

障害者にとって差別のない、平等で、 住みやすい社会づくりに向けて

法政大学名誉教授
松井 亮輔

はじめに

1948年の国連総会で採択された「世界人権宣言」で提唱された、すべての人の諸権利を実現するため、国連では、1966年の「市民的及び政治的権利に関する国際規約」(自由権規約)および「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約」(社会権規約)、1979年の「女性差別撤廃条約」、1987年の「子どもの権利条約」等が次々に採択された。そうした流れを受けて、障害者についても1970年代以降、「障害者の権利宣言」(1975年)に象徴されるように、福祉や医療サービスの客体としての位置づけから、権利の主体への転換が図られてきた。

その結果、2006年12月の国連総会で障害者権利条約が採択され、2008年5月に発効した。以下では、権利条約批准に向けての国内法の整備や地方公共団体における障害者差別禁止条例制定などへの取組みと課題について触れることとする。

1. 権利条約の主な内容 (1) 障害および障害者の定義

「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。」(第1条 目的)

(参考)障害者権利宣言(1975年)の定義

「障害者とは、先天的か否かにかかわらず、身体的または精神的能力の欠如のために、普通の個人または社会生活に必要なことを自分自身で完全または部分的に行うことができない人を意味する。」

1. 権利条約の主な内容 (2) 「障害に基づく差別」と「合理的配慮」

- 「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(中略)あらゆる形態の差別(合理的配慮の否定を含む。)を含む。」(第2条 定義)
- 「合理的配慮」とは、「障害者が他の者との平等を基礎として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当な変更及び調整であって、特定の場合において必要とされるものであり、かつ、均等を失した又は過度の負担を課さないものをいう。」(第2条 定義)

1. 権利条約の主な内容

(3) 条約の原則

- ① 固有の尊厳、個人の自律(自ら選択する自由を含む。)及び個人の自立の尊重
- ② 無差別
- ③ 社会への完全かつ効果的な参加及び包容(インクルージョン)
- ④ 差異の尊重並びに人間の多様性の一部及び人類の一員としての障害者の受入れ
- ⑤ 機会の均等
- ⑥ 施設及びサービス等の利用の容易さ(アクセシビリティ)など(第3条)

2. 権利条約の主な内容

(4) その他の条約のキーポイント

- 第9条 施設及びサービス等の利用の容易さ(アクセシビリティ)
1項 締約国は、(中略)障害者が、他の者との平等を基礎として、都市及び農村の双方において、物理的環境、輸送機関、情報通信(中略)並びに公衆に開放され、又は提供される他の施設及びサービスを利用する機会を有することを確保するための適当な措置をとる。
- 第12条 法律の前に等しく認められる権利
3項 締約国は、障害者がその法的能力を行使するにあたって必要とする支援を利用する機会を提供するための適切な措置をとる。
- 第19条 自立した生活及び地域社会への包容(インクルージョン)
(a) 障害者が、他の者との平等を基礎として、居住地を選択し、及びどこで誰と生活するかを選択する機会を有すること、並びに特定の生活施設で生活する義務を負わないこと。
- 第24条 教育
2項 (c) 学問的及び社会的な発達を最大にする環境において、完全な包容(インクルージョン)という目標に合致する効果的に個別化された支援措置がとられること。

2. 権利条約批准への国内プロセス

2007年9月 日本政府、権利条約に署名
2010年1月 内閣府に障がい者制度改革推進会議設置
2010年4月 同推進会議・総合福祉部会の設置
2010年6月 同推進会議第一次意見。同意見を踏まえ、「障害者制度改革の推進のための基本的な方向について」(2010年6月29日閣議決定)
2010年11月 同推進会議・差別禁止部会の設置
2010年12月 同推進会議第二次意見
2011年8月 障害者基本法改正
2012年6月 障害者総合支援法制定(2013年4月施行)
2012年10月 障害者虐待防止法制定(2013年10月施行)
2013年6月 障害者差別解消法制定(2016年4月施行)
2013年6月 障害者雇用促進法改正(2016年4月施行)
2014年1月 権利条約批准

3. 障害者基本法の主な改正内容

(1) 定義(「障害者」)

2011年8月に改正された障害者基本法では、旧法とくらべ、第1条目的、第32条(障害者政策委員会の設置)等も大きく変わっているが、ここでは主として、
第2条 定義(障害者および社会的障壁)、第3条地域社会における共生等および第4条 差別の禁止を取り上げることとする。
(1) 定義(「障害者」)
「障害者」とは、「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。」(第2条)
(参考)「障害」と「障害者」の表記をめぐっての議論
「障がい」、「障がい者」/「障碍」、「障碍者」/「障害のある人」
Persons with Disabilities (Impairments)/Disabled Persons

3. 障害者基本法の主な改正内容

(1)定義(「社会的障壁」)および(2)差別の禁止

(1)定義(「社会的障壁」)

「社会的障壁」とは、「障害がある者にとって、日常生活又は社会生活を営む上で、障壁となるような社会における事物、制度、慣行、観念その他一切のものをいう。」(第2条)

(2)差別の禁止

「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。」(第4条)

3. 障害者基本法の主な改正内容 (3)地域社会における共生等

1. 全て障害者は、社会を構成する一員として社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会が確保されること。
2. 全て障害者は、可能な限り、どこで誰と生活するかについての選択の機会が確保され、地域社会において他の人々と共生することを妨げられないこと。
3. 全て障害者は、可能な限り、言語(手話を含む。)その他の意思疎通のための手段についての選択の機会が確保されるとともに、情報の取得又は利用のための手段についての選択の機会の拡大が図られること。(第3条)

4. 障害者差別解消法の主な内容

(1)差別解消措置

障害者差別解消法は、改正障害者基本法第4条(差別の禁止)の規定を実効性があるものにするを意図したもの。そのために、(1)差別を解消するための措置と(2)差別を解消するための支援措置を定めている。

(1)差別解消措置(第7条、第8条)

禁止される差別行為として、①「不当な差別的取扱い」と②「合理的配慮の不提供」を規定。

前者については、行政機関等と事業者の双方に義務づけ。後者については、行政機関等には義務づけるのに対し、事業者には当面努力義務にとどめる。

ただし、雇用分野については、障害者雇用促進法での対応に委ねる(第13条)。

4. 障害者差別解消法の主な内容

(1)差別解消措置

○差別解消措置の推進策

- ・政府は、「基本方針」を策定(第6条)。
- ・国・地方公共団体の行政機関等は、その基本方針に即して、職員が適切に対応するための「対応要領」を定める(第9条)。
- ・主務大臣は、基本方針に即して、事業者が適切に対応するための「対応指針」(ガイドライン)を定める(第11条)。
主務大臣は、…特に必要がると認めるときは、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(第12条)。

4. 障害者差別解消法の主な内容 (2) 差別解消支援措置

○差別解消支援措置の内容

- ・相談および紛争の防止等のための体制の整備(第14条)。
- ・啓発活動(第15条)
- ・情報の収集・整理・提供(第16条)
- ・障害者差別解消支援地域協議会の設置(地方公共団体の努力義務)(第17条)

4. 障害者差別解消法の主な内容 (3) 同法案に対する附帯決議(衆議院および参議院)

「本法が、地方公共団体による、いわゆる上乗せ・横だし条例を含む、障害を理由とする差別に関する条例の制定等を妨げ又は拘束するものではないことを周知すること。」

4. 障害者差別解消法の主な内容 (4) 同法施行までのスケジュール

2013年度中に「基本方針」の検討・策定と閣議決定

2014年度 「対応要領」および「対応指針」(ガイドライン)の策定

2015年度 「基本指針」、「対応要領」、「対応指針」(ガイドライン)を含む、同法の周知

2016年4月1日施行

2018年度 施行後3年の見直し

4. 障害者差別解消法の課題

障害者政策委員会差別禁止部会で取りまとめられた「『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年9月14日)では、「行為規範を法で定め、何が差別に当たるかの判断の物差しを提供することで、紛争を事前に回避することが望ましい」として、「障害を理由とする差別」について定義がされている。また、紛争が発生した場合、司法的解決のほか、紛争の性質に即した簡易迅速な裁判外紛争解決の仕組みとして、相談および調整を行う機関、調停等を行う機関、中央におかれる機関等が提示されている。

それに対し、障害者差別解消法では、「障害を理由とする差別」についての定義がないこと、設置が努力義務とされる差別解消支援地域協議会以外には、独自の紛争解決機関が明示されていないこと等が、残された課題といえる。

5. 障害者の就業状況(2006年)

	総数	18～64歳 の者	15～64歳の 手帳所持者	就業者 千人	就業率 %
身体障害者	3,663	1,236	1,344	578	43.0
知的障害者	547	274	355	187	52.7
精神障害者	3,233	1,809	351	61	17.4
総数	7,443	3,319	2,050	826	40.3

これは、2006年に厚労省が労働年齢の障害者手帳をもつ身体障害者、知的障害者および精神障害者を対象に行った就業実態調査結果。障害者の就業率40.3%は、労働年齢の労働者全体の70.7%とくらべ、かなり低い。就業している知的障害者の約6割、精神障害者の約4割は、福祉的就労に従事。また、精神障害者については、手帳所持者が全体の約2割にすぎないことから、手帳所持者だけでは、精神障害者全体の就業状況を把握することは、困難。

6. 障害者雇用促進法の主な改正内容 (1)障害者の定義

障害者は、「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があるため、長期にわたり、職業生活に相当の制限を受け、又は職業生活を営むことが著しく困難な者をいう。」(第2条1)と規定。

これは、身体障害等の機能障害に加え、職業生活上の困難さに注目した定義となっているが、障害者雇用対策で中心的な役割を担う、雇用率制度では、客観性の確保等を根拠に、その対象となるのは、基本的には機能障害をベースに交付される障害者手帳(身体障害者手帳、療育手帳および精神障害者保健福祉手帳)所持者。

6. 障害者雇用促進法の主な改正内容 (2)権利条約関連の改正

- ①障害を理由とする差別の禁止(第34条・第35条)
 - ②職場における障害者の合理的配慮提供の事業主への義務づけ。ただし、それが事業主に対して過度な負担を及ぼすこととなる場合を除く(第36条の2～3)。
 - ③苦情処理・紛争解決援助(第74条の4～8)
 - ①と②の対象となるのは、(従業員の規模を問わず)すべての事業主、および障害者手帳の有無を問わず、全ての障害者。
 - ③は、事業主に対して、①と②にかかるその雇用する障害者の苦情を自主的に解決することを努力義務化(第74条の4)。解決できない場合には、「個別労働関係紛争の解決の促進に関する法律」に基づき、都道府県労働局長は、紛争の当事者の双方または一方の求めに応じ、助言、指導または勧告を行ったり、紛争調整委員会により調停を行わせる(第74条の5～6)
- 施行は、2016年4月1日。

6. 障害者雇用促進法の主な改正内容 (3)雇用率制度関連の改正

法定雇用率の算定基礎に精神障害者(精神障害者保健福祉手帳所持者)を加えること(第37条)。

施行(2018年4月1日)後、5年間に限り、精神障害者を法定雇用率の算定基礎に加えることに伴う、法定雇用率の引き上げ分について、本来の計算式で算定した率よりも低くすることを可能とすること(附則第4条)。

6. 障害者雇用促進法の主な改正内容 (4)差別禁止・合理的配慮の提供の指針の 在り方(研究会報告書、2014年5月27日)

①差別の禁止に関する指針の在り方

ア 項目について—(例)募集及び採用、賃金、配置、昇進、降格、教育訓練、福利厚生、定年、解雇、労働契約の更新など

イ 募集および採用について

ウ 採用後について

②合理的配慮の提供に関する指針の在り方

ア 募集および採用時における合理的配慮の提供

イ 職場における合理的配慮の提供

○「合理的配慮の内容」について

○「過度の負担」について

○「相談体制の整備等」について

6. 障害者雇用促進法の主な改正内容 (5)都道府県労働局で把握した障害者を雇 用する上での配慮事例

○聴覚・言語障害—「日々開催する職務連絡会において、聴覚障害者に対して理解度を確認する」など。

○肢体不自由—「出張を免除する」など。

○知的障害—「日誌、メール等を活用し、職場での状況と家庭内での様子が相互に把握できるようにする。」、「本人の体力等を考慮し、勤務時間は10時～15時までとし、休憩時間もその間に1時間程度設定する。」、「障害者支援施設の送迎を可能とするため、就業時間を繰り下げる。」など。

6. 障害者雇用促進法の主な改正内容 (6)検討課題—労働及び雇用にかかる障害 者の権利性

権利条約第27条労働及び雇用第1項前書では、「締約国は、障害者が他の者との平等を基礎として労働についての権利を有することを認める」とし、その権利には、「労働によって生計を立てる機会を含む。」と規定。しかし、改正障害者雇用促進法には、雇用の機会や合理的配慮の確保について、障害者に請求権を認める、という規定は設けられていない。障害労働者の権利保障が課題。

7. 障害者虐待防止法の主な内容 (1)障害者虐待への対応と(2)虐待の類型

(1)「障害者虐待」への対応

①養護者による障害者虐待—市町村の責務

虐待発見者は、市町村に通報。

②障害者福祉施設従事者等による障害者虐待—設置者の責務

虐待発見者は、市町村に通報。市町村は、都道府県に報告。

③使用者による障害者虐待—事業主の責務

虐待発見者は、市町村または都道府県に通報。市町村は、都道府県に通知。都道府県は、労働局に報告。

(2)虐待の類型

①身体的虐待、②ネグレクト、③心理的虐待、④性的虐待、⑤経済的虐待

○市町村・都道府県の部局又は施設は、障害者虐待対応の窓口等となる、「市町村障害者虐待防止センター」・「都道府県障害者権利擁護センター」としての機能を果たす。

7. 障害者虐待防止法の主な内容 (2)使用者による障害者虐待の状況等 (2012年10月1日～2013年3月31日)

- 障害者虐待が認められたのは、133事業所。
- 虐待を行ったのは、事業主113名、所属の上司19名、その他4名。
- 被虐待者は、194名。その障害種別は、身体障害25名、知的障害149名、精神障害23名、発達障害4名(一部重複障害があるため、総数が多くなっている。)
- 虐待の種類と人数—身体的虐待16名、性的虐待1名、心理的虐待20名、ネグレクト15名、経済的虐待(賃金を支払わない、賃金が最低賃金に満たないなど)164名。
- 虐待者への措置
 - ・労働基準法など労働基準関係法に基づく指導等
159件(全体の86.9%)(うち、最低賃金法関係 145件)

8. 地方公共団体の障害者差別禁止条例等 (1)鳥取県手話言語条例の主な内容

10カ所以上の地方公共団体(道・県および市)が障害者差別禁止条例などを制定しているほか、同条例の制定に向けて準備をすすめている地方公共団体も少なからず、見受けられる。

ここでは、そのうち、鳥取県、茨城県および八王子市の条例の概要を紹介する。

(1)鳥取県手話言語条例(2013年10月11日施行)

第1条(目的)この条例は、手話が言語であるとの認識に基づき(中略)手話の普及のための施策を総合的かつ計画手金に推進(中略)、もってろう者とろう者以外の者が共生することのできる地域社会を実現することを目的とする。

(参考)権利条約第2条定義「言語」とは、「音声言語及び手話その他の形態の非音声言語をいう。」

・障害者基本法第3条3「…言語(手話を含む。)」

・ニュージーランド手話法(2006年制定)

8. 地方公共団体の障害者差別禁止条例等 (2)茨城県障害者差別禁止条例の主な内容 (その1)

(2)「障害のある人もない人も共に歩み幸せに暮らすための茨城県づくり条例(2015年4月施行)」

○障害者基本法の定義との違い

第2条の定義に「障害のある人」には、「難病」が含まれること。また、「…障害及び社会的障壁により継続的に」「断続的に」が追加されていること。

「差別」には、「社会的障壁の除去の実施について合理的配慮をしないこと」が追加されていること。

「合理的配慮」とは、「障害のある人が障害のない人と実質的に同等の日常生活又は社会生活を営むために、障害のある人の求め又はその家族等の求めに応じて、必要かつ適切な現状の変更又は調整を行うことをいう。ただし、社会通念上その実施に伴う負担が過重になるものを除く。

8. 地方公共団体の障害者差別禁止条例等 (2)茨城県障害者差別禁止条例の主な内容 (その2)

○ 第3条(基本理念)として、「差別を生む背景にある誤解、偏見その他の理解の不足が解消されるよう、障害のある人と障害のない人が共に学びあい協力していくことを旨として行う。」

また、「差別を解消するための取組は、差別する側と差別される側とに分けて相手側を一方向的に非難し、制裁を加えようとするものであってはならない。」

○ 第7条(財政上の措置)として、「県は、(中略)この施策を推進するため、必要な財政上の措置を講ずるよう務めるものとする。」

○ 第10条(特定相談)、第12条(助言又はあっせんの求め)、第13条(事実の調査)、第14条(助言又はあっせん)、第15条(勧告)、第16条(公表)

○ 第18条(協議会の設置)など。

8. 地方公共団体の障害者差別禁止条例等 (3)八王子市障害者差別禁止条例(その1)

(3)障害のある人もない人も共に安心して暮らせる八王子づくり条例(2011年12月15日制定、2013年2月28日改正)

○第7条で市・市民・事業者等に対して、つぎのような場合に「合理的な配慮をするよう務める」ことを求めている。

- ・不特定多数の者が利用する施設(公共交通機関を含む。)を提供するとき。
- ・意思疎通を図るとき及び不特定多数の者に情報を提供するとき。
- ・商品を販売し、又はサービスを提供するとき。
- ・不動産の取引を行うとき。
- ・労働者の募集、採用及び労働条件を決定するとき。
- ・医療又はリハビリテーションを提供するとき。
- ・教育を行うとき。
- ・療育を行うとき、など。

8. 地方公共団体の障害者差別禁止条例等 (3)八王子市障害者差別禁止条例(その2)

○第8条(市民等の理解の促進)として、「市は、障害者に対する支援を適切に行うため、全ての職員が障害及び障害者についての知識を習得し、及び理解を深めるために必要な措置を講ずる」

○第16条(相談員)

○第19条(助言又はあっせん)として、「市長は、(中略)助言及びあっせんの申立てがあったときは、八王子市障害者の権利擁護に関する調整委員会に対し、助言又はあっせんを行うことの適否について諮問する。」「市長は、調整委員会が助言又はあっせんを行うことが相当であると判断した場合には、差別をしたと認められる者に対し、助言又はあっせんを行う。」

○第21条(調整委員会)

(参考)障害者政策委員会差別禁止部会の「紛争解消の仕組み」にかかる意見

- ・自主的な解決の仕組みと促進
- ・第三者が関与する解消の仕組み
- ①相談及び調整の機能、②調停、あっせん、仲裁、裁定の機能および実効性の担保
- ・司法判断

おわりに

障害者権利条約の目標は、「障害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」できるようにすることである。

同条約が目標とする、障害者の「社会への完全参加と平等」がどの程度実現しているのかを客観的に把握するには、障害者と障害のない者との比較可能なデータを定期的に収集できるような実態調査(たとえば、国の基幹統計調査である、国民生活基礎調査などに障害者にかかる調査項目を入れること。)の実施が不可欠である。

そして、そうしたデータから明らかになった、障害者と障害のない者の教育、医療、労働及び雇用、生活や所得水準、公共交通機関やサービスなどへのアクセスなどの格差を埋めるために、障害者に納得のいく、数値目標が掲げられた「障害者基本計画」などをつくり、その計画にしたがって着実に取り組むこと。そうした取り組みは、日本が批准した障害者権利条約の実施状況について定期的に国連障害者権利委員会に提出する報告書に記載されることが求められる。