、人は考える のです。先程紹介したような反対運動は DPI、私の団体の関連団体でも同じよ うなことがいっぱい起きている。精神障害者、障害者に会ったことのない人た ちが多いわけですけれども、そういったことは喧嘩両成敗でもなく、差別解消 法がどういった社会を作る目的を持って作られたのか、その社会を作るために はこういった差別をなくす、という法律の趣旨や理念を行政の人はきちんと啓 発してくださいということを言っているんです。条文を見るとここまで書いて いませんけども、この「虎の巻」にはそう書いてあるわけです。ですから皆さ んももしどこかでこういうことがありましたら、法律にはそこまでは書いてな いけどもこういった意図でこの条文はできたんだという説明を行政の人にして ください。ぜひ。次に、関係行政機関の連携等ということで、その各地域の相 談機関あるいは NPO、NGO とか弁護士とか入って、協議会を作ることができ

る。後でおさらいしてみます。法の施行。2013年にできて、3年の準備期間を設けると書いてあります。要するに、2016年から差別解消法は施行されます。そして2番目に、法の施行後、3年目を目途にまた見直ししましょうよと書いてあります。これは、合理的配慮のことを意図しているわけですけれども、民間事業者への合理的配慮の努力、ここではもう義務に直したいですね、ということを言っている。そこまでは書いてないんですけども、そういった意図で作られています。ですから、6年後です。小学校の1年生が6年生になってしまうわけですけれども、息の長い徒競走になっている感じですね。

それから最後になんですけれども、ここは京都で、京都府条例できましたけ れども、解消法はしつこく言うように、生まれたてのほやほやのちっちゃな法 律です。例えばもう千葉県だとかいろんな地域の条例ができていて、条例の方 が規定的に強い規定だったり、条約から見たら条約に近い規定をしている場合 もあるんです。あと各則を規定している条例とかもいっぱいある。ここに書い てあるのは、その差別解消法よりもいい条例はもちろん作れますよということ を書いてあるんです。差別解消法よりもいろんな差別解消のないものでも、条 例で、差別解消じゃないものも入っている条例を作っていいですよということ を最後に書いてあるんです。上乗せ横出し条例という意味です。ですから、条 例というのは私は非常に期待していまして、この差別解消法というのは、新た な紛争解決の仕組みを持たないので、それは条例でもうカバーする。実は、条 例というのは、今12から13個できているんですけれども、今も検討するとい う自治体が増えていて、私とか内閣府とかでも把握できないぐらいのところで、 一斉に検討が行われているようです。ですので、2~3年後にはこの差別解消 法とか基本法とかを今までの条例を使った条例がたくさんできるんじゃないか なと思います。そういったことがこの「虎の巻」には書いてあって、少しだけ 解消法のこちらの本文を見てみたいと思います。先ほどからこの法律の目的を きちんと行政機関は提案しなきゃいけないと言っています。実はこの法律解消 法の1つの目玉は、この目的規定にあるんです。ちょっと長いので第1条読み ますね。大切なところ。この法律は、障害者基本法の基本的な理念にのっとり と書いてありますね。全ての障害者が障害者でない人と等しく、基本的人権を 享有する個人としてその尊厳が重んぜられる。その尊厳にふさわしい生活を保

障される権利を有することを踏まえ、障害を理由とする差別の解消の推進に関 する基本的な事項、行政機関等及び事業者における障害を理由とする差別を解 消するための措置等を定めることにより、障害を理由とする差別の解消を推進 し、もって全ての国民が障害の有無によって分け隔てられることなく、相互に 人格と個性を尊重しあいながら共生する社会の実現に資すると。ここの文章の みそは、「尊厳 | と「分け隔てられない | ということだと思います。差別の定 義の部分を思い出してください。権利条約の差別の定義の部分を思い出してほ しい。障害に基づく差別とは、障害に基づくあらゆる区別、排除、制限だから というのが書いてあったと思います。障害を理由に、あなたはこっちだとか、 あなたはこれをしちゃいけませんとか、分け隔てられない社会を作ることがこ の法律の目的なんです。それをインクルージョン社会というのを日本語では共 生社会となってしまったわけですけれども、ここがこの法律の目的です。障害 のない人と同じように障害のない人の同じ世代の人と同じような生活をすると いうのが、分け隔てられない、ということです。障害者だから病院にいればい いじゃないかとか、施設にいればいいという話ではないんです。実は、差別の 解消をしてこういう社会を作りたいんだというのがこの法律の目的なんですね。 これは基本法も同じようなことが書いてある。それから第2条には、定義がいっ ぱい書いてあります。障害者の定義、これも基本法と同じです。社会的障壁、 これも基本法と同じです。行政機関等というのは、先ほど言った2つの種類の うちの1つのタイプの人たちです。 公務員とか独立行政法人そういうところで す。ここに定義がいっぱいあるんですね。それから、第5条にはその合理的配 慮に関する、合理的配慮をするための環境を整備するということが行政機関や 事業者の努力義務です。義務になっているということと、あと差別について規 定していあるのは、この第3章の第7条以下です。第7条を見てもらえるとわ かりますけれども、第7条で行政機関等の人たちに対する差別の禁止規定と、 合理的配慮の提供の義務。第8条には事業者に対する差別禁止規定と合理的配 慮の努力義務があるんです。第8条の2項の最後に事業者は合理的配慮をする ように努めなければならない。これが努力義務と呼ばれているものです。この 第9条、国等職員対応要領というのが公務員向けといったら変ですけれども、 行政機関等向けのガイドライン。そして第9条、10条には役所向けのガイド

ライン、対応要領と言いますが、それについて規定しています。そして 11 条 を見ていただくと、事業者のための対応指針と書いてあります。これもガイド ラインのことなんです。役所向けには対応要領といって、民間に向けては指針 と言っているらしいんです。なんでかはよくわかりません。行政用語らしいで す。この2つのガイドラインのことを言っています。それから12条には報告、 大臣が指導とか勧告できることが書いてあります。それから14条から17条ま では先ほどちょっと説明した行政相談の仕組みですとか、体制ですとか、行政 機関がすべきことが書いてあります。14条には、体制をまず行政かなり体制 を整備しろとあります。窓口くらいはちゃんと作れよ、ということです。それ から、啓発活動、これは施設コンフリクトの話がベースになっているんですけ れども、ただの喧嘩両成敗じゃ駄目ですよということを含んでいるということ です。それから第17条、障害者差別解消支援地域協議会というものを作れる というふうになっています。これは例えば相談事業者とか行政の相談窓口とか あとは国土交通省関係でしたら運輸局だとか、法務省関係でしたら法務局だと か、地域にいろんな出先機関がありますけれども、そういったところとあと民 間の NGO ですとか、学識経験者とかが一緒になって協議会を作ることができ るというふうになっています。だから谷間の問題は作らないという意思なんで しょうけども、法律ではこの協議会は何をするってあんまり詳しく書いてない んです。ただその事例を収集するとかいうことしか書いてない。ここでこの協 議会が相談にのるとか、斡旋とか調停をするとは書いてないんです。だから、 この法律上のこの協議会の位置づけというのは、まだ非常に弱い。自立支援協 議会、機能しない自立支援協議会になる可能性があるというか。実はこの協議 会をうまく使った条例ができたんです。鹿児島県が鹿児島県条例でその地域支 援協議会を作るということで、この協議会の中で斡旋をすることができるとい うふうな規定を入れたんです。斡旋というのは、双方を呼んでまあまあこれで ちゃんとやりなさいよみたいなことなんですけれども、だから条例でそういっ た機能をあたることはできるんです。解消法で目新しいものというのはこれぐ らいなんです。それから、協議会については17、18条、19条あたりに書いて あります。それから罰則規定というのは、実はこれ解消法あるんですけれども、 これは例えばある鉄道会社が乗車拒否をするとか、合理的配慮をできるのにし

なかったということで、大臣からまず報告書を提出する。大臣というのは、例えばこの場合国土交通省ですね。役所から言われた場合に報告書を提出しなければならないんですね。その場合、報告をしなかったり、嘘の報告をした場合は罰金をとられます。行政措置がとられるわけです。あとは地域支援協議会とかで秘密、事例がずっと回ってくるわけです。その秘密を漏洩した場合、罰金の対象となるということになっています。ただし、差別をした人がどうこうとか、された人の救済については、何も書かれてなくて、これから手探りで積み上げていくものになっています。

最後。附則というふうに書いてあります。ここで先ほど言ったように平成28年、2016年から施行されるということと、あとは附則の2条では、基本方針を定めるということが書いてあります。それから附則の7条に「検討」と書いてありますが、ここに先ほどの民間事業者にはまだご理解は努力義務ですよと言いました。それを変えたいという意図がここに表れています。政府はこの法律の施行後3年を経過した場合において第8条2項に規定する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のあり方、事業者に対する合理的配慮の努力義務を見直しましょうということが書いてあります。その他が必要であればここで見直しますと書いてあるので、まず1つ目の勝負としては、この6年後なんです。できれば、解消法ができた3年間、ガイドラインの補強と、障害・差別は何かという定義をきちんと定義規定をおくということも、まず6年後に目指していくべきだと私は思っています。そういうことで、大体差別解消法というのは、こういう法律です。

もう一度おさらいしますと、2つの種類の差別を禁止している、1つは作為による差別、不当な差別的取り扱いを禁止しています。2つ目は不作為による差別、合理的配慮の不提供の禁止。要するに合理的配慮提供にも規定しています。これは省庁のガイドラインに対応するということがまず1つ。それから行政機関等については、差別行為を禁止して合理的配慮も提供義務があるということであります。事業者は不当な差別行為をもちろん禁止しますけれども、合理的配慮は努力義務、ただし雇用の分野は他の法律なので除きますと。相談体制については、まず役所が担当の部署を作ることになります。そして地域支援協議会というのは、作れるところは作れることになっていますので、どんどん

作ってもらわないといけないんですけれども、大体法律の大枠としてはこうい う枠になっている。最後、解消法の意義から申し上げますと、まず基本法は改 正されたことと大きく関係しています。それは条約と関連することなんです。 ここが非常に大切です。権利条約、基本法、解消法というのは関係しているん だということです。ガイドラインのつくり方や見直しに条約というのをどんど ん積極的に使える、措置ができる。法律のタイトルで差別禁止の文脈で差別と いうのが入ったのは、多分差別解消法が初めてだろうと思います。無差別殺戮 なんとかかんとかっていう法律があるんですけども、テロ防止法みたいなので すかね。そこには一応差別という文字はあるのですが、それは無差別にという のはちょっと趣旨が違う。差別というのを法律のタイトルに入ったというのは 他の分野に対して影響が大きいんですね。女性の問題だとか、国政の問題だと か、先住民の問題だとか、これは非常に他の分野の人たちを勇気付けているみ たいです。それからあと合理的配慮、これも今は障害の分野だけですけれども、 女性の場合、例えば妊娠された方への配慮だとか考えられますが、それが障害 の分野では法的に義務付けられている、しないことが差別になるということも あるんです。いろんな配慮という、今までは思いやりとか優しさとかって言わ れていたものが、請求できるようになった。法律の枠が大きく変わったんです。 これは他の分野にかなり影響を少しずつ与え出すのではないかというふうに思 います。差別解消法は、ちっちゃな法律だけど大きな意義を持っています。た だし課題もたくさんある。今まで言ってきたことばかりですので、繰り返しま せん。けれども、やはり6年後の見直しに向けていろいろ考えていかなければ ならないことが多いのかなというふうに思います。

ということでちょっと長くなってしまいましたけれども、私の話を終わらせていただきます。ご清聴ありがとうございました。

2014.7.18立命館大学連続セミナー

障害者差別解消法のしくみ



DPI日本会議 崔 栄繁

Japan National Assembly of Disabled Peoples' International

障害者権利条約

2006年に国連で採択。「障害の社会モデル」「差別禁止」「インクルージョン」などを原則。日本では2009年に批准の動きを団体が阻止。その後、条約批准のための制度改革を推進

障害者基本法(2011年改正)

"障害者権利条約批准のための大幅な改正"

障害者差別解消法

(「障害を理由とする差別の解消の推進のための法律」) "障害者基本法第4条を具体化する法律"

条約と国内法



日本国憲法

条約

法律(国会で作られるもの)

- 憲法98条2項一条約は国内法の効力を持つと解釈される
- 条約の中味をすべてそのまま国内に適用できるわけではない。 内容などから具体的場面に応じて適用。
- ほとんどの場合、国内法の整備が必要になるが、政府は消極的。 (例)子どもの権利条約
- ・ 条約の実現のためには広範な運動が必要

権利条約批准へ!新たなスタート

2013年12月3日、参議院外交防衛委員会で権利条約承認案採択、

12月4日、参議院本会議で権利条約承認案採択

2014年1月17日、閣議決定

1月20日、国連に批准書を寄託=批准日

2月19日、国内で効力発生



障害者権利条約

5

障害者権利条約 採択まで

- 2001年 国連総会でビンセント・フォックスメキシコ大統領(当時)から条約提案
- 2002年 第1回 <u>障害者の権利条約特別委員会</u>
- 2003年~2006年第2回~第8回特別委員会を年2回程度開催
- 2004年 作業部会
- 2006年 12月13日 国連総会で採択

交渉過程一大規模かつ実質的な当事者参加一

- ◆ 政府代表団顧問にJDF(日本障害フォーラム)推薦の弁護士 の東俊裕氏。東氏は現在、内閣府障害者制度改革担当室長
- ◆ JDFが組織した日本のNGO代表団、8回の特別委員会にの べ200名が参加。サイドイベントやロビー活動などを展開。
- ◆権利条約第13条は日本政府がNGOと一体となって提案し、 成立した日本条項
- ◆世界各国から、政府代表やNGOとして、民間の障害当事者、 関係者が実質的な議論に参加。

Nothing about us without us!

7

特別委員会(1)

日本政府代表団席の東俊裕弁護士と外務省の鈴木政府団長(共に当時)。 東さんは2009年12月より内閣府参与となり、現在、障害者制度改革担当室長。



特別委員会 ②



特別委員会 ④

日本のJDF代表団の傍聴風景。毎回、このようにして、他の国のNGOの方と傍聴していました。



特別委員会 ⑤



特別委員会 ⑥



条約批准へ



- 2006年12月13日、第61回 国連総会で、「障害者の権 利条約」ならびに「選択議定 書」を満場一致で採択!
- 2014年7月現在、条約署名 国は158ヶ国、批准は147ヵ 国。
- 選択議定書は署名92ヵ国、 批准82ヵ国
 - 日本は2007年に署名。 2009年にJDFが拙速な批 准に反対。その後の制度改 革、差別解消法成立を受け て、2014年1月20日、批准。 141番目の加盟国に。2月 19日発効。

13

なぜ、障害者のための権利条約が必要だったのか

- ・ 国連の9大人権条約
 - ・人種差別撤廃条約(国連の採択年1965年・日本の締結年1995年)
 - ·国際人権自由権規約(1966年·1979年)
 - ·国際人権社会権規約(1966年·1979年)
 - ·女性差別撤廃条約(1979年·1981年)
 - •拷問等禁止条約(1984年•1999年)
 - ・子どもの権利条約(1989年・1994年)
 - ・移住労働者の権利条約(1990年・未締結)
 - ·強制失踪条約(2006年·2007年署名)
 - ・障害者の権利条約(2006年・2007年署名)
- •改善しなかった障害者の生活実態(施設や病院への収容、 分離・隔離政策
- •世界6億5千万人の障害者とそのうちの80%が途上国で生活

障害者権利条約の構造(全50条)

- ・ 前文:障害の概念や人権の相互不可分性
 - → 条約の解釈の指針
- 一般規定(総則)(第1条~9条):目的、定義、一般原則、一般的義務、アクセシビリティ等
 - → 解釈の時に条約の全体にかかる条約の骨格部分
- 個別規定(第10~30条):
 司法へのアクセス、移動、自立生活、表現の自由、教育、 労働、政治参加など
 - → 個別の権利規定
- ・ 実施規定(第31条~40条): 国際・国内モニタリングと当事者参画
- 最終条項(第41条~50条):

15

社会モデルとインクルージョン、非差別平等

障害の「医学モデル」から「社会モデル」へ Social model of Disability 「保護の対象」から「権利の主体」へ

インクルージョン

Inclusion

★障害のある人と無い 人が分け隔でられること なく、障害のある人が排除 されずに共にくらす、共に 学ぶ、共に働くことができるように、社会が障害者を きちんと受け入れること

非差別 · 平等

Non-discrimination/equality

- ★障害に基づくすべての形態の差別を禁止。 合理的配慮を行わないことも差別。
- ★「他の者との平等を基礎として」 障害者に特別の権利を与えるものではな く、障害のない人が持つ権利を「きちんと」 保障するための条約

「障害」とは

- 2つの「障害」:
 - ①「機能障害(impairment)」: 身体や精神の一部の損傷や欠損
 - ②「障害(disability)」: 社会参加の不利

「障害」(disability)と「障害者」

・ 前文(e)

障害が発展する概念であることを認め、また、障害が、機能障害を有する者とこれらの 者に対する態度及び環境による障壁との間の相互作用であって、これらの者が他の 者との平等を基礎として社会に完全かつ効果的に参加することを妨げるものによって 生ずることを認め

・ 第1条(概念規定)

障害者には、長期的な身体的、精神的、知的又は感覚的な機能障害であって、様々な障壁との相互作用により他の者との平等を基礎として社会に完全かつ効果的に参加することを妨げ得るものを有する者を含む。

- 〇「障害」(disability)=機能障害を持つ人と環境・パリアとの相互 作用によって社会参加を妨げるもの
- ○「障害者」=機能障害を持つ人、機能障害と社会のパリアの相互 作用で社会参加が妨げられている人
- →「障害の社会モデル」の採用

障害の社会モデル

	医学モデル	社会モデル	
社会参加に不利になる原因	個人の機能障害 能力障害	社会の側の障壁による排除	
障害への評価	あってはならないもの 克服すべきもの	多様の個人の属性の一つ	
障害への対策	根絶、予防、保護	差別禁止 社会的インクルージョン	
障害問題とは	狭義の福祉問題	人権問題	

イギリス型社会モデル:社会的不利の原因を社会環境に還元 アメリカ型社会モデル:機能障害と社会の障壁との相互作用によって社会的不利 が生じるとし、社会の障壁の除去に焦点

障害に基づく差別(1)

• 障害者権利条約第二条

「障害に基づく差別」とは、障害に基づくあらゆる区別、排除 又は制限であって、政治的、経済的、社会的、文化的、市民的 その他のいかなる分野においても、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認識し、享有し又は行使す ることを害し又は無効にする目的又は効果を有するものをいう。 障害に基づく差別には、合理的配慮を行わないことを含むあら ゆる形態の差別を含む。

- ①「区別・排除・制限」という障害のない人と異なる扱い=別異扱い
- ② 障害のない人に比べて不利にすること=不利益扱い
- ③ 合理的配慮を行わない事

障害に基づく差別② -合理的配慮-

· 障害者権利条約第二条

障害者が障害のない人と平等にすべての権利を享有し行 使するため、特定の場合に必要とされる適切な変更及び 調整で、不釣合いな負担が伴わないもの

- ■障害のない人に対して認められている権利を障害者にも保 障し、それを行使するためのもの
- ■ある特定の場合に必要とされる適切な変更や調整
- ■これら変更や調整に大きすぎる負担のかからないもの
- ■障害者の尊厳を尊重するもの

実質的な機会の均等(平等)を確保するための概念。欧米の 主要国や韓国などではすでに国内法制化されているが、国際 法上は新しい概念

一般的原則(3条)

- 原則を規定する人権条約は珍しい
- 条約の解釈や適用の際の指導原理・基本原則
- 8つの原則
 - ・固有の尊厳、自律・自己決定
 - 非差別
 - ・社会への完全参加とインクルージョン
 - ・差異の尊重
 - ・機会の均等
 - ・アクセシビリティ
 - •男女平等
 - ・障害児の発達の保障、アイデンティティの保持の権利

アクセシビリティ(9条、21条など)

- ① 建物、道路、輸送機関、学校、住居、情報サービス等のアクセシビリティの確保とアクセシビリティへの障壁の除去(1項)
- ② 公衆に開かれ提供される施設(設備)、サービスのアクセシビリティ に関する最低基準・指針の策定並びに、それらの実施の監視(2項)

法的能力(12条)、身体の自由(14条)等

- 他の者と平等に「法的能力」を有する(12条2項)
- 自己決定を支援する機会を提供することを規定(12条3項)
- 「いかなる場合においても自由の剥奪が障害の存在により正当化されないことを確保(14条)
- ・成年後見制度、強制入院など、本人の「代理」を行う制度との問題
- 自己決定支援の制度創設の必要性。
 - 日本には、自己決定を支援する制度が存在しない。欧米では、後見制度を Last Resortと位置づけているが、現行の成年後見制度には、成年後見制 度の補充性の原則(他のより緩やかな代替手段)が定められていない。

地域で自立した生活をする権利(第19条)①

・ 柱書き:

- <u>すべての障害者</u>が他のものと平等の選択の自由を持って、 地域社会で生活する平等の権利を承認
- 社会への完全且つ効果的なインクルージョンと参加を容易にする効果的な措置
- · (a)~(c)項:
 - 他のものと平等に誰とどこで生活するかを選択する権利
 - 特定の生活様式での生活が義務付けられない
 - 地域生活支援と孤立防止のためのパーソナル・アシスタンスを含む必要なサービス

地域で自立した生活をする権利(第19条)②

- 「パラダイム・シフトの基礎となる条項」 (ドン・マッケイ)
- 自立生活・地域移行・脱施設条項
- 自立生活運動の「自立」の概念が国際人権条約 の「新しい概念」
- 19条の「自立」(independently) = 自己決定 (1人でなんでもすることではなく、必要であれば支援をうけながら自分で決めること)

教育一インクルーシブ教育(24条)

- ① 原則インクルーシブ教育:
 - 他の人と平等に教育制度から排除されず、生活する地域でインクルーシブで質の高い教育を受ける権利(2項(a)(b))
- ② 合理的配慮と必要な支援(2項(c))
- ③「full inclusionという目的に即した」個別化された支援措置(2項(e))
- ④ 聴覚や視覚などの感覚に障害のある人の教育 ー手話の言語性(第2条)とろう者のアイデンティティの確保
- (1)障害に基く原則分離別学体制(学校教育法、同施行令)
- (2)普通学校(学級)と特別支援学校(学級)に通う障害児への配慮の格差
- •学校教育法施行令5条改正(2013年10月施行)

「原則分離」から基本法の理念に基づいた「総合的判断へ」

= 条約批准の条件の一つ

雇用·労働(27条)

- ①オープンでインクルーシブでアクセシブルな労働市場・環 境等で労働し、生計を立てる権利
- ② あらゆる形態の雇用における差別禁止と合理的配慮
- ③積極的差別是正措置、奨励措置、その他の措置

国内的な実施とモニタリング(監視)(33条)

- ① 中心的機関を政府内に指定し、関連した活動を調整するための 調整機関の設置
- ② パリ原則にそった政府から独立した条約の実施を監視を監視する ための枠組み・機関を維持、強化、指定、設置
- ③ 障害者及び障害者を代表する団体のモニタリング過程への完全関 与と参加を規定

瞳がい者制度改革

- ◆ 2009年~2014年 5年間の障がい者制度改革の集中期間
- ◆ 障がい者制度改革のベースは、2006年に国連でつくられた障害 者権利条約。
- ◆ 障がい者制度改革のロードマップ 「第一次意見」

【1歩目】障害者基本法改正 (2011年7月)

- ・社会モデルの導入、手話の言語性の明記、合理的配慮の不 提供が差別になる事やインクルージョンの方向性をさらに明確 にした点で評価→差別解消法誕生に大きく影響
- ・障害者政策委員会が発足

【2歩目】障害者総合福祉法→障害者総合支援法(2012年6月)

【3歩目】 隨害者差別禁止法制定→隨害者差別解消法

【その他の重要課題】

障害者基本法

29

障害者基本法(2011改正)

- ・「基本法」=憲法と実定法をつなぐ理念を定める法律
- ・ 2011年改正基本法の意義
- ・全24条から36条へと大幅改正
- ・福祉の客体から権利の主体へ

第2章や第3章の表題変更。狭義の「福祉」や「障害の予防」 の削除等。障害者を「保護の客体」から「権利の主体」へパラ ダイムの転換をする権利条約の趣旨から評価できるもの。

・モニタリング機関の設置

障害者施策のモニタリング機関となる「障害者政策委員会」 の設置が盛り込まれる(第4章)

障害者基本法-総則(1)-

- (1)目的と定義-「社会的障壁」を新たに定義
- ①目的(第1条)規定
 - 「基本的人権の享有主体」「分け隔てられることなく」「共生」といったインクルージョンの概念が規定。
- ②「障害者」(第2条):障害の社会モデルを反映。障害者手帳所持者に限 定せず。 日本の法制度の障害者の定義では一番範囲の広いもの
- 「身体障害、知的障害、精神障害(発達障害を含む。)その他の心身の機能の障害(以下「障害」と総称する。)がある者であつて、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ものをいう。」
- ③「社会的障壁」(第2条):社会モデルの導入と差別禁止規定のために 定義。今回の改正での大きな意義をもつ
 - 「障害がある者にとつ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」。

31

障害者基本法-総則(2)-

- (2)地域生活とコミュニケーション(第3条)
 - ①障害者がどこで誰と住むか選択することを確保。「可能な限り」問題
 - ②手話の言語性が確認=画期的
- (3)差別の禁止(第4条)

何人も、障害者に対して、障害を理由として、差別することその他の権利利益を侵害する行為をしてはならない。

- 2 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。 3 国は、第一項の規定に違反する行為の防止に関する啓発及び知識の普及を図る ため、当該行為の防止を図るために必要となる情報の収集、整理及び提供を行う ものとする。
- → 差別行為の禁止と合理的配慮を行わないことが差別であるとの規定
- (4)「基本原則」の枠組みを新設(3条~5条)=施策の目的を「福祉」から 「基本原則」へパラダイムシフト

障害者基本法-各則(1)-

【医療、介護等】第14条 【年金等】第15条

【教 育】第16条(大幅改正)

【療 育】第17条(新設) 【職業相談等】第18条

【雇用の促進等】第19条

【住宅の確保】第20条 【公共的施設のバリアフリー化】第21条 【司法手続きにおける配慮等】第29条

【情報の利用におけるバリアフリー化 (新設) 等】第22条

【文化的諸条件の整備等】第25条 【防災及び防犯】第26条(新設) 【消費者としての障害者の保護】第27

【相談等】第23条(大幅改正)

【経済的負担の軽減】第24条

条(新設) 【選挙等における配慮】第28条(新設)

【国際協力】第30条(新設)

(1)医療・介護(第14条)=権利条約第19条関係

- 医療や介護サービスは可能な限り住んでいる地域で受け ること、と規定。
- 精神障害者の強制医療に関する事項と退院促進が明記さ れず。

33

障害者基本法-各則(2)、推進体制

- (3)教育(第16条)-原則インクルーシブ教育を基本的方向
 - 第1項で「可能な限り~共に教育を受けられるように配慮し つつ」という規定。
 - →「具体的には、障害者である児童生徒が障害者でない児 童及び生徒と一緒に同じ学校の通常学級に在籍しなが ら教育を受けられるようにするという、この基本的方向 性を示したもの。」との国会答弁。
 - 第2項で障害者本人と保護者の意見を可能な限り尊重する という規定も。これらの「可能な限り」は今後の課題。
 - →学校教育法施行令改正(2013.9)

障害に基づく差別(類型の整理)

35

差別類型(ADA、イギリス平等法、韓国の障害 者差別禁止法などを参考)

	行為の形 <u>(外形上)</u>	正当化事由	
直接差別	機能障害そのものを理由に、制限・ 排除、分離するという他の人と違う 取り扱いをすること		
関連差別	機能障害に関連する事由によって、 障害のない人と比べて不利な扱いを 行うこと。結果的に不利になること	目的や手段が 正当であると証 明される場合	
間接差別	表面的には中立的な慣行や基準を 当てはめることで、障害者に結果的 に不利な扱いをすること。結果的に 不利になること	目的や手段が 正当であると証 明される場合	
合理的配慮を 行わないこと	実質的な機会の平等のために必要 な配慮を行わないこと	過重な負担が かかる場合	

類型別の差別事例①

【直接差別】

- ・重度心身障害児が保育所に入所する場合、「自分でスプーンやフォークを持てない」「自分一人で歩くことができない」という理由で入所を断られる。
- ・バス旅行ツアーに申し込もうとしたところ、ツアー業者に「付き添いがあっても障害者はお断りします」と即答された。
- ・知的障害のある人が銀行に預金をしに行ったら、「知的障害のある人には通帳管理は無理でしょ」と 通帳を作ってくれなかった。
- ・特定の職種での採用ではないのに、20年間人事異動もなく全く同じ仕事に携わっている。障害を持たない職員は定期的にいろいろな部門の仕事に関わっていることを考えると、本人のためという理由付けがなされていてもおかしい。
- ・子どもが小学校普通学級に入学後、障害があることを理由に、校長に「親のエゴでこの学校にいるのは迷惑だから他の学校へ行き、みんなと出来るようになったら戻って来い。」「上級生の祖父母が学校へ来て、『何で障害のある子がこの学校にいるのか』と言いて来た。」などと言われた。

【関連差別】

- ・車いす利用者にはお酒は売らないことになっているとして、お酒を売ってもらえない。
- ・ハンドル型電動車いすの人は危険であるとして電車に乗せてもらえない。
- ・盲導犬、介助犬を連れてレストランに入ろうとすると、ペットはお断り、と言って、盲導犬、介助犬を伴った入店を拒否される。

類型別の差別事例②

【間接差別】

- 事務職の採用条件に「電話対応できること」があり、応募できなかった。
- 試験の際、聴覚障害がある人に「あなただけヒアリングを免除する わけにはいけません」と言われ、まったく英語のヒアリング問題が 分からなかったので、適当に答えをかいた。
- 視覚障害がある人が銀行で「代筆はできない決まりです。」と言われ、自分の口座をつくることができなかった。

【合理的配慮の不提供】

- 視覚障害のある人が入学試験を受けようとしたら点字の試験用紙、 答案用紙、時間延長などができない、と言われ、試験が受けられなかった。
- 手話を使う人が会社で会議をする時に手話通訳者を連れて行こうとしたら、外部の人はだめ、と言われ、会議の内容がきちんと把握できなかった。
- 警察署などでの取調べの際に、支援者や関係者による自分が伝えることができるコミュニケーションの手段が利用できなかった。

障害者差別解消法

20

障害者差別解消法の概要(第1章)

・ 6章、全26条、8条の附則

【第1章 総則(1条~5条)】

【位置づけ】障害者基本法の差別禁止の原則を具体化する新規立法

- 【目 的】<u>障害者基本法の基本的な理念にのっとり</u>、差別の解消の推進に 関する基本事項や措置等を定めることにより、<u>障害を理由とする</u> 差別を解消し、もって分け隔てのない共生社会の実現に資すること
- 【定 義】障害者/社会的障壁/行政機関等(国の行政機関、独立行政法 人等、地方公共団体、地方独立行政法人)/事業者
- 【責務】国、地方公共団体の責務 / 国民の責務
- 【環境整備】 行政機関等、事業者は、必要かつ合理的な配慮を行うため の環境の整備に努めなければならない

第二条

二 社会的障壁 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をいう

40

障害者差別解消法の概要(第2章)

【第2章 基本方針(6条)】

【基本方針】 政府は、障害を理由とする差別の解消の促進に関する基本 方針(指針・要領(ガイドライン)のガイドライン)を策定

- 【内 容】 〇差別解消推進施策の基本的な方向
 - 〇行政機関等が講ずべき措置に関する基本的な事項
 - ○事業者が讃ずべき措置に関する基本的な事項
 - 〇その他重要事項

【手続き】 内閣府が基本方針の案を作り、閣議で決定

【意見聴取】障害者その他の関係者の意見/障害者政策委員会の意見

【公表等】 基本方針の公表/基本方針の変更の場合は上記を準用

41

障害者差別解消法の概要(第3章)

【第3章 差別解消措置(7条~13条)】

- 行政機関等: 不当な差別的取扱いの禁止、合理的配慮提供義務 国の行政機関の長及び独立行政法人は、政府が定めた基本方針を踏まえ、対 応要領(ガイドライン)を策定する。ただし、地方公共団体の長や地方独立行政法 人にあっては、策定するよう努める。
- ・ 事業者: 不当な差別的取扱いの禁止、合理的配慮提供は努力義務(雇用分野を除く) これについて、担当主務大臣が、政府が定めた基本方針を踏まえ、対応指針(ガイドライン)を策定する。
- ・ 事業者のうち、雇用主については障害者雇用促進法の定めによる。
- ガイドラインに定める事項に関しては、主務大臣による報告の徴収、助言、指導、 勧告の行政措置がある。
- ガイドラインは、基本方針に即し、かつ、予め障害者その他の関係者からの意見を反映させるための措置をとることが必要

★2つの類型の差別を禁止

- ① 作為による差別 → 不当な差別的取扱い
- ② 不作為による差別 →

合理的配慮の不提供の禁止=合理的配慮提供義務

所管省庁のガイ ドラインで対応

42

障害者差別解消法の概要(第4章~)

【第4章 差別解消支援措置(14条~20条)】

【体制整備】 国及び地方公共団体による相談と紛争の防止等のための体 制の整備

【啓発活動】国及び地方公共団体による啓発活動

【情報収集】差別とその解消のための取り組みに対する国による情報の収 集、整理、提供

【障害者差別解消支援地域協議会】

〇構 成: 国及び地方公共団体の機関で、医療、介護、教育、その他の障害者の自立と社会参加に関連する分野の事務に従事する者。 その他、必要と認められるNPO法人、学識経験者等

〇事務: 情報の交換、相談や差別解消の取組みに関する協議、関係機関 等による差別解消の取組み

【第5章】雑則(21条~24条)

【第6章】 罰則(25条~26条)

【附則】 施行日は平成28年4月1日。施行3年後に必要な見直し等

43

障害者差別解消法の意義

- 2011年の障害者基本法改正が大きな意義を持つことに:
 - → 理念法と言われる障害者基本法の4条の差別禁止規定(障害を理由とした差別の禁止と合理的配慮の不提供が差別)を具体化する「実定法」の誕生
 - → 障害者基本法第二章に規定されている分野を網羅
- 権利条約批准と関連付けられたこと(障害者団体の運動、国会答 弁等):
 - → 今後のガイドライン作りや見直しの際の
 - → 一定の国内法制度の条件整備後に条約を批准するというモデルは国際社会で高く評価
- 他の分野への影響
 - →法律のタイトルに「差別」
 - →合理的配慮

44

障害者差別解消法の課題

- ① 施行までに各省庁が作る差別や合理的配慮のガイドライン について、内閣府でその基本となる基本方針を作成し、それを政策委員会に意見を聞くことになる。この枠を最大限活用して、当事者の声を反映させたガイドラインをつくらせること
- ② 差別禁止規定に関連差別や間接差別の解釈が可能となるように 事例等を集積すること(差別の定義を明確にすること)
- ③ 各則規定を、事例を集積して、実現させること
- ④ 施行三年目の見直しで合理的配慮義務を事業者にも広げること
- ⑤ 紛争解決のしくみが弱い。部会意見に基づいて差別解消 法独自の機関をつくる事等(政策委員会の役割を拡大するなど)
- ⑥ 各自治体での障害者権利条例策定の推進(紛争解決体制の補完) 北海道、岩手県、千葉県、さいたま市、八王子市、熊本県、長崎県 別府市、沖縄県、京都府、茨城県、鹿児島県で制定。

45

どうもありがとうございました!

Nothing about us, without us!

アクセス先は

DPI

http://www.dpi.org/

http://www.dpi-japan.org/

U.N Secretariat for the Convention on the Rights of Persons with

Disabilities

www.un.org/disabilities

www.ohchr.org enable@un.org

障害を理由とする差別の禁止に関する 立法措置に係る主な論点と基本的な考え方について

1. 法案の基本的位置付けと名称

(1)法案の基本的位置付け

- 本法案は、障害者基本法の基本的な理念(※)に則り、障害者基本法第4条の「差別の禁止」の規定を具体化する立法として位置付けられる旨を目的規定において明記するとともに法の趣旨等を目的規定に記載する。
 - ※ コミュニケーション手段の尊重等を含む。

【参考:障害者基本法】

(差別の禁止)

- 第四条 何人も、障害者に対して、障害を理由として、差別することその他の権利利益 を侵害する行為をしてはならない。
- 2 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。
- 3 国は、第一項の規定に違反する行為の防止に関する啓発及び知識の普及を図るため、 当該行為の防止を図るために必要となる情報の収集、整理及び提供を行うものとする。

(2)法案の名称

○ 本法案の名称は、「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律案」(略称:障害者差別解消法)とする。

2. 「差別の禁止」の義務付け

(1)基本的な考え方

○ 障害者に対する「差別の禁止」の規定が、障害者基本法第4条第1項において定められていることから、本法案ではこの「差別の禁止」の規定を具体化するものとして、作為による差別に係る「差別的取扱い」と不作為による差別に係る「合理的配慮の不提供」の禁止規定を置く。

(2)「差別的取扱い」について

- 本法案では、「差別的取扱い」を禁止する趣旨から、「障害者に対し、障害を 理由として障害者でない者と不当な差別的取扱いにより、障害者の権利利益を 侵害してはならない」という旨の規定を置く。
- いわゆる「間接差別」の扱いについては、具体的な相談事例や裁判例の集積 等を踏まえた上で対応することが考えられる。

(3)「合理的配慮の不提供」について

①「合理的配慮の不提供」の意味について

- 障害者基本法第4条第2項の「それ(社会的障壁の除去)を必要とする障害者が現に存し」との規定を踏まえ、合理的配慮は、個々の障害者に対して、社会的障壁の除去を必要とする旨の「意思の表明」(※)があった場合に個別に行われるものとする。
 - ※ 障害者本人からの意思の表明のみでなく、知的障害等により本人が意思の 表明を行うことが困難な場合には、障害者の家族等からの意思の表明も含ま れる。
- 不特定多数の障害者を対象に行われる「事前的改善措置」(バリアフリー法に 基づく公共的施設や交通機関のハード面のバリアフリー化等)は、「合理的配 慮」とは区別し、差別の解消に向けた「環境の整備」として位置付け、バリア フリー法等によりその推進を図る。
- 障害者基本法第4条第2項の「その実施に伴い負担が過重でない」との規定 を踏まえ、「過重な負担」を伴う場合には、合理的配慮を行う必要はないもの とする。

②義務付けの対象について

- 「合理的配慮の不提供」禁止を義務付けることについて、国の行政機関及び 地方公共団体等の事務・事業(※)については法的義務を課すが、民間事業者 については、「私的自治」の点に配慮し努力義務として、意識啓発・周知を図 るための取組を進めることとし、法的義務とするか否かは、本法施行後の具体 的な相談事例や裁判例の集積等を行った上で検討する。
 - ※ 国公立の学校・福祉施設等も含む。
 - ※ 雇用分野については、障害者雇用促進法の改正により、事業主に対して「合理的配慮の提供」を法的義務とする方向で検討中。

3. 対象分野と具体的な対応

(1)対象分野について

- 対象分野は、(雇用、) 教育、公共交通、医療、役務の提供、刑事手続等の行 政機関による活動など広範にわたっており、本法案においては、対象分野を包 括的に規定することが考えられる。
 - ※ 雇用分野については、厚生労働省において改正障害者雇用促進法によることとする方向で検討中。
 - ※ 差別が禁止される具体的な場面・事項を法律上明記することについては、 将来的に本法施行後の具体的な相談事例や裁判例の集積等を行った上で検 討することが考えられる。

(2)具体的な対応について

○ 民間事業者については、本法案に基づく具体的な対応は、事業分野別の指針 (ガイドライン)により定める。指針においては、不当な「差別的取扱い」等 について、わかりやすい例示等を行う。

この場合、指針においては、「差別的取扱い」の具体的事例や「合理的配慮」の好事例を提示することが考えられる。この他、個別性が強い分野については、 民間事業者が合理的配慮を行う上での視点等を示すことが考えられる。

- 上記の指針に関しては、各事業分野の所管大臣を主務大臣とし、指針策定に 当たっては、あらかじめ障害者や関係事業者等の意見を聴くものとする。
- 国の行政機関の長及び地方公共団体の機関等は、本法案に基づく具体的な対応について当該機関における取組に関する定めを策定することとし、その策定にあたっては、あらかじめ障害者の意見を聴くものとする(地方公共団体の機関及び地方独立行政法人は努力義務。)。
- 内閣府において基本方針案を作成し、ガイドライン等の基本となる考え方を 示すとともに、ガイドラインの運用状況の把握や基本方針の見直し等を行う。 内閣府が作成する基本方針案について、障害者政策委員会や関係事業者等の意 見を聴くことを規定する。
- 差別解消に向けた「環境の整備」として、「合理的配慮」が適切かつ有効に提供されるための国や地方公共団体、事業者等による施設や体制の整備(施設のバリアフリー化、職員への研修、対応マニュアルの作成等)の推進に努めることを規定する。

4. 法的効力と実効性の確保

(1)法的効力について

○ 本法案に違反する行為に係る法的効力については、民事法上の効果(例:損

害賠償請求権、契約の無効等)は規定せず、行政措置により実効性を確保する。 ※ 民事法上の効果は、民法等の一般規定に従い個々の事案に応じて判断されることとなると考えられる。

○ 一般私人間の行為や個人の思想や言論には、本法案の法的効力は及ばないものとする。なお、行政が、一般私人に対する普及啓発を行うことを規定する。

(2) 実効性の確保について

- 行政措置による実効性の確保として、主務大臣による民間事業者に対する報告徴収、助言、指導、勧告の規定を置く。
- 民間事業者が上記の報告徴収に従わなかったときや虚偽の報告を行ったとき は、過料を課すものとする。
- 民間事業者の努力義務と規定されている「合理的配慮の提供」に関しても、 行政措置の対象とする。

5. 行政による紛争解決、相談、啓発

(1)行政による紛争解決について

○ 本法案に違反する行為に係る行政による紛争解決については、行政肥大化の 防止等の観点も踏まえ、新たな紛争解決機関は設置せず、法律上は行政の責務 として体制整備を図る旨規定し、既存の機関等の活用・充実を図ることとする。 ※ 雇用分野については、障害者雇用促進法の改正により、「紛争調整委員会」 による調停の対象とする方向で検討中。

(2)相談について

○ 障害者からの相談に応じる体制については、法律上は行政の責務として体制 整備を図る旨規定し、既存の機関等を活用することとする。

(3)啓発について

- 本法案の趣旨の周知と啓発を図る取組として、行政が積極的に啓発活動を行 うことや地域における関係機関等の連携体制の整備を図ることを規定する。
- 障害者支援施設(グループホーム、ケアホーム等を含む。)の立地をめぐる反 対運動等のケースを踏まえ、行政において障害者支援施設の認可に際して住民 の同意を求めないことや、行政が住民に対して啓発を行う。

(4)関係行政機関の連携の確保等

○ 障害を理由とする差別の解消は、様々な行政分野に横断的に関わる課題であ

ることから、政府全体として整合性のとれた取組の推進を図るため、関係行政 機関の連携の確保を図るための体制を整備する。国及び地方公共団体は、地域 における関係機関の連携の確保等のための協議会を組織できる旨を規定する。

○ 内閣府においては、差別解消に資する事例等の収集・集積、国内外の動向の 調査等を行う。

6. 法の施行

- 本法案の施行に関しては、国民への周知期間を適切に確保するため、3年の準備 期間を設ける。
- 政府は、法の施行後3年を目途に合理的配慮の在り方等の法律の施行状況について検討を加え、必要があると認めるときは必要な見直しを行うことを規定する。
- ※ 地方公共団体が地域の実情に即して、障害を理由とする差別に関する条例(いわゆる上乗せ・横出し条例を含む。)を制定することは当然に可能であることから、 本法が条例を拘束しない旨の規定は置かないが、その旨は地方公共団体に周知する。

障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律

目 次

- 第一章 総則 (第一条 第五条)
- 第二章 障害を理由とする差別の解消の推進に関する基本方針(第六条)
- 第三章 行政機関等及び事業者における障害を理由とする差別を解消するための措置(第七条 第十三条)
- 第四章 障害を理由とする差別を解消するための支援措置(第十四条 第二十条)
- 第五章 雑則 (第二十一条 第二十四条)
- 第六章 罰則 (第二十五条・第二十六条)

附則

第一章 総則

(目的)

第一条 この法律は、障害者基本法(昭和四十五年法律第八十四号)の基本的な理念にのっとり、全ての障害者が、障害者でない者と等しく、基本的人権を享有する個人としてその尊厳が重んぜられ、その尊厳にふさわしい生活を保障される権利を有することを踏まえ、障害を理由とする差別の解消の推進に関する基本的な事項、行政機関等及び事業者における障害を理由とする差別を解消するための措置等を定めることにより、障害を理由とする差別の解消を推進し、もって全ての国民が、障害の有無によって分け隔てられることなく、相互に人格と個性を尊重し合いながら共生する社会の実現に資することを目的とする。

(定義)

- 第二条 この法律において、次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各 号に定めるところによる。
 - 一 障害者 身体障害、知的障害、精神障害(発達障害を含む。) その他の

心身の機能の障害(以下「障害」と総称する。)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 る状態にあるものをいう。

- 二 社会的障壁 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をいう。
- 三 行政機関等 国の行政機関、独立行政法人等、地方公共団体(地方公営 企業法(昭和二十七年法律第二百九十二号)第三章の規定の適用を受ける 地方公共団体の経営する企業を除く。第七号、第十条及び附則第四条第一 項において同じ。)及び地方独立行政法人をいう。
- 四 国の行政機関 次に掲げる機関をいう。
 - イ 法律の規定に基づき内閣に置かれる機関(内閣府を除く。)及び内閣 の所轄の下に置かれる機関
 - ロ 内閣府、宮内庁並びに内閣府設置法(平成十一年法律第八十九号)第 四十九条第一項及び第二項に規定する機関(これらの機関のうちニの政 令で定める機関が置かれる機関にあっては、当該政令で定める機関を除く。)
 - ハ 国家行政組織法(昭和二十三年法律第百二十号)第三条第二項に規定 する機関(ホの政令で定める機関が置かれる機関にあっては、当該政令 で定める機関を除く。)
 - 二 内閣府設置法第三十九条及び第五十五条並びに宮内庁法(昭和二十二年法律第七十号)第十六条第二項の機関並びに内閣府設置法第四十条及び第五十六条(宮内庁法第十八条第一項において準用する場合を含む。)

の特別の機関で、政令で定めるもの

ホ 国家行政組織法第八条の二の施設等機関及び同法第八条の三の特別の 機関で、政令で定めるもの

へ 会計検査院

- 五 独立行政法人等 次に掲げる法人をいう。
 - イ 独立行政法人(独立行政法人通則法(平成十一年法律第百三号)第二 条第一項に規定する独立行政法人をいう。ロにおいて同じ。)
 - ロ 法律により直接に設立された法人、特別の法律により特別の設立行為をもって設立された法人(独立行政法人を除く。)又は特別の法律により設立され、かつ、その設立に関し行政庁の認可を要する法人のうち、政令で定めるもの
- 六 地方独立行政法人 地方独立行政法人法 (平成十五年法律第百十八号) 第二条第一項に規定する地方独立行政法人 (同法第二十一条第三号に掲げる業務を行うものを除く。)をいう。
- 七 事業者 商業その他の事業を行う者(国、独立行政法人等、地方公共団体及び地方独立行政法人を除く。)をいう。

(国及び地方公共団体の責務)

第三条 国及び地方公共団体は、この法律の趣旨にのっとり、障害を理由とする差別の解消の推進に関して必要な施策を策定し、及びこれを実施しなければならない。

(国民の責務)

第四条 国民は、第一条に規定する社会を実現する上で障害を理由とする差別 の解消が重要であることに鑑み、障害を理由とする差別の解消の推進に寄与するよう努めなければならない。

(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) 第五条 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。

第二章 障害を理由とする差別の解消の推進に関する基本方針

- 第六条 政府は、障害を理由とする差別の解消の推進に関する施策を総合的かつ一体的に実施するため、障害を理由とする差別の解消の推進に関する基本方針(以下「基本方針」という。)を定めなければならない。
 - 2 基本方針は、次に掲げる事項について定めるものとする。
 - 一 障害を理由とする差別の解消の推進に関する施策に関する基本的な方 向
 - 二 行政機関等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 関する基本的な事項
 - 三 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基本的な事項
 - 四 その他障害を理由とする差別の解消の推進に関する施策に関する重要 事項

- 3 内閣総理大臣は、基本方針の案を作成し、閣議の決定を求めなければな らない。
- 4 内閣総理大臣は、基本方針の案を作成しようとするときは、あらかじめ、 障害者その他の関係者の意見を反映させるために必要な措置を講ずるとと もに、障害者政策委員会の意見を聴かなければならない。
- 5 内閣総理大臣は、第三項の規定による閣議の決定があったときは、遅滞 なく、基本方針を公表しなければならない。
- 6 前三項の規定は、基本方針の変更について準用する。

第三章 行政機関等及び事業者における障害を理由とする差別を解消するため の措置

(行政機関等における障害を理由とする差別の禁止)

- 第七条 行政機関等は、その事務又は事業を行うに当たり、障害を理由として 障害者でない者と不当な差別的取扱いをすることにより、障害者の権利利益 を侵害してはならない。
 - 2 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。

(事業者における障害を理由とする差別の禁止)

第八条 事業者は、その事業を行うに当たり、障害を理由として障害者でない 者と不当な差別的取扱いをすることにより、障害者の権利利益を侵害しては ならない。 2 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。

(国等職員対応要領)

- 第九条 国の行政機関の長及び独立行政法人等は、基本方針に即して、第七条 に規定する事項に関し、当該国の行政機関及び独立行政法人等の職員が適切 に対応するために必要な要領(以下この条及び附則第三条において「国等職員対応要領」という。)を定めるものとする。
 - 2 国の行政機関の長及び独立行政法人等は、国等職員対応要領を定めよう とするときは、あらかじめ、障害者その他の関係者の意見を反映させるた めに必要な措置を講じなければならない。
 - 3 国の行政機関の長及び独立行政法人等は、国等職員対応要領を定めたと きは、遅滞なく、これを公表しなければならない。
 - 4 前二項の規定は、国等職員対応要領の変更について準用する。

(地方公共団体等職員対応要領)

- 第十条 地方公共団体の機関及び地方独立行政法人は、基本方針に即して、第 七条に規定する事項に関し、当該地方公共団体の機関及び地方独立行政法人 の職員が適切に対応するために必要な要領(以下この条及び附則第四条にお いて「地方公共団体等職員対応要領」という。)を定めるよう努めるものと する。
 - 2 地方公共団体の機関及び地方独立行政法人は、地方公共団体等職員対応 要領を定めようとするときは、あらかじめ、障害者その他の関係者の意見

を反映させるために必要な措置を講ずるよう努めなければならない。

- 3 地方公共団体の機関及び地方独立行政法人は、地方公共団体等職員対応 要領を定めたときは、遅滞なくこれを公表するよう努めなければならない。
- 4 国は、地方公共団体の機関及び地方独立行政法人による地方公共団体等 職員対応要領の作成に協力しなければならない。
- 5 前三項の規定は、地方公共団体等職員対応要領の変更について準用する。

(事業者のための対応指針)

- 第十一条 主務大臣は、基本方針に即して、第八条に規定する事項に関し、事業者が適切に対応するために必要な指針(以下「対応指針」という。)を定めるものとする。
 - 2 第九条第二項から第四項での規定は、対応指針について準用する。

(報告の徴収並びに助言、指導及び勧告)

第十二条 主務大臣は、第八条の規定の施行に関し、特に必要があると認める ときは、対応指針に定める事項について、当該事業者に対し、報告を求め、 又は助言、指導若しくは勧告をすることができる。

(事業主による措置に関する特例)

第十三条 行政機関等及び事業者が事業主としての立場で労働者に対して行う 障害を理由とする差別を解消するための措置については、障害者の雇用の促 進等に関する法律(昭和三十五年法律第百二十三号)の定めるところによる。

第四章 障害を理由とする差別を解消するための支援措置

(相談及び紛争の防止等のための体制の整備)

第十四条 国及び地方公共団体は、障害者及びその家族その他の関係者からの

障害を理由とする差別に関する相談に的確に応ずるとともに、障害を理由と する差別に関する紛争の防止又は解決を図ることができるよう必要な体制の 整備を図るものとする。

(啓発活動)

第十五条 国及び地方公共団体は、障害を理由とする差別の解消について国民 の関心と理解を深めるとともに、特に、障害を理由とする差別の解消を妨げ ている諸要因の解消を図るため、必要な啓発活動を行うものとする。

(情報の収集、整理及び提供)

第十六条 国は、障害を理由とする差別を解消するための取組に資するよう、 国内外における障害を理由とする差別及びその解消のための取組に関する情報の収集、整理及び提供を行うものとする。

(障害者差別解消支援地域協議会)

- 第十七条 国及び地方公共団体の機関であって、医療、介護、教育その他の障害者の自立と社会参加に関連する分野の事務に従事するもの(以下この項及び次条第二項において「関係機関」という。)は、当該地方公共団体の区域において関係機関が行う障害を理由とする差別に関する相談及び当該相談に係る事例を踏まえた障害を理由とする差別を解消するための取組を効果的かつ円滑に行うため、関係機関により構成される障害者差別解消支援地域協議会(以下「協議会」という。)を組織することができる。
 - 2 前項の規定により協議会を組織する国及び地方公共団体の機関は、必要があると認めるときは、協議会に次に掲げる者を構成員として加えることができる。
 - 一 特定非営利活動促進法 (平成十年法律第七号) 第二条第二項に規定する特定非営利活動法人その他の団体

- 二 学識経験者
- 三 その他当該国及び地方公共団体の機関が必要と認める者

(協議会の事務等)

- 第十八条 協議会は、前条第一項の目的を達するため、必要な情報を交換する とともに、障害者からの相談及び当該相談に係る事例を踏まえた障害を理由 とする差別を解消するための取組に関する協議を行うものとする。
 - 2 関係機関及び前条第二項の構成員(次項において「構成機関等」という。) は、前項の協議の結果に基づき、当該相談に係る事例を踏まえた障害を理由とする差別を解消するための取組を行うものとする。
 - 3 協議会は、第一項に規定する情報の交換及び協議を行うため必要があると認めるとき、又は構成機関等が行う相談及び当該相談に係る事例を踏まえた障害を理由とする差別を解消するための取組に関し他の構成機関等から要請があった場合において必要があると認めるときは、構成機関等に対し、相談を行った障害者及び差別に係る事案に関する情報の提供、意見の表明その他の必要な協力を求めることができる。
 - 4 協議会の庶務は、協議会を構成する地方公共団体において処理する。
 - 5 協議会が組織されたときは、当該地方公共団体は、内閣府令で定めると ころにより、その旨を公表しなければならない。

(秘密保持義務)

第十九条 協議会の事務に従事する者又は協議会の事務に従事していた者は、 正当な理由なく、協議会の事務に関して知り得た秘密を漏らしてはならない。

(協議会の定める事項)

第二十条 前三条に定めるもののほか、協議会の組織及び運営に関し必要な事項は、協議会が定める。

第五章 雑則

(主務大臣)

第二十一条 この法律における主務大臣は、対応指針の対象となる事業者の事業を所管する大臣又は国家公安委員会とする。

(地方公共団体が処理する事務)

第二十二条 第十二条に規定する主務大臣の権限に属する事務は、政令で定めるところにより、地方公共団体の長その他の執行機関が行うこととすることができる。

(権限の委任)

第二十三条 この法律の規定により主務大臣の権限に属する事項は、政令で定めるところにより、その所属の職員に委任することができる。

(政令への委任)

第二十四条 この法律に定めるもののほか、この法律の実施のため必要な事項 は、政令で定める。

第六章 罰則

- 第二十五条 第十九条の規定に違反した者は、一年以下の懲役又は五十万円以下の罰金に処する。
- 第二十六条 第十二条の規定による報告をせず、又は虚偽の報告をした者は、 二十万円以下の過料に処する。

附則

(施行期日)

第一条 この法律は、平成二十八年四月一日から施行する。ただし、次条から 附則第六条までの規定は、公布の日から施行する。

(基本方針に関する経過措置)

- 第二条 政府は、この法律の施行前においても、第六条の規定の例により、基本方針を定めることができる。この場合において、内閣総理大臣は、この法律の施行前においても、同条の規定の例により、これを公表することができる。
 - 2 前項の規定により定められた基本方針は、この法律の施行の日において 第六条の規定により定められたものとみなす。

(国等職員対応要領に関する経過措置)

- 第三条 国の行政機関の長及び独立行政法人等は、この法律の施行前において も、第九条の規定の例により、国等職員対応要領を定め、これを公表するこ とができる。
 - 2 前項の規定により定められた国等職員対応要領は、この法律の施行の日において第九条の規定により定められたものとみなす。

(地方公共団体等職員対応要領に関する経過措置)

- 第四条 地方公共団体の機関及び地方独立行政法人は、この法律の施行前においても、第十条の規定の例により、地方公共団体等職員対応要領を定め、これを公表することができる。
 - 2 前項の規定により定められた地方公共団体等職員対応要領は、この法律 の施行の日において第十条の規定により定められたものとみなす。

(対応指針に関する経過措置)

- 第五条 主務大臣は、この法律の施行前においても、第十一条の規定の例により、対応指針を定め、これを公表することができる。
 - 2 前項の規定により定められた対応指針は、この法律の施行の日において 第十一条の規定により定められたものとみなす。

(政令への委任)

第六条 この附則に規定するもののほか、この法律の施行に関し必要な経過措置は、政令で定める。

(検討)

第七条 政府は、この法律の施行後三年を経過した場合において、第八条第二項に規定する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の在り方その他この法律の施行の状況について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に応じて所要の見直しを行うものとする。

(障害者基本法の一部改正)

第八条 障害者基本法の一部を次のように改正する。

第三十二条第二項に次の一号を加える。

四 障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律(平成二十五年法律第号)の規定によりその権限に属させられた事項を処理すること。

(内閣府設置法の一部改正)

第九条 内閣府設置法の一部を次のように改正する。

第四条第三項第四十四号の次に次の一号を加える。

四十四の二 障害を理由とする差別の解消の推進に関する基本方針(障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律(平成二十五年法律第一号)第六条第一項に規定するものをいう。)の作成及び推進に関すること。

理由

全ての国民が、障害の有無によって分け隔てられることなく、相互に人格と 個性を尊重し合いながら共生する社会の実現に資するため、障害を理由とする 差別の解消の推進に関する基本的な事項、行政機関等及び事業者における障害 を理由とする差別を解消するための措置等を定める必要がある。これが、この 法律案を提出する理由である。

ワークシート: あなたならどうする?

~これって「差別」? これで「合理的配慮をした」ことになるの??~

ケース1☆意図しない差別?

小学校高学年のA太郎くんはダウン症で、知的障害がある。

ある日、A太郎くんは、隣町の駅で、一人で電車に乗ろうとした。駅員は、「一人で乗るのは危険だ。降りる駅がわからないのではないか?」と心配し、電車に乗せなかった。その結果、A太郎くんは自宅まで、一人で歩いて帰った。

- →駅員は「安全のため」乗車をさせなかった。これは「差別」だろうか?
- →もしあなたが、この駅員の立場だったらどうする?

ケース2☆合理的な配慮?

会社員Bさんは聴覚障害がある。仕事で必要な時は、手話通訳を頼んできた。

ある時、会議に出席するために手話通訳を頼もうとしたら、上司から止められた。

「これは社内の機密事項を扱う会議だから、社外の人間を入れることはできない。手話通訳も入れられない。B さんには筆談するから。ポイントを書いて渡してあげるから」と上司は言う。

- →この上司(会社)がBさんにおこなったことは「差別」だろうか?
- →「筆談」は、Bさんへの合理的配慮になるだろうか?
- →会社がいう「機密事項を扱うから」は、"やむをえない理由"になりうるか?

ケース3☆本人の要望は?

視覚障害者のCさん。駅の改札で、電車に乗るところまでの誘導を依頼した。

すると駅員が複数ついてきて、「天皇陛下がいくようなルート」で通され、大げさに「危険だから」 といって遠回りをされて、ようやく電車まで案内された。

C さんは、結果的に安全に乗車することはできた。が、「自分はそんなこと頼んでないし。普通に乗るつもりだった」と話している。

→駅員がおこなったことは「合理的配慮」といえるだろうか?

→駅で「障害のある乗客に対するマニュアル (手引書)」をつくるとしたら、大切なことは何?

<メモ:広島「菓子博」問題> ~どうしてこんなことに?~

無理解が背景、実情知って 菓子博の電動車いす入場制限 (朝日新聞 2014/2/16)

http://www.asahi.com/articles/ASG2D7T25G2DPITB01X.html (2014年2月27日確認)

昨春に広島市で開かれた「ひろしま菓子博2013」で持ち上がった電動車いす入場制限問題は、障害を持つ人たちにとってショックなできごとだった。抗議を受けて主催者は入場を認めたが、障害者や支援者には、その後の対応にも不満が残った。「障害者への無理解が背景にある」「実情が社会に伝わっていない」。広島市で今月あったシンポジウムで課題が話し合われた。

シンポジウムは「ひろしま菓子博2013から学んだこと」と題し、障害のある地方議員らでつくる「障害者の自立と政治参加をすすめるネットワーク」(事務局・名古屋市)が主催した。

広島県・市・業界団体などでつくる菓子博実行委員会は昨年4月19日に開幕した当初は、「安全確保のため」として電動車いすの入場を禁じ、手動車いすへの乗り換えを求めた。障害者団体などから「電動車いすは体の一部」と抗議され、同22日から原則、全日程で入場を認めた。緊急時の避難や事故防止のため、スタッフが付き添うことにした。

講演者・司会者 紹介

第1回「障害者権利条約の成り立ちと位置づけ」

講演:長瀬 修

立命館大学衣笠総合研究機構客員教授、同生存学研究センター運営委員 国際育成会連盟(インクルージョンインターナショナル)理事・アジア太 平洋地域代表

全日本手をつなぐ育成会 国際活動委員長 日本障害フォーラム(IDF)国際委員

第2回「障害者権利条約と国内法整備」

講演:東 俊裕

弁護士・元内閣府障がい者制度改革推進会議担当室長

第3回「障害者差別解消法の仕組み|

講演:崔 栄繁

特定非営利活動法人 DPI 日本会議 日本障害フォーラム 障害者の権利条約に関する小委員会事務局 独立行政法人日本貿易振興機構アジア経済研究所 外部研究員

ケーススタディ・ファシリテーター: 松波めぐみ 公益財団法人世界人権問題研究センター専任研究員 関西大学他非常勤講師

司会:立岩真也

立命館大学大学院先端総合学術研究科教授

本冊子『インクルーシブ社会研究』第5号は、文部科学省私立大学戦略的研究基盤形成支援事業「インクルーシブ社会に向けた支援の〈学=実〉連環型研究」プロジェクト、テーマ⑤社会的包摂と支援に関する基礎的研究の研究成果です。連続セミナーの趣旨については「まえがき」を参照いただければと思いますので、ここでは基礎的研究と〈学=実〉連環について記しておきたいと思います。

「インクルーシブ社会に向けた支援の〈学=実〉連環型研究」プロジェクトは、次の5つのチームによって構成されています。

- テーマ① 対人支援における〈学=実〉連環型(トランスレーショナル)研 究の方法論
- テーマ② 社会的包摂に向けた予見的支援の研究
- テーマ③ 社会的包摂に向けた伴走的支援の研究
- テーマ④ 社会的包摂に向けた修復的支援の研究
- テーマ(5) 社会的包摂と支援に関する基礎的研究

プロジェクト全体の「末尾」にあたる⑤基礎的研究は、それぞれの方法論・予見的支援・伴走的支援・修復的支援を反省的にとらえ、〈学=実〉連環という営みの内実をよく「観察」し、全体の目的・機能、そして各アクターの変化に着目し、そこから立ち上がる「連携の倫理」について考究することにあります(小泉義之「社会的包摂と支援に関する基礎的研究」『インクルーシブ社会研究』第3号)。本冊子からも、「障害者権利条約」「障害者差別解消法」における政策策定へのアクター参画の実際と課題、福祉の対象と自立をめぐる「支援」主体の問題、理念として基本法と差別解消法の関係や条例における「上乗せ横出し」といった法と政策の枠組みについての課題や経過を見出すことができるかと思います。「障害者権利条約」「障害者差別解消法」は新たな社会のあり方を示す活動のひとつであり、今回掲載した第1回目から第3回目までは「導入」としての位置づけを色濃くもちます。ここでなされた議論は、これからの

〈学=実〉連環を考えるうえで(文字通りの)基礎となる内容です。本冊子をもとに、「支援」や「インクルーシブ社会」のあり方、そして〈学=実〉連環における連携の倫理について――ミネルヴァの梟よりは密着し/連環する「尾」として――考究するためのひとつの礎となることを願っています。

最後になりますが、本連続セミナー、とくに第1回目から第3回目の開催と本報告書の刊行については、講演者のみなさまはもちろんのこと、本学生存学研究センター客員研究員である青木千帆子さん、本学大学院先端総合学術研究科院生である権藤眞由美さん、本学衣笠総合研究機構(生存学研究センター所属)専門研究員であるクァク・ジョンナンさん、熊本学園大学水俣学研究センターのみなさま、本学リサーチオフィスの野村慶人さん、村山育代さん、片山詩朗さんからの多大なるご助力がなければ実現はかないませんでした。この場を借りて、お礼を申し上げます。

立命館大学衣笠総合研究機構 渡辺 克典

インクルーシブ社会研究 5 Studies for Inclusive Society 5

生存をめぐる制度・政策 連続セミナー「障害/社会」

Disability/Society: Seminar Reports on Systems/Policies concerning Survival

編集担当 渡辺 克典 (立命館大学衣笠総合研究機構)

文部科学省私立大学戦略的研究基盤形成支援事業 「インクルーシブ社会に向けた支援の〈学=実〉連環型研究」 社会的包摂と支援に関する基礎的研究チーム

2015年3月2日印刷 2015年3月9日発行

印 刷 株式会社 北斗プリント社 〒604-8455 京都市左京区下鴨高木町 38-2 TEL (075) 791-6125 FAX (075) 791-7290

