

障がいのある人への差別を解消する法律の意味すること

荒川 哲郎

On the Law to Eliminate Discrimination against the people with special needs

Tetsuro ARAKAWA

1. 障害者差別解消法の制定の背景

「障がいのある人への差別とは、どのようなことですか」と尋ねられると、あなたはどのように答えますか。「うまく答えられない」のではないのでしょうか。

これまでは差別の基準となる「ものさし」が社会のルールとして作られていませんでした。そのために「何を差別とするのか」との話し合いを深めることが難しくなり、あきらめることもありました。

国は障害者権利条約を批准するための国内の法律の整備の一つとして、障害者差別解消法を制定しました。これは障がいのある人たちへの差別が現実の生活や社会制度、労働、医療などに存在することを国が初めて認めたこととなります。さらに、国、地方公共団体等、また民間事業者が差別の解消に向けて、基本方針を作り、具体的な対応要領等を策定し、地域協議会で取り組むことを法律にしました。

2. 差別とはどのようなことだろうか。

この法律の成立に至る過程で、「障害者差別禁止法」の仮称を設定して、「差別の定義」を内閣府で長時間かけて議論されました。障害者権利条約の定義を受けて、障がいのある当事者、国際法の研究者、弁護士等の白熱した議論を具体的な例で続けました。障害者権利条約の定義を踏まえると、差別は障がいを理由とする「異なる取り扱い」、「制限」、「排除」、そして「合理的配慮の不提供」と定義することが妥当と考えられます。この定義を用いることで、世界の人達と共通認識を持ち、グローバルな国際化時代に対応していけると思えます。障害者権利条約では差別の禁止、被差別の状況にある人の救済、さらに差別をうみだしている社会的障壁（人の意識、法律などによる制度、情報提供、建築物、公共交通機関などの利用）の除去（ブレイク）による社会改革を求めています。

a. 議論の基になる障害者権利条約における差別の定義を以下に示します。

「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または無効にする目的又は効果を有するものをいう。

つまり、障がいを理由とする「異なる取り扱い」、「制限」、「排除」は合理性がないと裁判所等で公に判断される場合、差別として取り扱うことを基本としています。さらに合理的配慮の不提供も差別と定義しています。

上記の「他の者との平等を基礎として」の意味の解釈は障がいを理由とする「異なる取り扱い」、「制限」、「排除」は「障がいのない子どもと平等であるのか」を確認することです。そして「障がいのない人と異なる取り扱いをされていないのか」との基準から、「その取り扱いは差別であるか否か」を協議がされることを意味していると考えられます。

さらに、障がいのない人と異なる取扱いをされ、障がいを理由に「制限」、「排除」された場合で、「本人および代理人が納得できる合理性がない」とする時、被差別の状況として認識され、公的機関、例えば、人権救済の権限を持つ組織等に調停、救済を求める権利が生じると想定されます。

b. 障がいの「新たな概念」への変化

2011年7月に改正された障害者基本法では、障がい者の概念が大きく変えられました。以下に示します。

（障害者の定義）第2条、「身体障害、知的障害、又は精神障害（発達障害も含む）その他の心身の機能

障害（以下「障害」と総称する。）であって、障害および社会的障壁（事物、制度、慣行、観念等）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。」と定められました。⁽³⁾

改正された障害者基本法では、「社会的障壁」、つまり「社会が作り出している様々なバリア」が、継続的に生活での様々な困難な状態を産み出す原因になっているとしています。

（社会的障壁障害がある人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）⁽³⁾

生活等での困難な状態、障がいのある状況を変えていくためには、社会の在り方、対応を問題としています。公共交通機関のバリア・フリー等の物理的な環境の改善だけではなく、困っている人を支援する制度、支援する人の態度、社会を構成する一人ひとりの意識などの誠意ある改革も大きな課題となります。

c. 合理的配慮の義務化、そしてその啓発

合理的配慮とはどのようなことでしょうか。障害者権利条約では障がいのある人が他の一般の市民と平等に生活、労働、教育等の機会を得るために、環境の改善、そして人的支援、情報提供などの必要な調整を求めた場合、それを障がいのある人の権利として認め、配慮を実施しなければならないとしています。

障害者差別解消法においても「社会的障壁（バリア）の除去を必要とする人の権利である合理的な配慮が否定されることは、差別である」と規定し、国、地方公共団体等にその実施を義務化しています。

合理的配慮の義務化

第七条 障害を理由とする差別の禁止

障がいのある人が社会的障壁（バリア）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場合は、障がいのある人の権利利益を侵害することとならないよう、障がいのある人の性別、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。⁽⁴⁾

合理的配慮の手続き

(1)学習・仕事等へ能力を発揮できるための話し合い(2)実施の責任の所在の明確化(3)具体的実施の計画の本人との協議(4)合理的配慮の実施後のモニタリングの話し合い等は不可欠な手続きです。

さらに、これまでの障がいのある人たちが能力を発揮できない状況を総括し、①障がいのある人たちと共に社会的障壁を認識する教育から始め②社会的障壁を

除去する話し合いを重ね、合理的配慮の意味を考え③さらに合理的配慮の継続的实施による労働・生活・学習しやすい職場・学校等の再編の課題を多くの人たちと話し合い、進める。この手続きの中での様々な工夫、互いの信頼関係が生まれると思われます。それが一人ひとりを大切にする学びやすさ、働きやすさに繋がる重要なことと思われます。

d. なぜ合理的配慮が権利なのだろうか。

この法律の実質的な骨格づくりをした東俊裕⁽¹⁾は「社会補助システム」の概念を用いて、車椅子利用者の立場から、通勤の例を取り上げて説明しています。

明治時代からの社会の近代化の経緯の中で、車椅子を利用している人が働くことの前条件である通勤について整備が遅れ、1990年代になり、バリアフリーの推進がやっと始められました。しかし、労働、教育、地域社会から障がいのある人達を排除している歴史が続いています。下記へ東俊裕の説明を引用させていただきます。⁽¹⁾

ほとんどの人は公共交通機関、あるいは自動車などの「社会補助システム」を利用して、自己の歩行による移動能力の限界を補っている。

だれもこれらの「社会補助システム」を人の身体能力を補助する道具とは認識していない。しかしこの社会補助システムの保障により社会参加の機会を得て、仕事をしている。

この社会補助システムは明治以来、営々と社会資本として投資されてきた。

しかしこの社会補助システムは電動車いすの利用者には、まだまだ門戸を閉ざしたままの状態が多い。

障がいのない人たちは社会への参加していくためのサポートシステムを独占している。一方、障がいのある人が利用できる社会補助システムへの予算配分は微々たるものに過ぎない。(東俊裕：社会的合意形成 10 p-11 p, 差別禁止法制定に向けて考えること)⁽¹⁾

障がいのある人たちが日本の社会で「社会補助システム」を作る過程で排除されてきた歴史を描き、障がいのある人は障がいのない人と同じ権利をもっていないことを東は説明しています。私たちはあたりまえとしてとらえている「社会補助システム」は失った時、通勤が困難な状況になり、その大切さを実感します。障がいのある人たちには「社会補助システム」が構築されていないことが多いために、合理的配慮を求めていかなければ、労働、教育などの社会への参加は難しい現実があります。

3. 「障害者差別解消法」の特徴

2013年6月、国連の障害者権利条約の批准のための国内法の整備の一つとして、「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律（以下、障害者差別解消法とする）」が成立をしました。以下に法律の概観をします。

(1) 目的（第一条）

「障害を理由とする差別の解消を推進し、すべての国民が、障害の有無によって分けられることなく、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」⁽⁴⁾

そして、次の2つの基本的原則を目的にしていると考えられます。

- ①. 「すべての障がいのある人が障がいのない人の権利と平等に保障されること」
- ②. 「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」つまり、希望する地域社会で生活できる権利に国、地方公共団体等が保障していくことを認めています。

例えば、「見えない」「聞こえない」「歩けない」等の機能障がい、さらに、障がいによる能力の低下を理由にして、本人が希望する学びの場ではなく、障がいのない子どもと教育の場を分ける就学の制度は「障がいのない子どもと平等な教育の機会を保障しているのか」との観点から、議論されています。

これまでは特別な配慮を要する子どもは教育の場を分けられることは、子どもに適した教育を進める上で重要な条件とされてきました。

しかし教育の場を分けることは、地域社会の構成員として、認められない現実もあり、人との繋がりを作る機会が少なく、孤立して生活を続けている場合もあり、「不合理な就学の区別」として議論されています。

(2) 行政機関等における障がいを理由とする差別の禁止（第七条）

差別の解消を推進する差別の禁止と防止のための啓発

行政機関等は事務又は事業を行うに当たり、障がいを理由として障がい者でない者と不当な差別的取扱いをすることにより、障がい者の権利利益を侵害してはならない。⁽⁴⁾

障がいを理由とする合理性のない区別などの行政措置を差別と認識し、障がいのある人の権利の行使を認めることは、これまでに経験していないことです。

「支援を得ながらも、自分のことは自分が決めたい」と自己決定の権利を障がいのある人たちは主張しています。そして、まわりの人たちが「本人の意思を聴かないで大切なことを決めていくこと」が、権利の侵害とされています。障がいのある人の権利を尊重することは、まず、障がいのある人からの相談の機会などを活用して、本人・保護者の思いを傾聴することから始まると思います。障がいを理由とする区別、制限、排除されることが本人・保護者等の気持ちの中で納得できないのはなぜか、さらに、それらの行為により、傷ついた場合は何が問題なのかを明確にすることも大切な話し合いになります。このように不当に区別され、孤立する人たちの意見を聞くこと、そして排除されることによる「自己の否定観」等の目に見えない「不利益」を明確にしていくことは重要になると思います。

また、話し合いの過程において、分ける側、分けられた側のそれぞれの意見を聞く第三者として調停をしていく組織も必要になると思います。この話し合いが対立することだけに終始しないで、分かり合う機会になることが期待されます。

4. 障害者差別解消法の実施へ向けた今後の課題

a. 障がいのある人の意見の傾聴から始まる

障害者差別解消法では差別を解消するための措置として、国や地方公共団体には差別を解消するための地方協議会を組織して、要領の策定をしていくことが決められています。さらに事業者には事業分野別のガイドラインの策定が求められています。その策定をしていく前提には「いままで排除され続けられた障がいのある人の意見をどのように位置づけるのか」との大きな総括課題があります。

この法律の成立過程では、「障がいのある人が他の人との平等な権利をもちたい」を繰り返し訴えられました。「他の人との平等な権利をもちたい」との意味はどんなことでしょうか。例えば、障がいのある人と位置づけられることにより、「失敗すると、傷ついて立ち直ることが難しい」とのまわりの人たちの判断で、様々な経験をするを制限されることがあります。まわりの人たちの善意から産まれた「行動の制限」が、現実に関係づくり、様々な経験をするを難しくしています。そして経験をすることなく自分に自信を持つ機会も奪われています。障がいのある人の中には「失敗する権利を持ちたい」と願っている人もいます。

特別支援学校の卒業生の聞き取り調査では、卒業後に自分とまわりの人たちとの関係に悩む話が多くみら

れます。障がいのある人たちが「障がいのない人から見下されているようで怖い」とか、「何を話しているのか、わからなくて昼休みがづらい」との人間関係づくりの悩みは顕著にあります。

「障がい者である前に人間でありたい」との言葉には、特別支援学校と通常学校の教育制度、分けられたカリキュラム、教育の場等を分けていることを当たり前としている私たち一人ひとりの障がい観が問われています。人と人との連続性を分断し、少数者である障がいのある人を再生産している教育を考え直す話し合いが期待されます。しかしながら、最大の障壁は私たちの意識にあるのではないのでしょうか。障がいのある人たちはこのように生きていくことが幸せであるとの思い込み、あきらめ、蔑みの自分の障がい観との向き合い、自分の意識変革へ向けて、葛藤しながら生きていくことが求められていると思います。

b. 信頼される人間関係そして公的支援

相談する人が信頼できる既存の機関の充実が大切な課題だと思います。そのためには、差別の現実の問題、さらに問題解決の手続きなどをできる限り、情報公開をすることが求められます。市民一人ひとりが信頼できる差別の解消のルールづくり、それらの運用、問題解決の実際を知るための情報公開は教育的な意味があると思います。このように市民が差別に関する学習を主体的に経験できることは障害者差別解消法の普及・啓発の活動の基本になると思えます。

異なる意見を交わし、立場の違い、価値観の違い等を互いに認識しながら、共に生きるための「合意形成」をしていく機会になるならば、この法律の意味は大きいと考えられます。そして法律制定の意味を一人ひとりが自分の生き方の問題として考えることができるようになればと期待しています。

5. 最後に

ある小学校の運動会のクラス対抗のリレーの話です。クラスの仲間に視野が狭く、走ることが苦手な子どもがいました。クラスの子どもたちと教師は「本人と一緒に走りたい」との思いを受けて、本人との話し合いを続けます。そして、彼女と一緒に走ることを全員で決めました。さらに本人と練習を重ね、本番では伴走をつけて走りました。他のクラスはゴールした時、最後の走者は一周遅れで走り始めました。堂々と最後のランナーは走り、完走したのです。そして、クラスの子どもたちは笑顔で迎えたのです。勝ち負けにこだわっている価値観を変え、「みんな一緒がいいよね」と、みんなで話し合いにより決めていく「新たな価値観」

がみられます。

この法律は、多様な価値観の違いを認めること、そして自分自身の障がい観の壁に向き合うことを求めています。障がいのある人を区別したり、排除しないことを基本にして、新たな価値観へ挑戦し、その具体的な生き方を実現する機会をもてると期待します。

障害者差別解消法は「障害の有無によって分けられることなく、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」を目的にしています。他の人と平等に分け隔てなく生きるための「差別解消の基準」を基に今後、「差別的取扱いは何か」「不当な差別的取扱い」として、とらえられたことを地域協議会、および国の人権に関する委員会等で話し合われることが期待されます。そして「障がいのある人たちを分けて、排除している」現実と誠実に向き合い、一人ひとりが真摯な生き方をしていくことが求められます。

引用文献

1. 東俊裕：社会的合意形成 10 p-11 p, 差別禁止法制定に向けて考えること, 障害をもつ人の現状と権利, 当事者がつくる障害者差別禁止法, 現代書館, 2002
2. 大谷恭子：分け隔てなく 53 p-55 p, 障害者とともに一分け隔てなく, 共生社会のリーガルベース, 現代書館, 2014
3. 内閣府：障害者基本法 第二条定義, 平成26年版 障害者白書 186 p, 内閣府
4. 内閣府：障害を理由とする差別の解消, 推進に関する法律, 第三章 行政機関及び事業者における障害を理由とする差別の禁止, 平成26年版 障害者白書, 192 p-196 p, 内閣府, 2014