

障がい者・児共生論についての一考察

曾 和 信 一 *

A Consideration on the Theory of Living-Together that Supports Persons & Children with Disabilities

本稿では、まず、ソローが『森の生活』という著書で問いかけたものとして、市民的不服従の考え方とともに、市民運動における連帯の問題点について言及した。その運動の中でも、「私たちを抜きにして、私たちに関することを決めないで」という言葉を合言葉として、世界の障がい者運動を結集して、障害者の権利条約の成立に向けて取り組んだことの意義を評価した。わが国においても、その権利条約を批准すべく、国内法の整備の一環として、改正障害者基本法、障害者総合支援法、障害者差別解消法を成立させたが、その間の経過の問題を検討するとともに、その課題について提起したところである。

Key words: 市民的不服従、障害者の権利条約、改正障害者基本法、障害者総合支援法、障害者差別解消法

はじめに — ソローの『森の生活』で問いかけるもの

人が彼の仲間と歩調をともしないとすれば、それはたぶんかれらとちがった太鼓手を聴いているからだ。人は、いかに遠くとも、またどんな調子のものであっても、自分の耳で聞く音楽に合わせて足をはこぶことだ。⁽¹⁾

前述の文言は、「市民的不服従」(Civil disobedience)を説いたアメリカ合州国の文学者であり、思想家であるヘンリー・D・ソロー(Henry David Thoreau)が『森の生活』の中で綴ったものである。

ソローは「統治することのもっとも少ない政府こそ最良の政府」⁽²⁾という人口に膾炙された言葉で始まる『市民の反抗』において、政府の行う不正には自分は加担しないという意味での良心的抵抗の問題について論じている。そのことと併せて、黒人に対する奴隷制度や対メキシコ戦争への反対の意思表示として、税の支払いを拒否することで投獄されたソローは、「人間を不正に投獄する政府のもとでは、正しい人間が住むのにふさわしい場所もまた牢獄である」⁽³⁾と喝破した。

その文脈での市民的不服従とは、市民にとって不利益を被る(であろう)ある種の法律やそれを強いる国家権力による要請や命令などに服従することに対して、非暴力的な手段によって積極的に拒絶することを意味している。その考え方は、インド独立の父と慕われたマハトマ・ガンディーの非暴力・不服従運動を嚆矢として、アメリカ合州国の人種差別撤廃運動としての公民権運動(civil rights movement)の指導者のひとりであるマーティン・ルーサー・キング牧師などに受け継がれ、南アフリカ共和国のネルソン・マンデラをリーダーとする反アパルトヘイト(anti-apartheid)の闘争を支える理念へと発展し変化していった。そして、米国大統領選勝利のスピーチの中で、‘Yes, we can change’⁽⁴⁾と訴えたオバマ大統領の行動と思想の形成にも多大な影響を与えたのである。

ところで、これまでの障がい者運動を含む市民運動は、ともすれば自分たちにとって足並みの合わない者に対して排他的になり、その結果として彼らを蹂躪する傾向が強かったといえる。「人は、いかに遠くとも、またどんな調子のものであっても、自分の耳で聞く音楽に合わせて足をはこぶ」ことを認めあって、より広範な人々との連帯を志向して、できるかぎり幅広い運動を繰り広げるこ

* 四條畷学園短期大学 保育学科

とが重要である。そうでなければ、市民運動は異分子を排除するとともに自らが純粹培養主義となり、その運動それ自体衰退していかざるをえないだろう。

そのような陥穽に嵌まらないために、お互いに違いを違いとして尊重しつつ、共闘していける問題では手を繋いでいくことがより一層大切になってくるのではないか。そのひとつの可能性を示す障がい当事者の市民運動として、「障害のある人に関する権利条約」(the Convention on the Rights of Persons with Disabilities) (以下、「障害者の権利条約」と略す) の制定に向けての継続した取り組みがあるといえよう。そこで雑駁ではあるが、その条約をめぐる現況と課題について検討していくことにする。

1 「私たちが抜きにして、私たちに関することを決めないで」

「私たちが抜きにして、私たちに関することを決めないで」(‘Nothing about us without us’) を合言葉として、世界中の障がい当事者個人及び人権に係る NGO に結集する人々は、法的拘束力のある障害者の権利条約の制定の過程において、一貫して主張し続け、より広範な市民運動を組織化して粘り強い取り組みを行ってきた。その当事者たちの訴えが多くの人々に共感を呼び起こし、その条約の制定を推し進める大きな原動力となった。そして、その訴えは、あらゆる障がい者の尊厳と権利を保障するための人権条約である障害者の権利条約の実現に向けてのエンパワメントとなり、その条約の内容において障がい当事者の参画の視点をより明確なものにしたのである。

そこで、障がい当事者の“思い”をある一定結実した障害者の権利条約について論及していくことにしよう。その権利条約について、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、その条約の署名式が行われた。多くの国がその条約を批准し、2008年5月には発効した。わが国の政府は2007年9月にその条約に署名し、その早期の締結をめざした。しかし、障がい者運動団体が法整備などの国内対策を充実させようとして批准する必要があるという指摘と相まって、その条約に抵触する国内法

の変更と新たな法律の制定に着手し、条約への批准が手間取り、遅れていたという経緯がある。

その国内法の整備の一環として、2011(平成23)年には障害者基本法の一部が改正され、公布、施行された。また、2006(平成18)年に成立した障害者自立支援法から、2012(平成24)年には「障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律」(以下、「障害者総合支援法」と略す)へとその名称が変わるとともに、法律の理念や目的が変更され、2013(平成25)年4月から障害者総合支援法が施行された。そして、同年6月に障害者差別解消法を国会で成立させるなど、その条約の批准に向けての国内法を着実に整備していった。

障害者の権利条約の批准のための国内法の整備がなされた2013(平成25)年12月に、条約の承認案が国会で正式に承認された。2014(平成26)年1月には、わが国の政府は障害者の権利条約の批准書を国連事務総長に寄託した。そのことによって、その権利条約は同年2月からその効力が生じることになった。その条約の発効から6年弱の星霜を経て、わが国は遅ればせながら、世界で141番目の批准国となった。その条約を承認する過程で、国内法制度の整備の一環として審議され成立した改正障害者基本法、障害者総合支援法及び障害者差別解消法の問題について、以下において、順次論及していくことにしよう。

2 改正障害者基本法について考える

1970(昭和45)年に、障がい者運動団体の活動とも相まって、議員立法として心身障害者対策基本法が成立した。そもそも“基本法”とは、国の基本方針に基づく措置を講じることを定めた法律であり、その関連法の中で優越的な法的位置づけがなされるものである。

その基本法の施策を具体的に拡大させるために、1993(平成5)年に障害者基本法が議員立法として制定された。その障害者基本法は、障がい者への“対策”を講じる基本法から、障がい者についての基本的な考え方を明確にしたものへと発展した法律である。そのようにパラダイム(知の分析の枠組み)転換(paradigm shift)がなされた背景には、1981年の「完全参加と平等(full participation and equality)」をテーマとした国際障

害者年（International Year of Disabled Persons）と、1983年から1992年までの国連障害者の10年（UN Decade of Disabled Persons）の取り組みが挙げられよう。それらの取り組みの成果を障害者基本法の条文の中に盛り込むとともに、障がい者の定義も改正されるに至った。

2004（平成16）年には、障がい者差別の禁止規定を組み込んだ障害者基本法の改正が議員立法という手続きによって行われた。その法の中に障がい者差別の禁止規定を組み込んだ背景には、国連で障害者の権利条約の成立に向けて、熟成されつつあったことにエンパワメントを得て、わが国の障がい者運動団体がその差別禁止法の実現を求めている活動が実を結んできたことがあるだろう。さりとて、差別についての具体的な定義がその条文の中で明らかにされていないという問題が残されたともいえる。その障害者基本法には5年後の見直しの規定が付されており、2009（平成21）年に改正される予定であった。その年には民主党政権への交代がなされ、障がい者制度改革推進会議（以下、「推進会議」と略す）での法改正の検討に引き継がれたのである。

同年12月に、内閣総理大臣を本部長にして、すべての国務大臣を構成員とした障がい者制度改革推進本部（以下、「推進本部」と略す）が設置された。推進本部の目的は、わが国の法律や制度を障害者の権利条約の考え方に照らしあわせてつくり変えていき、障がい者のおかれている生活条件をよりよいものにしていくことに求められた。この推進本部が、障がい者とその家族及び支援者などの“思い”を集約して、法制度の改革を実現するために推進会議を設置した。その推進会議のメンバーは26名で構成されているが、その半数以上が障がい当事者である。その中でも、推進会議の担当室長には障がい当事者がなっていることが刮目されるところである。

その推進会議は精力的に催され、その会議で取りまとめた意見に基づいて、推進本部と内閣が改正障害者基本法の法律案をつくった。その改正法律案をベースにして与野党間で話しあって修正協議を行い、2011（平成23）年7月に衆参両院において全会一致で可決された。そして、同年8月より政府立法として交付・施行されたのが改正障害者基本法である。その改正障害者基本法は、第1章

の第1条から第13条までの総則とよばれる法律の骨格を形づくる条文と、第2章から第4章までの各則といえる条文及び附則とで構成された法律である。

思うに、心身障害者対策基本法から障害者基本法に至るまで、その法律の基本の理念は“福祉の増進”と“障害の予防”にとどまるものであった。それに対して、今回の改正障害者基本法では、第1条の法の「目的」において、それらの理念から障がい者を権利の主体として捉えるという意味でのパラダイム転換を行った。また、すべての国民が基本的人権を享有しているという考え方にに基づき、障がいがあってもなくても分け隔てをしないで、障がい者を含む一人ひとりを大切にすインクルーシブな共生社会をつくることをめざすようになったことである。

第2条の「障害者」と「社会的障壁」の定義では、障がいの社会モデルが採り入れられた。障がいの社会モデルとは、障がい者の社会参加の困難さの原因を、個人の機能障がいではなく、社会的障壁の方にあるという考え方にに基づくモデルである。また、そこでいう社会的障壁とは、障がい者にとっての障壁となるような事物、制度、慣行、観念その他一切のものを指している。そして、第3条では、「地域社会における共生等」を謳い、障害者の権利条約を踏まえて、めざそうとする内実と方向性として、地域社会へのインクルージョンの取り組みの必要性を明らかにした。

第4条では、障がいを理由とした「差別の禁止」を明記した。差別の禁止とは、障がいを理由として、特別扱いをするのではなく、平等に扱われないことを禁止するということである。とは言っても、そこでいう平等とは、機会の平等（均等）（equal opportunity）か結果（享受）の平等（equality of results）なのかという問題がある。後者の結果（享受）の平等にバイアスをおくとすれば、積極的差別是正措置（affirmative action）が図られる必要が生じてこよう。また、社会的障壁の除去の実施について、「合理的な配慮」が記されているが、その定義が明確にされておらず、障害者の権利条約という「合理的配慮（reasonable accommodation）」との整合性を図っていく必要があろう。

各則にあたる第16条の「教育」において、「障害者が、その年齢及び能力に応じ、かつ、その特

性を踏まえた十分な教育が受けられるようにする」ことを教育の目的と規定した。その目的を実現するために、「可能な限り障害者である児童及び生徒が障害者でない児童及び生徒と共に教育を受けられるよう配慮しつつ、教育の内容及び方法の改善及び充実を図る等必要な施策を講じなければならない」と定められた。「可能な限り」という条件をつけながらも、「共に教育を受けられるよう配慮」することを明文化することで、支援のある共生共育を意味するインクルーシブ教育をめざすことを明らかにしたのである。

ここまで改正障害者基本法の中で重要な条文といえる箇所について論及してきた。その基本法の課題について、DPI 日本会議議長の三澤了氏は次のように指摘している。

差別の定義のあいまいさや規定のいくつか「可能な限り」という制約的な前置きのみうけられることは、解釈の仕方によってはいい加減な対応がされかねないものとして懸念されます。とくに、第3条（地域社会における共生）において、「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（略）」ということで、地域生活の権利を狭めてしまうものになりかねない心配があります。⁴⁾

三澤氏が懸念するように、「可能な限り」という条件が「地域社会における共生等」「医療、介護等」「教育」「療育」に係る改正障害者基本法の条文の中に散見されるという問題点がある。それらの条文に盛り込まれている「可能な限り」とは、できるだけ、やれる範囲で最大限にという意味があり、解釈の仕方によっては曖昧さを残す性格を有する表現である。だからこそ、多様な障がい者運動を結集することで、障がい者問題に係る政府の施政上の方針や方策に最大限の譲歩を迫っていくことが重要である。言い換えると、その「可能な限り」という制約的な表現を全面的に削除する方向で、粘り強く取り組んでいくことが今後の重要な課題となってくるのである。

3 障害者総合支援法について考える

ここでは、障害者総合支援法について考察していくことにする。障害者総合支援法について、基本的に押さえたいことは、「障害者自立阻害法」と

も揶揄された障害者自立支援法を廃止し、新たに制定された法律ではないということである。むしろ、障害者総合支援法の内容において、障害者自立支援法の内容を踏まえた箇所もかなり多く見られる。だからこそ、障害者総合支援法において、それまでのわが国の法律と何がどのように変わり、何が変わらないのかを明らかにしていく必要がある。

そこで、わが国の近代以降の障がい者の福祉政策の変遷と関わって、恤救規則の制定を嚆矢として、今日の障害者総合支援法の施行に至るまでの施策を概観していくことにしよう。

わが国の福祉政策は、明治維新以降の近代において制定された「恤救規則」及び「救護法」などに見られるように、障がい者と貧困者を区別しないで無辜の窮民として括り、彼らを対象とした救貧政策に基づく慈恵的恩恵的な性格を有するものであった。第2次世界戦争後、日本国憲法が公布され、施行された。その憲法の第25条第1項で国民の生存権を規定し、同条第2項で国による国民の生存権を保障する義務を定めた。ここにおいて、戦前の生活困窮者への救貧政策から国民の権利保障の政策へとパラダイム転換がなされた。

とはいえ、憲法によって国民の生存権の保障を謳いながら、わが国の障がい者福祉に関するサービスの制度を見ていくと、以下の3つの問題点を有していた。そのひとつとして、措置制度の問題がある。戦後長らく政府の機関委任事務を受けた地方自治体が、福祉サービスを決定する権限をもつ措置制度でもって、そのサービスの必要性を判断し、一方的にサービスの提供を行った。言い換えると、そこには障がい者の自己選択や自己決定といった当事者としての意思の尊重が顧みられなかったといえる。二つ目の問題として、身体障害者福祉法、知的障害者福祉法、精神保健福祉法など、個別の法制度に基づく縦割りの福祉制度でもって、福祉サービスが行われてきたということが挙げられる。三つ目として、その福祉サービスの利用者の負担はその所得に基づく応能負担を原則としてきたことである。

1990年代になると、逼迫する国家財政の赤字を解消すべく、政府は行財政はもとより経済、金融、教育、社会保障の6領域の構造改革に着手した。その6領域の中の社会保障関連の財政の削減を目

的とした社会保障構造改革の中に、社会福祉基礎構造改革が位置づけられた。その社会福祉の改革の俎上に載せられた“基礎構造”のひとつが措置制度であった。そのことと併せて、公費負担の軽減のための構造改革として、安定財源の確保のために、介護保険と同様に原則1割の自己負担をサービスの利用者に求める応益負担（定率負担）の導入を緊急の政策課題とした。

その社会福祉基礎構造改革の一環として、2003（平成15）年に支援費制度が実施された。その支援費制度の大きな特徴として、福祉サービスの利用者がサービスを自ら選んで事業者と契約できるようにするといったように、措置制度から契約制度へと政策の転換がなされたことがある。その制度では、身体障がい者及び知的障がい者を対象としたもので、精神障がい者や特定疾患の難病者はその制度の対象外におかれた。換言すると、個々の障がい別の法制度に基づく縦割りの福祉制度が依然として残されていた。また、福祉サービスの利用者の負担は所得に基づく応能負担のままになっていた。そのことが利用者の急増などによって財源の不足をもたらしたことも相まって、サービスの利用者全員に自己負担を求める応益負担への転換が喫緊の政策課題となったのである。

財源の不足と福祉サービスに係る事務の効率化と平準化（均等化）の問題点を解決するために、2006（平成18）年度から、これまで縦割りで行われてきた身体障がい者、知的障がい者、精神障がい者の各福祉を統合することを謳った障害者自立支援法を施行した。

障害者自立支援法の特色について、厚生労働省の説明によると、およそ次の5点に集約される。その1点目として、身体障がい、知的障がい及び精神障がいといった障がいの種類や年齢に関係なく、共通のサービスの利用ができるといったように、障がい者に係る施策の一元化を図ったことがある。2点目には、6つの日中活動と居住支援に再編して、利用者の利便性の向上を企図したことである。3点目として、就労したいと考えている障がい者に対して、雇用政策と連携し、就労の場を確保する支援を強化したことである。4点目には、全国共通のルールに従って、支援の必要性の度合いを判定する「障害程度区分」の導入をすることで、支援決定のプロセスを明らかにしたことである。

そして、5点目として、利用者の福祉サービス負担について、その利用額の1割の応益負担（定率負担）を原則として求めることで、安定的な財源を確保しようとしたことである。

その法律が制定された当初より、障がい当事者はもとより関係各方面から多くの問題点の指摘がなされた。とりわけ、応益負担を求めることへの厳しい批判がなされた。また、2009（平成21）年に実施された厚生労働省の実態調査でも、応益負担に移行することによって、低所得層の93.6%の福祉サービス利用者が経済的に負担増となっているという実態が明らかになり、自己負担の軽減策を2度に亘って実施した。それでもなお、障がい程度が重い者であるほど、より多くの福祉サービスが必要で、それに伴う経済的負担が増大せざるをえないのである。その結果として、障がい者がサービスを利用したくても利用できず、家に引きこもらざるをえなくなるという問題をもたらした。また、利用者が施設の利用料の自己負担分を払えないままになっている事例も見られ、施設事業者にとっても施設の経営を圧迫するといった事態をもたらした。こうして見てくるとわかるように、障害者自立支援法を制定した背景には、行き詰まった国家財政をどのように建て直すのかという行政府の思惑が垣間見られるといえる。

前述したように、2011（平成23）年には障害者基本法が改正されたことと、障害者自立支援法違憲訴訟の和解の内容を抛りどころにして、障がい者制度改革推進本部等において、障害者自立支援法に代わる法律の制定の検討が進められた。2012（平成24）年には、その推進本部での検討を踏まえて、地域社会での共生の実現に向けて、新たな障がい保健施策を講ずることを趣旨とした法律案が衆議院において修正・可決された後、参議院にて可決・成立した。そして、翌年の2013（平成25年）4月に、障害者自立支援法の題名を改め、「障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律」（以下、「障害者総合支援法」と略す）という名称の法律が施行された。しかしながら、この法律は障害者自立支援法の名称を変更し、その内容の一部を修正したものであり、障害者自立支援法の廃止は実質的には見送られたのである。

ここで、障害者総合支援法の重要な変更点について検討していくことにする。

まず、障害者総合支援法の第1条の2の（基本理念）の中で、「全ての国民が、障害の有無にかかわらず、等しく基本的人権を享有するかけがえない個人として尊重されるものである」という理念を明記した。そして、共生する社会を実現するため、障がい者の社会参加の機会が確保されること、地域社会における共生を妨げられないこと及び社会的障壁の除去に資することを旨として、総合的かつ計画的に行われる必要のあることを明記した。

その総合支援法の第4条の（定義）において、障がい者の範囲については、「制度の谷間」を埋めるために、その範囲に身体障害者手帳を取得できない特定疾患の難病者等を加えた。そのことによって、難病者などに対しても障がい福祉のサービスの提供ができるようになったといえる。それについて、確かに問題点は残されているが、難病者への支援としては一歩前進であると評価されよう。また、同条の中で、「障害程度区分」について、障がいの程度の重さではなく、障がいの多様な特性その他の心身の状態に応じて必要とされる標準的な支援の度合いを総合的に示す区分を明確にするために、「障害支援区分」に改められた。

その支援法の第5条では、障がい者への支援として、まず、居宅のみならず外出の支援を含む総合的な支援サービスである重度訪問介護の対象を拡大したことが挙げられる。2014（平成26）年4月から、常時介護を要する重度の肢体不自由者に加えて、重度の知的障がい者や精神障がい者にもその対象が拡大されるようになる。また、共同生活を営む住まいでの居住を柔軟なものにするように、共同生活介護（ケアホーム）の共同生活援助（グループホーム）への一元化が図られる。一元化とは言っても、その内実において何がどのようにしてどこまで変わるのかは明らかになっておらず、今後の課題であるといえよう。

地域移行支援の対象拡大について、「地域における生活に移行するため重点的な支援を必要とする者であって厚生労働省令で定めるもの」を加えると規定した。そして、地域生活支援事業について、2013（平成25）年4月から、障がい者への理解を深めるための研修や啓発を行う事業、意思疎通支援を行う者を養成する事業、後見・保佐・補助の業務を適正に行うことができる人材の育成と活用を

図るための事業などが追加された。

その支援法の第87条の「障害福祉計画」の（基本指針）の中で、サービス基盤の計画的整備について、厚生労働大臣は、「障害福祉サービス」等の提供体制の確保に係る目標に関する事項を定めている。また、第89条の3において、自立支援のための協議会を設置するとともに、地域の実情に応じて定められることとし、障がい当事者や家族の参画を明確にした。

障がい当事者はもとより多くの関係者が障害者自立支援法の問題点として批判した原則1割の利用者負担に見られる応益負担（定率負担）は、2012（平成24）年4月からは、利用者の所得などに配慮し、その負担能力に応じた応能負担へと切り替わった。障害者総合支援法では最大でも1割負担の応能負担を原則としているのである。

こうして見るとわかるように、確かに障害者自立支援法から障害者総合支援法へと名称は変更された。そのことに伴って、利用者にとっての大きな変更点としては、障がいの範囲に難病者が加えられたことと、重度訪問介護の対象を拡大したことなどに集約される。障害者総合支援法においても、しかしながら、財政負担の問題が大きな社会的障壁として立ちはだかつてくることは否めない事実である。財政負担の問題を社会保障におけるトータルな問題として位置づけ、政府の責任においてその抜本的解決を図っていかなければ、その負担の問題は先送りされざるをえないのである。

4 障害者差別解消法について考える

障害者の権利条約の批准に向けての国内法の整備の一環として、「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」と略す）という内閣府を中心に作成された法案は、2013（平成25）年4月の閣議決定によって国会に上程され、衆参両院の本会議で可決され成立した。また衆参の内閣委で、それぞれ附帯決議が採択された。この法律は、2016年4月から施行されるが、施行までに1年程かけてその周知徹底が図られる予定である。

なお、その国会で、障害者差別解消法とともに、障害者雇用促進法の改正案も可決された。この2つの法律の目的は障がい者差別の禁止であるが、“雇

用”の分野での障がい者差別をなくそうとするのが改正された障害者雇用促進法であり、“雇用以外”の分野での差別を解消しようとして制定したのが障害者差別解消法である。だから、障害者差別解消法の条文では、障がい者の雇用の問題には触れていないのである。

そのような経過を辿って成立した障害者差別解消法は、全文で26条の法律であり、第1章から第6章までの6つの章立てでもって成り立ったものである。その中で、第1章の「総則」、第2章の「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3章の「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」及び第4章の「障害を理由とする差別を解消するための支援措置」の4つの章がその法の核心部分をなしている。とりわけ、第3章の条文こそがこの法律の中心を構成するものである。

ここで、障害者差別解消法の目的から見ていくことにしよう。その法の目的として、第1条において、障害者基本法の基本的な理念に則り、「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」と定められている。

この差別解消法の目的を見るとわかるように、その法律は、障がい者差別解消のための「基本的な事項」と行政機関等や事業者への措置を定めることを通じて、差別の解消を推進しようとするものである。そのことによって、インクルーシブな共生社会の実現に寄与することを目的としたのである。そのために、この法律は「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律」と名づけられたといえる。

その目的に照らしあわせて、同法の第3条では、障がい者に対する差別を解消するために「必要な政策を策定し、及びこれを実施」することを「国及び地方公共団体の責務」とした。そのことと併せて、その第4条では、「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」ることを「国民の責務」としている。

そのうえで、第7条において、差別を解消するための措置として、行政機関等や事業者に「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」として、「不当な差別的取扱い」の禁止を法的に義務づけている。障害者差別解消法では「不当な差別的取扱いの定義」とは、直接差別を念頭においたものであろうが、その定義が必ずしも明確なものになっていないという問題点は残されたままである。

それに対して、障害者の権利条約では、「障害に基づく差別」を、「障害に基づくあらゆる区別、排除、または制限であって」「あらゆる分野において、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認識し、享有し、又は行使することを害し、又は妨げる目的又は効果を有するものをいう」と定義している。そして、その差別には、「合理的配慮の否定」も含まれている。障害者差別解消法を法的根拠として、障害者の権利条約で規定された定義を具体的にどう活かすかということが、障がい者運動とも密接に関わってくる問題である。

ここで「合理的配慮」の提供の問題について見ていくことにする。障害者差別解消法の第7条第2項において、「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」として、行政機関等に「合理的配慮の不提供の禁止」を義務づけた。これも、障害者の権利条約の条文に沿ったものであろう。ここでいう合理的配慮の提供について、例えば、入社試験で障がいを理由に不利な取り扱いをしないだけでなく、採用後に職場の段差をなくし、その障がいの特性に合ったコミュニケーション方法を導入するなどの合理的配慮を、過重な負担のない範囲で課すことを意味している。

とは言っても、民間の事業者については、同法の第8条第2項で、「合理的な配慮をするように努めなければならない」といったように、努力義務にとどまっている。しかし、事業者間において合理的配慮についての共通理解がある一定深まっていった段階で、行政機関等に課せられた提供の義務と同様の法的規制がなされていく必要があるだろう。

合理的配慮の提供とは言っても、これには「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志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」という前提がついている。障害者の権利条約での「合理的配慮」の主旨は、「障害者」も他の人と同じように基本的人権を享受し、行使することができるように必要な人的、物的条件を整える義務を社会・公共の側に課している。言い換えると、「障害者」の側には、社会・公共の側に「障害」に即した配慮を求める権利があるということである。そう考えると、「その実施に伴う負担が過重でない」かどうかということは、第一に権利主体である障がい当事者の判断に委ねられているといえる。

それに次いで、「障害者」の定義について考えていくことにしよう。障害者差別解消法の対象となる「障害児」を含む「障害者」とは、改正障害者基本法第2条第1項に定める「障害者」の定義と同じで、その差別解消法の第2条において、「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」と定義している。また、改正障害者基本法との整合性に鑑みると、障害者手帳をもたない難病者もこの法律の対象となるといえる。

なお「障害者」という表記について、この法律が「障害者」という表記となっている理由として、障害者基本法が「障害者」という表記を用いており、この法律が障害者基本法を具体化したものであるという点にその根拠を求めている。また、ここでいう社会的障壁とは、改正障害者基本法第2条第2項に定める社会的障壁の定義と同様に、「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、慣行その他一切のもの」と定義している。つまり、それは障がい者がその日常及び社会生活に支障をもたらすバリア全般を意味したものである。

ここで、障害者差別解消法の意義と課題について考えていくことにする。

障害者差別解消法は、「障害」を理由とする差別の解消を具体的に図るための初めての立法であり、その「目的」の条文では、「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」という文言を盛り込み、基本的人権の保障を図ろうとするところに、その法律の意義が見出されよう。また、解消される必要のある差別として、「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」するという意味で行政機関等の作為行為にとどまらずに、「合理的な配慮」を怠るという不作為行為にも触れているところも評価されよう。

他方において、障害者差別解消法は、「障害者」差別の“解消”であっても“禁止”ではない。また、2012（平成24）年に発表された「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の内容に照らしあわせても、不十分なものであるといえる。差別の解消とは、今までの差別的関係を消えて失くしていくというニュアンスが色濃い表現といえる。それに対して、差別の禁止とは、差別する行為を行ってはいけないことを意味するものであり、そのことを具現化するための実体法としての法制度の整備が重要な課題となってくるのである。

【注】

- (1) ソロー作（神吉三郎訳）『森の生活 — ウォールデン』岩波文庫、400～401頁、1979年。
- (2) H・D・ソロー著（飯田実訳）『市民の反抗』岩波書店、8頁、1997年。
- (3) H・D・ソロー著（飯田実訳）『前掲書』30頁。
- (4) DPI 日本会議編『最初の一步だ！ 改正障害者基本法 地域から変えていこう』解放出版社、88～89頁、2012年。

【参考文献】

- (1) 伊藤詔子『よみがえるソロー』柏書房、1998年。
- (2) 曾和信一『ノーマライゼーションと社会的・教育的インクルージョン』阿吽社、2010年。
- (3) 山内一永著『図解 障害者自立支援法 早わかりガイド』日本実業出版社、2007年。
- (4) 福祉行政法令研究会著『障害者総合支援法がよ～くわかる本 [第2版]』秀和システム、2013年。
- (5) 障害者差別解消法解説編集委員会編著『概説 障害者差別解消法』法律文化社、2014年。

— 2014. 3. 7 受稿、2014. 3. 10 受理 —