

平成 25 年度第 3 回障害者施策審議会提出資料 塚野正治 (H26.3)

障害者政策は条約を基本に

(H26.1)

内閣府は「障害者差別解消法」制定前の平成 24 年 10 月に意見募集を行い約千件の意見を収集している。また制定後も「政策検討委員会」が差別解消措置の基本方針で、委員がいない障害者団体に意見聴取を実施している。こうした取組みで出された意見はほぼ次の 4 項目に集約される。

①「どのような場合に『差別的扱い』と考えるか」②「差別とならない『正当な理由』とは」③「どのような場合に、どのような『合理的配慮』が求められるか」④「公理的配慮の『過重な負担』とはどんな場合か」である。これらは障害者権利条約でも不明で、各国は「障害者の権利性」の認識が異なると思うので、障害者の運動で有利な「基本方針」を策定させることが極めて大切だと思う。

差別は例えば、全盲者が食堂に入店を拒否されれば「直接差別」で、盲導犬が入店できない場合は「間接差別」で、犬が入れない場合は「関連差別」になる。障害者の多様な不利を思考する必要がある。また合理的配慮は「障害者に特別な権利を与えるものではなく、平等を保つため」であることを国民に理解と周知することが特に重要と考える。

近年政府が障害者に関する法律を整備してきた理由は、障害者権利条約を批准するためだから、具体的な障害者制度の検討に当っては条例理念を基本にするべきだと思う。

後でも誇れる「障害者条例」を

(H26.1)

昨年は長崎県・沖縄県・別府市に「障害者差別禁止条例」が施制定された。現在も新潟市をはじめ多くの県と市が検討中である。たぶん新潟市の素案が「障害者権利条約」批准後で最初の条例になると思われるが、後続条例の「お手本」になることを期待する。条約が国連採択されてから障害者基本法の改正と「総合支援法」や「差別解消法」などの法整備がされてきた。しかし内容は障害者団体の意見が十分に取り入れられていない。

市長は「独自の条例が必要」表明しているの、国で不足している部分を上積みされることに希望が持てる。例えば国の方針には「障害者の権利性を認めていない」「民間の合理的配慮は努力義務としている」ので権利性と法定義務の強化が望まれる。また「努める」や「できる」の表現を少なくして「しなければならない化」する必要がある。日本は条約を締結するために数年間法整備をしてきた。従って私は条例検討では条約を基準にして条文づくりをするべきだと思う。これまで制定された条例は「長崎県条例」が一番条約に近いと評価する声もある。新しい条例ほど条約に近づいており、古い条例から時代遅れになる可能性が高い。新条例が成立すると他自治体はそれを越えようとすると思うので、新潟市条例が年数を経ても誇れるような内容を期待する。

障害者が有効な「条例」に

(H26.1)

新潟市の「障害者条例づくり」は他の自治体と雰囲気が違うようだ。他の県市の場合は障害者団体等が中心になって「制定推進協議会」などを設立して行政と協働あるいは提言しながら原案が策定されている。検討に当ってはタウンミーティングを開催するなど市民参加も求めている。ところが新潟市の場合は、市の主導で「検討会」を設置して委員を指名して策定した。それでも市は多くの傍聴者を期待して早めに会議予告を市報に掲載したいたが少なかった。

新潟県は「障害者社会参加推進センター」の「障害者社会参加推進協議会」を県からの要請と思われるが、県下の主要な障害者団体等 20 団体で組織している。新潟市にも共同関係にある団体が大部分であるのに、なぜ「条例づくり」で組織的に共同機関を設立しなかったことが不思議であった。私は障害者条例づくりを他人事と思っているような障害者団体が多い印象を受けている。

条例案策定までに区毎に「市民との意見交換会」を開催するが、原案は市の考え方で作成する本質は変わらない。私は検討過程を重視していたが先例は多くあるので誰が作っても大差がない条例に仕上がると思われる。さらに重要なことは制定された条例が効果を発揮することだと思う。市内の障害者団体等に「条例推進協議会」の結成を期待する。

障害者が「条例」の周知を

(H26.1)

新潟市が「障害者条例」を検討している。これまでに約 10 の自治体が制定しているが、新潟市の場合には制定契機と検討手法に異質な印象を受けている。先進例では、条例を求める障害者団体等で構成する「推進協議会」が、市民に理解を求める活動を展開しながら知事や市長に要望して実現した例と、働きかけの効果もあって選挙公約にした知事と市長が積極的努力した制定された事例が多い。そして制定を目標に運動をしてきた「市民会議」等は、条例の成立で悲願の達成感と同時に、条例を活かす活動に向かって意欲をさらに高めている。

新潟市の場合、議会の一般質問で市長に制定意思を問われたことが契機で、その後障害者関係の附属機関から「条例の必要性」の報告が提出され、約 1 年後に市長が必要性表明してから検討が開始されている。検討は市が懇話会である「条例検討会」が設置されて審議されている。委員には障害者団体からも指名されているが、検討会以外の団体等で制定推進のための動きは無いようだ。従って検討手順は市の主導で会議は事務局の提案資料について意見を述べるが採否は市が握っている。

市内の障害者団体等は、特に運動をしなくても先例と同様な条例を手に入れるのだから、その条例の周知まで行政に依存することなく市民に周知してほしいと思う。

市は「障害者条例」で啓発を

(H26.1)

2 回目の「第 9 回障害者条例検討会」を傍聴する。検討会に「中間とりまとめ案」が提案され今後は区単位に「市民との意見交換会」が開催され、年末頃に条例案が示されて市民に周知しながらパブリックコメントと議会審査を経て平成 27 年度から施行の計画と思われる。検討が始まってから約 1 年になるが、その間は市の主導で進められてきたことから、「条例案」ができた段階で市民への周知啓発を市の責任で行ってほしいと思う。

内閣府は障害者基本法の改正で「わかりやすい版」を作成して啓発に努め、障害者条例の制定も沖縄県などが「要約解説版」を作成して周知している。新潟市も条例案の「概要解説版」を作成して行政窓口だけでなく、公民館や図書館などで広く市民に配布してほしい。

市には「自治基本条例」や「人権教育啓発推進計画」など市民が知っておかなければならない条例等は多い。また「県福祉のまちづくり条例」を市も適用しているが、7 年前の新聞は「施設の 7 割が不適合」と報道している。どんなに優れた条例や施策でも周知されなければ無いに等しいのである。障害者に無理解な人が多いとは思っていないものの、それでも障害者条例は市民に知られて、さらに納得されなければ障害者に届かない性格があるので行政の一層の周知と啓発の推進が望まれる。

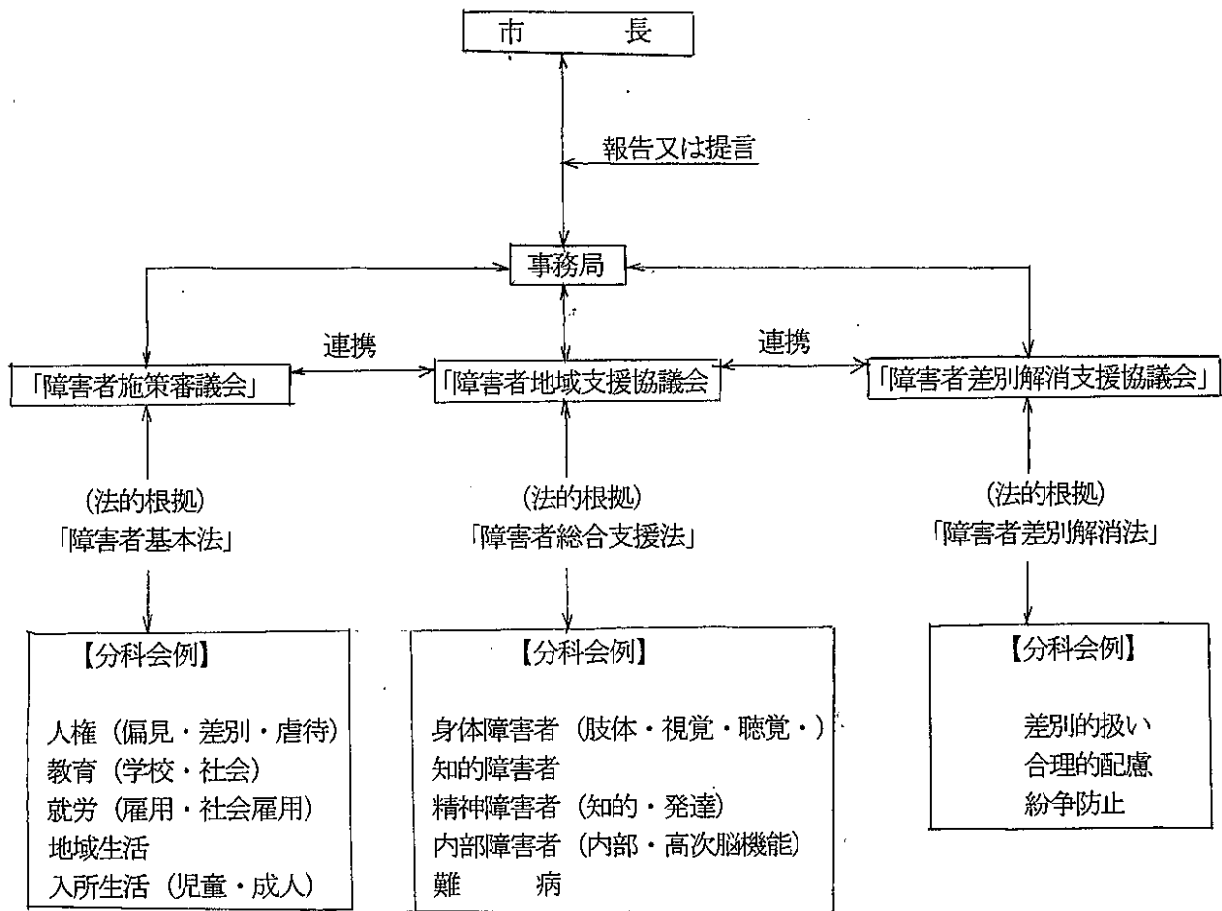
障害者条例は安心の街づくり

(H26.2)

新潟市が検討している「障害者条例」は、障害者権利条約を批准後に最初の条例になると思われるので、必ず条例には次の特徴を盛り込むべきである。①「障害者の権利性」②「障害の社会モデル化」③「インクルージョン教育の推進」④「官民共に合理的配慮の提供義務」⑤「共生社会づくりに貢献」である。このことは、条文に加えて「前文」を設けることで可能であり、市には前文を障害者関係の附属機関で発言して要望している。

前文に、過去に障害者が置かれた立場と障害者権利条約の成立など歴史にも触れ、条約締結に向けて国内法を整備してきた経緯を記載することで、条例の性質を表現できると考える。さらにすべての市民が安心と安全に暮らせる街づくりの第一歩であることを理解してもらい、障害者条例を契機にして後続してほしい条例の必要性についても記載できる。

障害者条例づくりは、篠田市長が日頃から強調している「安心政令市にいがた」政策の一環と理解する。公約には障害者だけでなく、「福祉都市」「健康づくり」「子育て」「高齢者」「女性」など、「助け合い政令市にいがた」のテーマが掲げられている。障害者が暮らしやすい社会はすべての市民が住みよい都市であり、その原点と位置付けて市民と共に検討を進める必要があると思う。



▼施策審議会の役割

- 施策に関して提言
- 「障害者計画」に関与

▼地域協議会の役割

- 福祉サービスに関して提言
- 「障害福祉計画」に関与

▼差別協議会の役割

- 差別解消に関して提言
- 紛争解決に関与

▼「附属機関」改革の概要

- ①3つの附属機関に集約する。
- ②課題毎の設置ではなく、問題が発生したら、どの機関で検討するかを選択体制にする。
- ③審議会は「生活形態」地域協議会は「障害」差別協議会は「差別・合理的配慮・紛争防止」に区分。
- ④部会も常設とする。検討課題がある場合は事務局の裁量で検討法を決定する。
- ⑤附属機関の委員は各20名程度とし、分科会は5～7名にする。
- ⑥委員の人は資格や肩書も大事だが、意欲を重視する。
- ⑦3附属機関の委員は分科会のほほかほは重複させない。(人材の発掘と育成)
- ⑧市との調整会議は設置しない。(会長の判断に委ねる)
- ⑨改革の詳細は「庁内関係部局」の承諾後に検討機関で検討する。
- ⑩附属機関は「障害者の権利に関する条約」の理念を原則に推進する機関とする。

▼「附属機関」改革の必要性

- ①障害者問題は「総合的な観点」で検討する必要がある。
- ②個別の問題でも共通の課題として認識を広げることが重要である。
- ③附属機関の意思が施策に反映するよう、結果に重みをつける必要がある。

はじめに——「私たち抜きに私たちのことを決めてはならない」

日本の障害分野にとって、この十年は歴史に残る激動の十年として記憶されるに違いない。それは国内政治の動きとも、国際的な動きとも深くリンクしている。この激動の歴史のキーワードは、二〇〇一年から国連において本格的な策定交渉が始まった「障害者の権利に関する条約」(以下、権利条約)であり、権利条約批准のために二〇〇九年から行われてきた「障害者制度改革」ということになるだろう。そして、制度改革はその内容と当事者参加という観点から見ると、権利条約抜きには語れない。

権利条約は障害者を「慈善や治療、保護の対象」から「権利の主体」へパラダイム・シフトさせる条約である。その策定過程と内容は制度改革のベースとなった。二〇〇一年から二〇〇六年まで合計八回、権利条約策定のために「国連障害者の権利条約に関する特別委員会 (Plac Committee)」(以下、特別委員会)がニューヨークの国連本部ビルで開催された。特別委員会に世界中から集まった障害当事者が使っていた共通のスローガンが、Nothing about us, without us。(「私たち抜きに私たちのことを決めてはならない」)である。障害者抜きに障害者のことを決めてはならない、ということだ。実際に、特別委員会に参加していた各国政府の代表団にも障害当事者が一員となっている例が多数みられ、また、多くの非政府組織 (NGO) である障害者団体も国際障害者ユニカス (International Disability Caucus = IDC) というネットワークを形成し、策定過程に深く関わった。権利条約の内容は八〇%がIDCの声を反映させたもの、とさえ言われている。そのIDCでは日本の障害NGOのネットワークである日本障害フォーラム (JDF) も一翼を担い、権利条約交渉に深く関わった。そうしてできた権利条約には、障害者の権利を障害のない人と実質的に平等に保障するための様々な工夫や新しい概念が取り入れられた。

そして、権利条約の批准と国内での実現を目指すために二〇〇九年の民主党政権成立によって始められた障害者制度改革(以下、制度改革)は、当然この精神に則ったものであり、障害当事者が大きく政策立案に関わったという点で歴史的な意義をもつものであった。これらの動きは、DPI (障害者インターナショナル) 日本会議もその一翼を担うJDFの権利条約の策定過程における活動が基になっている部分がある。制度改革の集中期間とされた五年を待たずして、二〇一二年、再度政権交代が起きた。今まさに、この間に進めてきた制度改革が問われているのである。

障害者権利条約の策定と制度改革までの動き

(一) 権利条約の内容

① 全体の構造と一般規定

前文と五〇条から成る条約は、「一般規定 (総則)」「第一条―第九条」、「実体規定」(第十―第三十条)、「実施規定」(第三十一―第四十条)、「手続き規定」(第四十一―第五十条)に分けられる。

一般規定は全ての実体規定での権利の解釈にかかる重要な部分である。第一条では「障害のあるすべての人のすべての人権」を保障することが目的とされた。これは、制度や解釈の狭間にいる障害者が数多く存在し、実質的に権利保障がされていないことから、「障害のあるすべての」という表現になった。第一条後段では障害者の概念規定がされており、「機能障害 (インペアメント) をもつ人だけでなく、それと様々な障壁との関係で社会参加を妨げられている人を「含む」とされ、後述する「社会モデル」の要素をもつ。法的拘束力をもつ条約に、概念という形で定められた意義は大きい。

さい、たかのり……一九六六年、東京都生まれ。早稲田大学卒。現在DPI、日本会議事務局員。担当は障害者権利条約、差別禁止法関係等。現職の他、二〇〇八年度の現生まで独立行政法人UETIROアジア経済研究所外部研究員。

第二条では、「直接差別」「間接差別」「合理的配慮を行わないこと」の三つを障害に基づく差別であるとした。差別禁止はこの条約の一つの核であり、条約の履行・実施において第一的な課題となる。ここで重要な概念として「合理的配慮」が挙げられる。「合理的配慮」とは、「特定の場合において必要な変更や調整」であって、「不釣り合いな負担」が伴わないものをいう。合理的配慮は、等しい扱いを原則とする平等概念からすると例外的な規定になるが、平等概念を拡張したとも考えられる。一定の配慮・調整によって、実質的に平等を確保するという国際法上では新しい概念であり、権利条約において非常に重要な規定である。

第三条「一般原則」は条約の指導原理であり、条約の屋台骨とされる。固有の尊厳、自律と自立(自己決定)、社会への完全かつ効果的なインクルージョン、平等などが原則として規定されている。障害者の尊厳を尊重し、社会への完全な参加・インクルージョンの原則に基づいて、条約は履行されなければならない、ということである。他に第九条のアクセシビリティは権利行使のための基礎となるものであり、これも国際法上では新たに導入された概念である。

② 実体規定と実施規定

重要だと思われるものを挙げておく。まず第十二条は全ての障害者に法的能力の行使を承認し、自己決定支援の義務を規定した。第十九条は地域における自立生活の条項であり、「脱施設」条項である。障害のない人との平等を基礎として、どこで誰と生活するかを自分で選択する権利を規定し、特定の生活様式を強制されないこと、地域生活支援について規定している。先述のドン・マッケイ氏は第十九条を「パラダイム・シフトの基礎となる条項」と明快に述べている。第二十四条は教育条項で、インクルーシブ教育を原則としている。二項(c)では、個別の支援については、「完全なインクルージョン (Full Inclusion)」という目的に即して「行われなければならない」とした。

第三十二条の国際協力が実施規定に組み込まれているのが特徴である。国際開発における障害のメカニズムの独立条項をもつのもこの条約の特徴である。政府内部に中心的機関を置くこと、条約の実施を促進し保護し監視するための独立した枠組みをもつと定めた。

(二) 意義

権利条約は本稿「はじめに」で述べたとおり、障害者を保護の客体から権利の主体へパラダイム・シフトするための条約である。その基礎となるのが「障害の社会モデル」の導入であり、それをベースとして、障害のない人との非差別・平等、社会参加とインクルージョンが基調となっている。障害の社会モデルとは、障害者が日常生活や社会生活において不利になる原因を社会の側に還元するもので、個人の機能や能力障害に原因があると考える医学モデルと対立する概念である。これは第一条の障害者の概念規定等に反映されている。そして差別を禁止することや社会へのインクルージョンのための規定をし、実質的にそれらを進めるための新しい概念を多く導入した。

これらは先に紹介したとおり、障害当事者の参画による成果であるのは間違いない。他にも例えば、司法アクセスを規定する第十三条は、もともと草案にはなかったものであるが、日本政府顧問であった東氏が、知的障害者が関係する自ら担当した裁判の経験等から、その条項の必要性を日本政府関係者に国連の現場で訴え、日本提案となつてめでたく成立した条項である。筆者も含めJDF関係者も他の国の代表団に知り合いを捜し、日本政府発言への支持をお願いした思い出深い条項である。第二条では手話が言語として位置づけられたが、これも世界ろう連盟などの強い声があったためである。まさに権利条約の意義は障害当事者の深い参画でできたことにある。

制度改革の成果と課題

条約の国内措置として進められた制度改革において、①障害者基本法の改正(二〇二二年)、②障害者自立支援法から「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」(障害者総合支援法)への改正(二〇二二年)、③「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)制定(二〇一三年)という三本柱が成立したことは、批准前の措置として大きな実績である。

障害者基本法の改正において、第二条(定義)に「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」という形で「社会的障壁」という文言が条約に即って加筆された点は、条約の社会モデルを反映するものであり、条約の根幹部分を活かすものとして評価される。また、基本原則として、地域社会における共生(第三条)、差別の禁止(第四条)、国際的協調(第五条)が盛り込まれている点も、条約の実施という観点から評価される。さらに条約に沿う形で、リハビリテーション(第十四条)、療育(第十七条)、防災及び防犯(第十八条)、選挙(第二十八条)、司法手続における配慮(第二十九条)、国際協力(第三十条)が新設されている点、また、障害者政策委員会(第三十二条、三十五条)が「Nothing about us without us」の精神に基づいて、多くの障害者、また、障害者の家族を代表する組織を政策決定の場に含んでいる点も評価される。

社会モデルと人権モデル

障害者の権利委員会の副委員長であり、障害者であるテレジア・デゲナー(ドイツ)は障害者の人権モデルを提唱している。そして、条約は、障害者の人権モデルを具体化したものだと言っている。制度改革の推進に当たって障害者の社会モデルを基盤としてきた日本にとっても、この障害者の人権モデルへの着目は今後の条約の実施にも欠かせない。二〇一三年四月にデゲナーは、社会モデルと人権モデルの違いを以下の六点にわたってワークショップで報告している。

A 「インベアメント(機能障害)は人権能力を損ねない」。社会モデルは障害の説明を行っているが、過ぎないが、人権モデルは障害者の人間としての尊厳の価値を障害政策の射程に含んでいる。

B 「人権モデルは第一次世代と第二次世代の人権を包含している」。社会モデルが第一次世代の人権である市民権(公民権)を対象としているのに対して、人権モデルは第二次世代の人権である社会権をも包含している。

C 「人権モデルは人間の多様性の一部として機能障害(インベアメント)を大切にする」。社会モデルはインベアメント(機能障害)によって障害者が苦痛や、生の質の低下、寿命の短さに直面しなければならぬ点を無視しているのに対して、人権モデルはこうした面を認知し、社会正義理論においても考慮することを求める。人権モデルは、インベアメントの存在が権利保持者としての障害者の存在を脅かすものではないことを求めている。

D 「人権モデルはアイデンティティの問題を認識している」。社会モデルがアイデンティティの政治を無視しているのに対して、人権モデルは、文化をはじめとする文化やアイデンティティとしての側面にも対応できる。そうした観点からは、条約が教育に関する第二十四条において、ろう、盲ろう者に言及している点も重要である。

E 「人権モデルは、予防政策の評価の基盤を提供する」。社会モデルは、予防政策に対して批判的であるが、人権モデルは障害者の予防政策が障害者の人権保護として主張される際の評価の基盤となる。条約では、第二十五条(健康)が特に関係している。

F 「人権モデルは、社会正義を希求する」。社会モデルは、なぜ世界の二億の障害者のうち三分の二が途上国に住んでいるのかを説明できるが、人権モデルは今後の変革へのロードマップを提示している。

同報告は、論文として年内にもヨーロッパ法アカデミーから刊行予定である。同報告でも触れられているトム・シエクスピア(イギリス)がWHOから研究者の世界に戻って出たばかりの新著『Disability Rights and Wrongs Revisited (Roundage)』で、引き続き社会モデルを批判的に検討している点と共に、今後どのような論争を巻き起こすのか注目される。障害者の人権モデルは、実際にすでに国連の文書でも言及されていることを考えると、このモデルに関する検討も欠かせない。

政府報告と障害者組織のレポートの役割

批准した国は、「条約に基づく義務を履行するためにとった措置及びこれらの措置によりもたらされた進歩に関する包括的な報告を、自国で条約が効力をもつてから二年以内に(中略)提出する」義務を負っている。日本政府も批准後は、この義務を負うことになる。

二〇一一年三月に提出されたニュージールランド政府の初回報告は、冒頭で概論(overview)を掲載し、そこで、自国の障害政策について分析を行っている点が注目される。そこでは①現状、②障害者の関与、③私たちの課題、④今後、⑤本報告の策定過程の五項目を取り上げている。③の課題としては、i 障害者は依然として不利な立場に置かれている。ii 障害者は社会的差別と現実的障壁を経験している。iii 障害者に関するデータは不足している。iv 障害者への支援は先住民を含む、異なる文化的文脈を反映すべき、という四点を述べている。政府の立場でこうした自省的な分析を行っている点は日本政府としても参考にしたい。

なお、ニュージールランドは条約交渉において、条約提案を行ったメキシコと並んで、二〇〇一年に策定されたニュージールランド障害戦略に基づき条約策定に特筆すべき貢献をした国である。特に同国のドン・マッケイ大使が特別委員会第二代の議長として活躍し、リーダーシップを発揮してくださったことは本場でありがたかった。

政府からの報告と並んで、条約の実施状況に関するシャドーレポートやパラレルレポートと呼ばれる障害者組織や市民社会組織からの声が非常に重要である。現実の障害者の暮らしの観点から課題を指摘するこうしたレポートは、障害者の権利委員会にとって非常に貴重な資料となっている。日本の障害者組織、そして市民社会にとっても、条約の批准後は実施を進めるとともに、こうしたレポートの作成をはじめとする冒頭に掲げた実施サイクルへの取組みが課題となる。

権利条約については、すでに二〇一二年九月に総括所見が出された中国の経験も参考になる。二〇一三年十月末から十一月初めに代表が来日して、立命館大学と東京大学で講演を行ったほか、日本障害者フォーラムやDPI日本会議と交流を行った中国の障害者組織であるワンプラスワン(北京)障害者文化開発センターと、市民社会組織であるイネーブル障害者研究所はそれぞれ、条約についてシャドーレポートを提出している。関心のある方は、是非ご覧いただきたい。非常に厳しい政治環境の下でも、ここまで奮起するのである。実際、どこまで奮起するかを模索する意図があったとワンプラスワンの代表は講演で述べていた。中国での権利条約の実施を推進するために障害者組織と市民社会組織が勇敢に取り組んだ成果は、委員会からの総括所見の中に明確に活かされている。

なかせ おさむ……昨年三月で二〇年間の東京大学でのフルタイム勤務を終えて、今は立命館大学客員教授や、静岡県立大学客員研究員を務めている。国際育成会議理事としての活動が楽しい。その関係で、昨年、九月にジュネーブで開催された障害者の権利委員会と国際障害者同盟を代表して、中国政府報告に関するブリーフィングの回会をしたのはスリリングだった。

各地での差別禁止条例策定の状況

一 統々と成立する差別禁止条例

差別禁止条例は二〇〇六年の千葉県を皮切りに、二〇一三年十一月現在、九つの自治体で制定されている。二〇〇九年北海道、二〇一〇年岩手県、二〇一一年さいたま市、熊本県、八王子市、二〇一三年長崎県、別府市、沖縄県と統々と成立している。特に二〇一一年には障害者基本法が改正され、「権利の主体」「社会モデル」「障害の定義の拡大」といった大きな改革があり、これが各地の条例にも大きな影響を与えている。さらに、二〇一二年には「差別禁止部会の意見」が取りまとめられ、日本が目指すべき差別禁止法の目標となる指針が示された。この部会意見を取り入れた条例も出てきたのである。

二 これまでで最高と言われる長崎県条例

二〇一一年の障害者基本法改正以降に成立した差別禁止条例は八王子市条例以降になるが、熊本県条例は基本法改正とはほぼ同時期であったので、これを含めれば五つになる。この五つの条例はいずれも障害の定義、社会的障壁の定義が基本法と同じになるなど、障害者制度改革の影響を受けている。特に二〇一三年五月に成立した「障害のある人もない人も共に生きる平和な長崎県づくり条例」はこれまでの差別禁止条例の中で一番の出来と言われている。具体的にどのような「上乘せ・横出し」があるのか見ていこう。

①差別の定義に「不均等待遇」が含まれている

差別の定義は「不均等待遇」と「合理的配慮の不提供」の二類型となっており、特筆すべきは不均等待遇に「関連差別」が含まれていることだ。

「第二条3 この条例において『差別』とは、客観的に正当かつやむを得ないと認められる特別な事情なしに、不均等待遇を行うこと又は合理的配慮を怠ることをいう。

4 この条例において『不均等待遇』とは、障害又は障害に関連する事由を理由として、区別、排除若しくは制限し、又はこれに条件を課し、その他の異なる取扱いをすることをいう。」

この記述は「差別禁止部会の意見」(二〇一二年九月)の間接差別の定義を取り入れたものである。現在までにできた条例の中で間接差別を明記したものはこの長崎県条例だけである。部会意見に盛り込まれながら差別解消法からは抜け落ちてしまった関連差別が明記されたことは画期的な成果である。

②地域生活の記述に「可能な限り」がない

二〇一二年に改正された障害者基本法では、「可能な限り」という記述が多用され、そこが大きな問題であった。地域生活の項目でも「可能な限り」という文言が入り、誰が「可能な限り」かどうかを判断するのか、行政など当事者以外が判断しこれまでに地域移行が進まないのではないかと疑問に思うポイントである。しかし、長崎県条例ではこの「可能な限り」がみごとに削除されている。「第三条2 障害のある人は、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」

これはまさに関連障害者の権利条約第十九条「地域生活」の理念を具体化する記述であり、高く評価できるのではないだろうか。

「一九六七年、新潟県生まれ。小学三年時に受難し入所施設で四年暮らし。一九八七年、関西学院大学入学後、自主生活を志し、一〇年北海道、二〇一〇年岩手県、二〇一一年さいたま市、熊本県、八王子市、二〇一三年長崎県、別府市、沖縄県と統々と成立している。特に二〇一一年には障害者基本法が改正され、「権利の主体」「社会モデル」「障害の定義の拡大」といった大きな改革があり、これが各地の条例にも大きな影響を与えている。さらに、二〇一二年には「差別禁止部会の意見」が取りまとめられ、日本が目指すべき差別禁止法の目標となる指針が示された。この部会意見を取り入れた条例も出てきたのである。」

③差別の禁止について各則を設けている
第十條から十九條まで一〇分野について具体的に例示し、差別を禁止している。一〇分野は、福祉サービスの提供、医療の提供、商品及びサービスの提供、労働及び雇用、教育、建築物、交通機関、不動産取引、情報の提供、意思表示の受領における差別の禁止。この一〇分野は「差別禁止部会の意見」を踏まえたものである。分け方は少し異なるが、部会意見で示された一〇分野のうち六分野が取り入れられ、さらに「福祉サービスの提供」が加わっている。記述されていない四分野は、国家資格家族形成、政治参加、司法手続きであり、これらは国レベルの施策と言えるもので、条例になくても違和感はない。他の条例でもこのように各則を設けているものは多く、差別解消法よりも踏み込んだつくりになっている。さらに、「あらゆる分野において障害のある人に対して差別をしてはならない」とも明記され、各則で取り上げられていない分野も条例の対象に含まれることが明記されている。

④紛争解決の仕組みがある

差別解消法は、残念ながら差別事案の紛争解決の仕組みが不十分である。
「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。」

という体制整備の記述にとどまり、紛争解決の仕組みは提示していない。第十七条で「障害者差別解消支援地域協議会」の記述があるが、これは、障害者からの相談と差別を解消するための取組みに関する協議を行う場である。

一方、長崎県条例では紛争解決の仕組みがしっかりと示されている。差別事案を解決するために「障害のある人の相談に関する調整委員会」を設置し、相談支援体制と連携し紛争解決を行う。

・ 障害者(家族その他の関係者)は対象事案の解決のために知事に助言又はあつせんの申し立てができる。

・ 知事は申し立てに関わる事実の調査をする。↓地域相談員、広域相談員が調査に協力・実施。対象事案に関係する者は調査に協力しなければならない。

・ 知事は調整委員会に調査結果を通知する。

・ 調整委員会は助言、あつせんを行う。必要に応じて、対象事案関係者に出席を求めて説明を聞き、資料の提出を求めることができる。

・ 対象事案関係者が助言又はあつせん案を受託しないとき、調整委員会は知事に勧告を求め、知事が対象事案関係者に勧告できる。

・ 勧告に従わないときは知事は公表できる。
紛争解決を目的とした委員会を設置し、勧告に従わないときは「公表ができる」という強い仕組みになっている。

このように委員会を設置して紛争解決を行う仕組みは千葉県、さいたま市、熊本県、八王子市、別府市の条例でも取り入れられているが、公表までできるのは、北海道、さいたま市、熊本県、長崎県の四つである。ぜひ、この紛争解決の仕組みを機能させ、差別事案を解決してほしい。

三 現在、差別禁止条例を検討中の自治体

今年はずでに三つの条例が制定されたが、さらに多くの自治体で差別禁止条例制定の取組みがなされている。京都府、長野県、鹿児島県、大分県、滋賀県、新潟県、明石市などが検討していると聞く。さらに、この他にも地元障害者団体が連係し、地域版の障害フォーラム(ODF)をつくり、条例づくりを働きかけているところも多い。差別解消法が成立したいま、それまで国の出方を待っていた自治体は統々と差別禁止条例を策定していくであろう。ぜひ、多くの条例で「上乘せ・横出し」をし、差別解消法を超えた基準をスタンダードなものにしてほしい。それが必ず二〇一九年の差別解消法見直しに大きな影響を与え、差別のない社会づくりにつながっていくのである。