

## 障害者の権利条約についての一考察

曾 和 信 一 \*

## A Consideration about the Convention on the Rights of Persons with Disabilities

Shin-ichi Sowa

2007年3月に、障がい者の人権侵害を許さず、その人権の保障を国連に加盟する諸国家に課すために、「障害のある人の権利に関する条約（障害者の権利条約）」の署名式が行われ、多くの国が署名した。わが国の政府は同年9月にその条約に署名したが、批准には至っていない。本稿では、障害者の権利条約の成立の過程で、障がい当事者やNGOが積極的に関与し、条約の内容面で大きな影響をもたらしたことの意味するものについて論及した。また、1975年に障害者の権利宣言が出されてから、32年の星霜を重ねて、その宣言内容を拡充深化するとともに法的拘束力をもたせた障害者の権利条約の成立に至るまで、国連の障害者問題への取り組みについて検討した。そして、紆余曲折を経て成立したその権利条約の何が問われているのかを明らかにするとともに、その条約に関連する国内法を整備したうえで、その速やかな批准の必要性について言及した。

**Key words:** 障害者の権利条約、セルフ・アドボカシー、障害者の権利宣言、障害者の機会均等化に関する基準規則、合理的配慮、インクルージョン

はじめに “Nothing about us without us”

“Nothing about us without us”（「私たちが抜きにして、私たちに関することを決めないで」）を合言葉として、障がい<sup>1)</sup>当事者個人及びNGOに結集する人々は法的拘束力のある「障害のある人の権利に関する条約」（以下、「障害者の権利条約」と略す）(the Convention on the Rights of Persons with Disabilities)の制定の過程において、その当事者の自己決定を基本に据えて、その依拠する立場を一貫して自己主張 (assertiveness) し続けた。その当事者たちの魂の叫びともいえる訴えが、あたかもバタフライ効果 (butterfly effect) をもたらすかのように、同時性 (synchronicity) と形容しうる巨大な社会現象を引き起こすとともに、その条約の制定を推進する一助となった。そして、障害者の権利条約の実現に向けて推進するエンパワメント (empowerment) となり、その条約それ自体の内実<sup>2)</sup>に生命を吹き込

んだといえる。

思うに、障がい当事者の思いの丈の主張について遡及して考えてみると、ピープル・ファースト (people first) の訴えを想起できよう。ピープル・ファーストの訴えとは、アメリカ合州国の知的障がい者施設の利用者であるその障がい当事者たちが1974年にオレゴン州で知的障がい者の会議を開催するに際して、その会の名称を検討しているときに出了た次のような発言に由来するものである。“I'm tired of being called the retarded. We are people first.” [私は、知的障がい者とよばれるのはもううんざりだ。私たちは（障がい者であるに先立って）まず人間なんだ。] という一人の若者の発言が共感の輪を広げ、ピープル・ファースト大会という名称に決まった。そして、同年にもたれた第1回ピープル・ファースト大会には500名を越える障がい当事者が集い、その会は成功裡に終わった。その後、ピープル・ファースト運動は、燎原に燃えさかる炎のように、今日では知的障がい者の運動にとどまらずに、属性としての障がいの枠組みを越えて、

\* 四條畷学園短期大学 保育学科

セルフ・アドボカシー (self-advocacy) の運動として世界各国に広がっていったのである。

## 1 障がい者の権利擁護 (アドボカシー) を考える

セルフ・アドボカシーの運動とは、(基本的) 人権の侵害に直面している障がい当事者自らの手によって、自らの権利擁護 (アドボカシー) を図っていくためのグループを含む運動である。その権利擁護という概念について、次のように定義づけができる。

権利擁護とは、「権利に関わる法的・政治的な諸問題に関して、個人や仲間がエンパワメントする (支援を活かして、自分で選んだ、自分らしく生きる力を高める) ことを支援する一定の方法や手続きに基づく活動」である。より厳密に定義すれば、個人や仲間の権利擁護 (アドボカシー) とは、①侵害されている、あるいは諦めさせられている本人 (仲間) の権利がどのようなものであるのかを明確にすることを支援するとともに、②その明確にされた権利の救済や権利の形成・獲得を支援し、③それらの権利にまつわる問題を自ら解決する力や、解決に必要なさまざまな支援を活用する力を高めることを支援する方法や手続きに基づく活動の総体を意味する。つまり、サービス利用者である障害者の権利性に強くアプローチする活動であるといえる。<sup>2)</sup>

ここで明らかなことは、障がい者の権利擁護 (アドボカシー) とは、その当事者の生き方における自己選択と自己決定 (self-decision) を中核とする社会的生活の自立を保障するために、個人や仲間が必要な支援を行う活動であるということである。そのことと併せて、それは、“人間としての尊厳”に基づくノーマライゼーションの思潮がグローバル (glocal)<sup>3)</sup> に進展する中で、障がい者の権利における平等 (機会均等) の意識の高まりはもとより、権利性に根ざして障がい者のニーズの充足や支援の対象としての生活を擁護する活動であるということでもある。

高山直樹氏によれば、そのアドボカシーには、サービス利用者の権利を擁護していく主体から、セルフ・アドボカシー (自分自身のアドボカシー)、シチズン・アドボカシー (市民参画のアドボカシ

ー)、パブリック・アドボカシー (公的責任におけるアドボカシー)、リーガル・アドボカシー (法的なアドボカシー) の四分類によって成立するものであるという。つまり、サービスの主体者であると同時に受益者でもある利用者自身の権利擁護を支えるために、市民 (住民) による自治の力が必要であるということである。また、公的には、利用者の権利擁護の視点から福祉オンブズパーソン (ombuduperson) 制度を確立し、その情報公開を行っていくことこそが行政に携わる者の説明責任 (accountability) であり、そのチェックシステムを確立することが重要である。そのことと併せて、弁護士、司法書士などの法律専門職従事者と福祉サービス利用の当事者、市民の協働によって、法制度のなどの改革を迫っていくことが必要になってくる。そして、それらのアドボカシーが有機的に連動することで、権利擁護システムとして機能すると言及している。<sup>4)</sup>

それでは、なぜ障がい者の権利擁護 (アドボカシー) が必要となったのかということについて、その歴史的経緯をふまえて検討していくことにしよう。

国際的に見ると、第二次世界戦争<sup>5)</sup>での日独伊の枢軸国を中心とした戦時国家 (warfare states) 体制に対抗して、英米仏などの連合国 (United Nations) が掲げた福祉国家 (welfare states) の理念は、連合国が主導する戦後の世界秩序 (world order) を形成していく際に、戦術的であるとともに中、長期的、全体的展望に立った戦略的な意味合いを帯びたものとなった。とりわけ、第二次世界戦争後の東西両陣営が角逐しあった冷戦構造の下で、欧米の資本主義各国は、生産手段の社会的所有を土台とし、人民の社会保障の条件をある一定整備しようとする社会体制である社会主義各国に対抗すべく、生活に困窮する人々を主な対象にして、「ゆりかごから墓場まで」 (from the cradle to the grave) をカバーする社会福祉 (social welfare) の政策を打ち出していった。

翻って戦後の日本社会を見ると、太平洋戦争において焦土と化したわが国の国土の復興を図り、欧米の先進諸国にキャッチアップすべく、政府主導の傾斜生産方式による経済政策を嚆矢にして、市場経済の高度成長政策をドラスチックに行っていた。他方において、セルフ・アドボカシーの

運動が活性化されるまでの戦後 50 年間近く、障がい当事者は、行政の側が主導権を掌握する措置制度のもとに、“自力更生”や“社会的保護”の対象として位置づけられた。更に、彼らは「障害者 (the handicapped)」という恥辱の烙印ともいえるスティグマ (stigma) を押しつけられ、最悪の場合において無権利若しくは権利侵害の状態におかれるという“負の様相 (negative aspect)”を有していたのである。

80 年代後半になると、国際的には東西の冷戦構造が瓦解しはじめ、1990 年にドイツ民主共和国 (東独) はドイツ連邦共和国に吸収・統合され、1991 年にはソビエト連邦が CIS (独立国家共同体) の成立により崩壊した。それらのことを契機に、逆ドミノ理論を実地化するかのように、東欧の社会主義諸国家は解体されていった。そのような状況の中で、社会保障の整備充実を図ろうとする社会主義諸国家の崩壊によって、その対抗軸を失った福祉国家の理念も、その財政負担の軽減化という重くのしかかる現実的な課題に対応すべく、大きく変容せざるをえなくなっていった。その文脈において、歴史的に見て救済的な性格をもつ福祉 (welfare) から、人権思想を基底にして、個人の尊重及び自己実現を意味する権利としての福祉 (well-being) へと発展し変化していったのである<sup>6)</sup>。

この 90 年代という時期に、わが国においても、厚生省 (現在の厚生労働省) は介護保険制度を実施し、制度疲労をきたした社会福祉事業法の改正を発端として、社会福祉基礎構造改革を推進していった。その構造改革において、それまでの措置制度から個人の自立支援を主旨とした自己決定によって、福祉サービスの利用者と提供者との対等な関係を確立していくことが、改革を推し進めるうえでの議論の主眼とされた。それを確立する手段として、“契約”というシステムを導入したといえる。とは言っても、両者の間に対等な関係を確立するためには、そのシステムを導入しただけでは不十分である。そのコンテキストにおいて、それを確立するための基盤の整備 (infrastructure) に向けての利用者支援システムとして、2000 年に社会福祉事業法を改正し、社会福祉法が成立したのである。この改正によって、地域社会の一員として福祉サービスを受ける利用者、地域福祉の推進を担う一員としての地域住民、利用者の意向を尊

重するサービス提供者、サービスの適切な利用の推進にかかる施策を提供する責務を担う国及び地方公共団体などの役割と責任が明らかになったといえよう。

それでは、なぜ、今日において障がい者の権利擁護が必要となったのかということについて考えていくことにしよう。それについて、これまで論及してきたところであるが、国境を越えて国際的に視野に立っての自己決定権の確立に見られるように、国の内外を問わず、権利としての福祉 (ウェルビーイング) の拡充が社会的に要請されてきたという理由が挙げられる。

そこで問題となってくるのは、自らの生き方を自らが選びとり、決めていくことが困難な障がい者の生活と権利を、誰がどのようにしてどこまで擁護する (advocate) のかということであろう。そのことと関連して、“地域での自立生活”を可能にするための新たな制度的サービスの基盤の整備や住まいの確保、バリアフリーを包摂するユニバーサルデザインなどの社会環境の整備こそが喫緊の課題となってくるのである。というのは、行政の不作为行為として、その基盤整備などが不十分なままに障がい者の権利擁護を唱道した場合では、福祉サービスの利用者と提供者との関係は形だけ対等なものになってしまうのであり、結果として財政的に安あがりですまってしまう福祉に加担しかねないからである。

## 2 国連の障がい者問題への取り組みについて

ここで、障害者の権利条約の成立に至るまでの国連の障がい者問題の取り組みについて概観していくことにしよう。

国連は、その人権戦略として、国際的人権保障の活動の基準 (criteria) を設ける一環として、1948 年に出された世界人権宣言以降、人種差別 (racism)、性差別 (sexism)、障がい者差別 (disablism)、高齢者差別 (agism) といったように、個別具体的な差別 (discrimination) に対しての撤廃と禁止をめざして、その人権戦略を繰り広げてきた。また、子どもの権利侵害の状況についても強く指弾してきたところである。その成果として、1969 年には人種差別撤廃条約が発効し、1981 年には女性差別撤廃条約が発効し、1989 年には子どもの権利条約が採

扱され、その翌年に発効するといったように、法的拘束力をもった条約が成立してきた。その活動の一環として、障がい者の権利の確立に向けての取り組みが行われてきたのである。

その取り組みについて具体的に言えば、1971年に「精神薄弱者<sup>7)</sup>(知的障害者)の権利宣言」を国連で決議したことがまず挙げられる。その宣言の中で、「精神薄弱者がさまざまな活動分野における能力を発展させることを援助し、及び通常の生活への彼らのできる限りの統合を促進する必要性に留意し、(中略)精神薄弱者の権利の宣言を公布し、それがこれらの権利の保護のための共通の基礎及び基準の枠組として利用されるように確保するための、国内的及び国際的な行動を呼びかけるものである」と謳っている。そして、「精神薄弱者は、実行可能な最大限において、他の人間と同じ権利を有する」と宣言した。

その宣言を発展的に継承する方向で、知的障がい者(精神薄弱者)だけではなくて、精神障がい者、身体障がい者を含むすべての障がい者を対象として、1975年には、「障害者の権利宣言」が決議された。その決議の中で、障がい者とは、「先天的あると否とを問わず、その身体的又は精神的能力の不全のために、通常個人の及び(又は)社会的生活の必要性を、全部又は一部、自分自身で確保することができない、すべての人間を意味する」と定義づけている。そして、同年齢の市民と同じように、年齢相応の生活を送る権利をはじめとして、その宣言の内容として、障がい者の具体的な権利を明らかにした。そして、それらの宣言内容で指摘された問題点を整理して、1981年には、国連は「完全参加と平等」(full participation and equality)をテーマにして、国際障害者年(International Year of Disabled Persons)に取り組んだのである。

国際障害者年の取り組みは、世界中の人々が障がい者問題に関心を向け、その問題の解決に必要な行動を繰り広げていこうというものであった。この取り組みを実効あらしめるための国際障害者年行動計画では、それまでの障がい(者)観を見直し、その見方の変革を迫った。つまり、障がいとは個人とその環境との関わりとして捉え直して、障がい者が社会から隔離され排除される社会の仕組みを問い直すとともに、つくり変えていこうということであった。

国際障害者年では、障がい者があたりまえの市民として、社会の中で普通に生活し、教育、社会福祉や労働の場をはじめとして、あらゆる領域で“完全な社会参加、「人間としての尊厳」及び権利における平等”を実現していこうとするノーマライゼーションの思想を提起した。この思想は障がい者をノーマル(normal)な人—normalには、norm(規範)を遵守するという意味あいも有していることに留意する必要がある—にすることを意味するのではなくて、障がい者を受け入れ、普通の生活条件を提供しようとする考え方である。だから、障がい者を地域社会から閉め出したりすることを否定し、その子ども時代はできるだけ親と一緒に暮らし、成人した暁には親と独立して暮らせるように社会的に支援しようとするものである。それと同時に、その国際年において、障がい当事者による主体的な社会参加と、自己選択と自己決定の権利に基づく自立生活に向けての条件整備にも、着実に取り組みはじめた。

しかしながら、社会生活への障がい者の参加はもとより、社会的経済的發展における完全参加と、その發展によって生み出された生活条件の改善の面での平等な分配を実現していくという国際障害者年の取り組みは、1年間ではその達成がきわめて困難であった。それで、国際障害者年が終わった後も、その課題に引き続いて取り組む必要があることから、1982年の国連総会で、その翌年から1992年までを「国連・障害者の10年」とすることを定めた。そのテーマは、国際障害者年のそれと同様、「完全参加と平等」に向けての取り組みであった。その国連・障害者の10年の取り組みを確実なものとするガイドラインとして、機会の均等化、リハビリテーションなどを支柱とする「障害者に関する世界行動計画」が1982年国連総会で決議された。この国際障害者年とそれに続く国連・障害者の10年の取り組みと障がい者差別からの解放運動などの進展とが相まって、さまざまな問題を孕みながらも、障がい者の権利が拡張していったのである。

その国連・障害者の10年の中間年にあたる1987年に、国連が主催してスウェーデンのストックホルムで専門家会議が開かれた。その会議の中で、「障害者に関する世界行動計画」の実施状況が問題として取りあげられた。とりわけ、障がい

起因する差別を撤廃し、障がい者の人権を保障するために、障害者差別撤廃条約を国連で決議するように勧告した。それを受けて、1987年にイタリア政府代表がその条約の草案を国連総会に提出したが、ほとんどの国はその条約案に反対の意思を表明した。その2年後の1989年に、障害者の権利条約案がスウェーデン政府から国連総会に提案された。しかしながら、子どもの権利条約の成立を間近にして、自国ではそれ以上の条約を考える余裕がないといった理由、障がい者問題は人権問題としてよりも社会問題として、各国が解決すべき問題であるといった理由、条約化がかえって障がい者の特別扱いにつながりかねないのであり、むしろ社会的に統合 (integration) すべきであるといった理由などで、その条約案への反対が多かった。1990年に再度スウェーデン政府から条約の策定の提案を行ったが、各国の合意が得られるに至らなかった。そこでスウェーデン政府は、ガイドラインの作成を求める働きかけをした結果、各国の妥協の産物として、法的拘束力と強制力を伴わない「障害者の機会均等化に関する基準規則」(The Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities) が、1993年の国連総会の場で採択されるという事態のなりゆきを辿ったのである。

その基準規則について見ていくと、その規則の中で平等な参加のための前提条件として、理解の促進、医療、リハビリテーション、支援サービスの4つの規則を示している。それに次いで、平等な参加のための目標分野として、(環境と情報への)アクセス、教育、雇用、所得・社会保障などを取りあげて、障がい者の社会参加と選択権における機会の平等のために、世界的な基準規則が設けられた。国連は、その規則をよりどころにして、その加盟国に対して障がい者(児)差別を解消するための努力を求めている。

その基準規則は国際人権規約のように法的拘束力を伴う人権条約ではないが、国連に加盟する過半数の国家がその基準規則を採択し遵守するに至った際には、国際慣習法としての意味を有するものである。換言すると、国際慣習法となれば、国連は加盟各国に基準規則を遵守する道義的責任と政治的約束を要請するということである。とは言うものの、各国政府による報告制度を規定して

いないという意味で、各国にとって都合のよい緩やかな規則であるともいえる。だから、その基準規則はあくまでも障害者の権利条約の実現に向けてのプロセスであったという位置づけが必要であろう。

アジア・太平洋地域では、1992年に開かれた国連アジア・太平洋経済社会委員会(ESCAP)の総会において、日本を含む33カ国の共同提案で、1993年から2002年までを、「アジア・太平洋障害者の10年」とすることを決めた。アジア・太平洋地域において、発展途上国が多く存在する。それらの国々は、障がい者問題への取り組みに立ち後れがみられる。「アジア・太平洋障害者の10年」は、その立ち後れや各国の間にみられる取り組みの格差を是正し、「国連・障害者の10年」の成果をさらに発展させて、その対策の推進を図るためのものであり、今日アジア・太平洋の国々で取り組んできた。なお、国連という地域組織はアジア・太平洋州を含めて全部で5地域あるが、第二次の10年に取り組んだ地域は他には見当たらないといえる。それだけに、「アジア・太平洋障害者の10年」において、どのような活動が展開されるか、国際的に注目された。そして、その10年の行動計画は、障がい者施策推進のモデルとして、世界的に評価されるに至った。ESCAPでは、その10年の行動計画の成果をふまえて、今後の課題に取り組む方向で、新たな「アジア・太平洋障害者の10年」として、2003年から2012年までの10年間の活動をしている。

障がい者の人権問題の基調にあるノーマライゼーションの考え方は、国連において採択された「精神薄弱者(知的障害者)の権利宣言」(1971年)、「障害者の権利宣言」(1975年)及び国際障害者年(1981年)を契機にして、国際社会において認知されることになった。その後1993年に国連で採択された「障害者の機会均等化に関する基準規則」に至るまで、障がい者の人権を保障するための法的拘束力を持ちえなかったという意味で、国連が主導する国際社会において、その枠組みづくりとしては必ずしも充分だとはいえなかった。そこで、現に障がい者が日々人権を侵害されてきたという状況にあることを憂慮して、その人権を法的に保障する義務を国家に課すために、障がい者についての権利条約をつくる必要があるといった機運が国際社

会において盛りあがってきた。

その文脈において、2001年の国連総会でメキシコ大統領が条約の提案を行い、2002年から「障害のある人の権利に関する条約」の起草に向けての取り組みが本格的に始まった。その後、2004年に国連のNGO（非政府の障がい者団体）を含む作業部会において、条約づくりを円滑に行うための叩き台として、条約にかかる作業部会草案が作成された。その翌年には、その草案に批判と検討を加えて議長草案が出された。2006年には、その議長草案を特別委員会で検討したうえで、条約草案が採択された。そして、その年末の国連総会の場において、全会一致で障害者の権利条約が採択されたのである。

### 3 障害者の権利条約をどのように捉えるか

2007年3月30日には、障害者の権利条約に署名するために国連総会の場が開放され、多くの国が将来において批准する意思を有することを表明する行為として、その条約に署名した。わが国の政府も同年9月28日に、その条約の署名を行った。しかしながら、その批准には国会の承認の手続きが必要であり、批准の時期については未定の状態である。だから、わが国の政府に対して、障がい当事者、NGOを含む関係者はもとより国際（民際）社会から、関連する国内法の整備など必要な手立てをしたうえで、早急な条約の批准が要請されるところである。

障害者の権利条約は、「障害者の権利宣言」に盛り込まれた内容をさらに発展させ、法的拘束力をもたせることで、障がい者の人権の保障を企図したものと見える。思うに、1975年に障害者の権利宣言が出されてから32年間、1987年にイタリア政府が最初に条約の提案を行ってから、20年間という星霜を重ねて、障害者の権利条約が現実化したのである。

その障害者の権利条約は前文と50条で構成されている。その50条の構成については、以下の通りである。第1条で「目的」、第2条で「定義」、第3条で「一般的原則」、第4条で「一般的義務」、第5条で「平等及び非差別」、第6条で「障害のある女性」、第7条で「障害のある子ども」、第8条で「意識向上」、第9条で「アクセシビリティ」、

第10条で「生命に対する権利」、第11条で「危険のある状況及び人道上の緊急事態」、第12条で「法の前における平等の承認」、第13条で「司法へのアクセス」、第14条で「身体的自由及び安全」、第15条で「拷問又は残虐な、非人道的な若しくは品位を傷つける取扱い若しくは刑罰からの自由」、第16条で「搾取、暴力及び虐待からの自由」、第17条で「個人のインテグリティの保護」、第18条で「移動の自由及び国籍」、第19条で「自立した生活（生活の自律）及び地域社会へのインクルージョン」、第20条で「個人の移動性（モビリティ）」、第21条で「表現及び意見の自由、並びに情報へのアクセス」、第22条で「プライバシーの尊重」、第23条で「家庭及び家族の尊重」、第24条で「教育」、第25条で「健康」、第26条で「ハビリテーション及びリハビリテーション」、第27条で「労働及び雇用」、第28条で「十分な生活水準及び社会保護」、第29条で「政治的及び公的活動への参加」、第30条で「文化的な生活、レクリエーション、余暇及びスポーツへの参加」、第31条で「統計及びデータ収集」、第32条で「国際協力」、第33条で「国内的な実施及びモニタリング」、第34条で「障害のある人の権利に関する委員会」、第35条で「締約国の報告」、第36条で「報告の検討」、第37条で「締約国と委員会との協力」、第38条で「委員会と他の機関との関係」、第39条で「委員会の報告」、第40条で「締約国会議」、第41条で「寄託先」、第42条で「署名」、第43条で「拘束されることについての同意」、第44条で「地域的な統合のための機関」、第45条で「効力発生」、第46条で「留保」、第47条で「改正」、第48条で「廃棄」、第49条で「アクセシブルな形式」、第50条では「正文」といったように構成されている。

ここでは、障害者の権利条約の主要な条文の内容について考えていくことにしよう。

第1条の「目的」では、「この条約は、障害のあるすべての人によるすべての人権及び基本的自由の完全かつ平等な享有を促進し、保護し及び確保すること、並びに障害のある人の固有の尊厳の尊重を促進することを目的とする。障害（ディスアビリティ）のある人には、種々の障壁との相互作用により、他の者との平等を基礎とした社会への完全かつ効果的な参加を妨げるものがある、長期の身体的、精神的、知的又は感覚的な機能障害（イ

ンペアメント)のある人を含む。」と明記されている。

障がい者を含むすべての人の人権を確保することと関わって、障がい者の人権を保障するとともに、ノーマライゼーションの実現の促進を目的としている<sup>8)</sup>。また、障がいの定義について、前文と第1条の後段において言及している。前文では、「障害(ディスアビリティ)が形成途上にある概念であること、並びに障害が機能障害(インペアメント)のある人と態度上及び環境上の障壁との相互作用であって、そ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から生じること」と明記している。その前文と第一条の後段の内容から明らかなように、個人の機能障がいを重視して、その身体器官の不全を治療しようとする「医療モデル」—医学で用いられる診断や治療の順序を障がい者への援助の過程で展開しようとする考え方や、社会に適應できるように個人の属性としての「障害」を治療し克服することが必要だという捉え方に基づくモデル—から、障がいを社会との関係で捉え、社会的障壁(disabilities)をつくりだしてやまない社会をつくりかえていくといった「社会モデル(自立生活モデル)」へと発展し変化してきた障がいの定義だといえるだろう。

第2条の「定義」において、『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」と位置づけている。

そこで定義づけられているところの「合理的配慮(reasonable accommodation)」について、「特定の場合において必要とされる、障害のある人に対して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、不釣り合いな又は過重な負担を課さないものをいう」と定義している。法律用語としてやや難解ではあるが、その合理的配慮について、例えば、視覚障

がい者が試験を受ける際に、点字での受験を認めるとともに、試験に要する時間を延長するといった配慮を行うなど、実質的な機会の均等を保障するといったことである。

ここでは、「障害に基づくあらゆる区別、排除又は制限」が差別であって、「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」を障がいに基づく差別であると言及している。また、「合理的配慮を行わないこと」も障がいに基づく差別の定義に含めている。つまり、差別の定義には、障がい者を排除し差別する意図があって行う差別のみならず、忌避し差別をするつもりがなくても、合理的配慮を行わないことが客観的にみて差別につながるものも障がい者差別に含めている。例えば、レストランの入り口に階段があり、車椅子を利用する障がい者がそのレストランに入れない場合、その店主がその障がい者の入店を拒否していなくても、「合理的配慮を行っていない」ということで差別と見なされる。だから、そのような場合、その店のオーナーは障がい者がレストランに入れるようにスロープや自動扉を設けるなどの配慮が必要となってくるのである。

そのことと関連して、2006年に、わが国ではじめての「障害者差別禁止条例」である千葉県の「障害のある人もない人も共に暮らしやすい千葉県づくり条例」の中の第16条(合理的な配慮に基づく措置)で、次のように規定している。つまり、「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必要な合理的な配慮に基づく措置を行わないこともまた差別であるとの認識に立ち、当該差別の状況に応じて必要な合理的な配慮に基づく措置を行わなければならない」と明文化し、「合理的な配慮に基づく措置を行わないこと」が差別であると規定している。

障害者の権利条約の第3条の「一般的原則」において、「(a)固有の尊厳、個人の自律(自ら選択を行う自由を含む。)及び人の自立の尊重(b)非差別(c)社会への完全かつ効果的な参加及びインクルージョン(d)差異の尊重、並びに人間の多様性及び人間性の一部としての障害のある人の受容(e)機会の平等(f)アクセシビリティ(g)男女の平等(h)障害のある子どもの発達しつつある能力の尊重、及び障害のある子どもがそのアイ

デンティティを保持する権利の尊重」を謳っている。ノーマライゼーションとインクルージョンに貫かれたそれらの原則こそ、障害者の権利条約の基調をなすもののだといえる。

インクルージョンについては、社会的インクルージョン (social inclusion) と (学校) 教育でのインクルージョン (educational inclusion) から構成される概念である。

前者の社会的インクルージョンについて、第19条の「自立した生活 (生活の自律) 及び地域社会へのインクルージョン」において、「この条約の締約国は、障害のあるすべての人に対し、他の者と平等な選択の自由を有しつつ地域社会で生活する平等な権利を認め、また、障害のある人によるこの権利の完全な享有並びに地域社会への障害のある人の完全なインクルージョン及び参加を容易にするための効果的かつ適切な措置をとる」と記している。つまり、条約の締約国は、障がい者が地域社会で生活する権利を認め、地域社会への完全なインクルージョンを支援することを求められているのである。

後者の教育でのインクルージョンについては、第24条の「教育」の中で、「締約国は、教育についての障害のある人の権利を認める。この権利を差別なしにかつ機会の平等を基礎として実現するため、締約国は、あらゆる段階におけるインクルーシブな教育制度及び生涯学習であって、次のことに向けられたものを確保する。(a) 人間の潜在能力並びに尊厳及び自己価値に対する意識を十分に開発すること、並びに人権、基本的自由及び人間の多様性の尊重を強化すること。(b) 障害のある人が、その人格、才能、創造力並びに精神的及び身体的な能力を最大限度まで発達させること。(c) 障害のある人が、自由な社会に効果的に参加することを可能とすること」と明記している。

締約国は、障がい児・者の教育権を認めただうで、無差別にその教育権を実現するために、インクルーシブな教育制度及び生涯学習の確保を謳っているのである。その条文の「締約国は、あらゆる段階におけるインクルーシブな教育制度及び生涯学習であって、次のことに向けられたものを確保する」という箇所について、外務省の「障害者の権利に関する条約 和文テキスト (仮訳文)」では、「次のことを目的とするあらゆる段階における障害者

を包容する教育制度及び生涯学習を確保する」となっている。インクルージョンとは、歴史的に見て障がい者が長い間社会的にエクスクルージョン (exclusion) 即ち「排除」されてきたことへのアンチテーゼとして、その障がい当事者及び関係者から提起されてきた概念である。だから、外務省訳の「包容」という言葉は必ずしも適切な訳とはいえず、それは障がい者・児の社会的な排除から受け入れによる変革へのパラダイムシフト (paradigm shift) を志向した概念であるといえる。

障害者の権利条約は、障がい者に関わる教育や就職などの差別を撤廃し、社会参加を促すことを主たる目的とした条約である。いま、障がい児教育を取りあげてみれば、障がい児を通常の教育から分離しての教育は差別であることは明らかである。そうであるとすると、わが国で2007年度からはじまった特別支援教育という特別支援学校での教育が分離教育にあたるものであり、制度的には差別であるといえよう。だからこそ、インクルーシブな教育として地域での通常の普通教育を推進することで、既存の普通教育のあり方を問い直しつつ、特別支援教育制度それ自体の更なる転換が求められる。

障がい者の雇用において、わが国の障害者雇用促進法では、企業は原則として常用雇用労働者の1.8%以上の障がい者を雇用するように義務づけられている。しかしながら、全人口から見てその2倍以上いるといわれる障がい者の割合から見て、1.8%以上という数値が妥当なものかどうかが問われてくるといえよう。

また、1990年に障がい者に対する差別の禁止とアクセスの保障を法的に国民に義務づけた連邦の法律であるADA法 (The Americans with Disabilities Act: 障害をもつアメリカ人法) の影響や、国連・障害者の10年への取り組みの成果として、わが国で「心身障害者対策基本法」の全面的見直しの機運が高まり、1993年には、議員立法により障害者基本法が成立し、障がい者の範囲の明確化、障害者基本計画の策定、バリアフリーの促進などがその法で規定された。その後、国際的に「障害者差別禁止法」を制定する国が増加し、障がい者の地域生活を支援する制度の整備の推進を背景に、2004年に議員立法によって障害者基本法が改正された。その基本法の改正の内容として、基本的理



念に「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」ことを明記したことが挙げられる。また、差別禁止とともに、あらゆる分野への社会参加のできる社会の実現に寄与することを、国及び地方公共団体の責務として明らかにした。しかしながら、差別を受けた障がい者への救済措置がないために、その救済を規定する条文を盛り込むとともに、障害者基本法の全面的な見直しが必要になってくる。

障害者の権利条約に照らしあわせて、障がいの権利が侵害されず、真にその権利が保障されるように、障害者基本法の見直しをはじめとして、障がい者に<sup>9)</sup>応益負担を強いることで障がいの自立を阻害する法律と関係各方面の人々から指摘されている障害者自立支援法の変革が問題となってくる。そして、わが国において「障害者差別禁止法」の制定の問題はもとより、障害者の権利条約に関連する国内法を喫緊に整備したうえで、可及的速やかにその条約の批准を行うことが、国内はもとより国際社会からも要請されてきているのである。

#### 【注】

- 1) わが国において、心のバリア・フリーに関わっての取り組みとして、一部の地方自治体をはじめとして、ある一定の社会福祉法人、学校法人の組織、NPO(非営利団体)などが、「障害者」の“害”が「さまたげとなるもの」として、否定的な意味あい使われてきたという批判を受けとめて、人権尊重及び障がいを個性として捉える観点から“障がい”とひらがな表記に改めてきた。もっとも、表記上のルールとしては、“ひと”を直接的に形容する場合、“害”を“がい”と表記するとともに、法令・制度や固有名詞に関しては、そのままの表記とすとして使い分けられるようになった。本稿で法令・制度や固有名詞を除いて、“障がい”といったようにひらがな表記をしていくことにする。
- 2) 佐藤久夫・北野誠一・三田優子編著『福祉キーワードシリーズ 障害者と地域生活』中央法規、20頁、2002年。
- 3) グローカル (glocal) とは、グローバル (global) とローカル (local) から造られた概念であり、“Thinking Globally, Acting Locally” (国境を越えて地球規模の視野をもって考え、草の根の地域の視点で行動していこう) といったグローカリズム (glocalism) のスローガンに見られるように、既存

の枠組みに囚われず、パラダイム・シフト (分析の枠組みの転換) を図っていこうとする考え方を意味したものである。

- 4) 権利擁護研究会編集『ソーシャルワークと権利擁護 — “契約” 時代の利用者支援を考える』中央法規、38～40頁、2001年。
- 5) 世界大戦ではなくて、世界戦争と表記した理由について、大戦とは戦争を行った勝者がその大国主義にねざして、戦争を合理化し讃美する際に使われ、来るべく戦争への勝利を高々と宣言するという意味あい使われてきたが、その勝者だからといって、戦争の加害からは決して免れることはできず、戦争は人類への犯罪であり、最大の人権侵害であるという理由から、そのように表記する。
- 6) 詳細について、高橋重宏『ウェルフェアからウェルビーイングへ』(川島書店、1994年)を参照されたい。
- 7) 精神薄弱という用語について、そこでのいう精神には人格を含んでおり、精神ないしは人格が薄弱であるという意味で、否定的ニュアンスの色合いが濃く、また障がい者を差別する用語でもあるとして、親の会など関係団体から批判の対象となった。その後、関係各方面から精神薄弱という用語を変える動きが活発となり、障がいの状態を中立的に表現できるものとして、「知的障害」という用語が使われるようになった。そして1999年には法律上の表記も「知的障害」に全面的に改められるに至ったという経緯がある。
- 8) ノーマライゼーションという用語は障害者の権利条約では一切用いられていない。ノーマライゼーションには、障がいの社会へのインテグレーション (統合化) に近い意味内容を含むということで、それに代わってインクルージョンという概念がその条約の条文中で多用されているといえる。
- 9) 応益負担とは、障害者自立支援法でいえば、福祉や医療の費用負担の9割を国や地方自治体が負担し、残りの1割を障がい者が原則として負担しなければならない仕組みを意味するものである。それに対して、その所得に応じて利用者の負担の金額が決められる仕組みを応益負担という。そこで問題となるのは、障がい者にとって人間的必要を充たすための基本的な行動やコミュニケーションなどを保障するための支援がその当事者にとっての“益”とみなされ、その利用者が福祉や医療にかかる費用の一部負担をする必要があるかどうかということである。

(補注) 本稿で引用した障害者の権利条約についての訳文は、ことわり書きがない場合において、すべて川島聡、長瀬修の両氏の仮訳を参照した。

【参考文献】

- 1) 近藤久史・二文字理明・藤田和弘編著『障害者福祉概説』明石書店、2003年。
- 2) 定藤丈弘・佐藤久夫・北野誠一編集『現代の障害者福祉』有斐閣、1997年。
- 3) 田畑茂二郎・竹本正幸『国際人権条約・宣言集』東信堂、1990年。
- 4) 東俊裕監修、DPI日本会議編集『障害者の権利条約でこう変わる』解放出版社、2007年。
- 5) DPI日本会議著『問題てんこもり！ 障害者自立支援法』解放出版社、2007年。
- 6) 曾和信一『障がい者・児共生とは何か』ミネルヴァ書房、2007年。

－ 2008. 2. 20 受稿、2008. 2. 23 受理－