

KANSAI GAIDAI UNIVERSITY

人権に関する条例紹介(3) :
障害のある人への差別禁止条例について :
千葉県条例を中心に

メタデータ	言語: jpn 出版者: 関西外国語大学 公開日: 2016-09-05 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 久礼, 義一, 平峯, 潤 メールアドレス: 所属: 関西外国語大学短期大学部, 関西外国語大学短期大学部
URL	https://kansai.gaidai.repo.nii.ac.jp/records/5740

人権に関する条例紹介（3）

障害のある人への差別禁止条例について^{注1)}

～千葉県条例を中心に～

久禮 義一
平峯 潤

（一）はじめに

近代立憲主義における人権救済の役割を担うのは、主として裁判所であるが、裁判所における人権救済には、以下のような問題点や限界が存在する。

第1に、裁判は時間的・経済的・心理的負担が伴い、かつ簡易・迅速な救済が行えない。

第2に、裁判においては、救済対象となる「権利」が法律上の権利に限定され、社会で生じる様々な人権侵害を幅広く救済することができない。多くの人権侵害や差別が、権利としての成熟性に欠けるという理由の下に、救済されないまま捨て置かれている。

第3に、裁判では、主たる救済策が過去の損害に対する金銭賠償に半ば限定されており、権利侵害を受けた者が納得いく解決が得られていないという現状がある。人権侵害の被害者が、加害者の謝罪や加害者との関係修復を求めたとしても、人権侵害に対する謝罪は、名誉毀損など一定の場合を除いて請求することができず、現行法上、被害者が加害者に対して請求できることは、ほとんど金銭賠償に限られているのである。

第4に、裁判は社会権など政策判断を伴う人権保障に不向きであり、効果的な解決を導き得ない。

第5の問題として、裁判において救済できるのは原則として当事者だけであり、「将来の被害者」を予防することができないという点が挙げられる。人権侵害の多くは、それを生み出す構造的な原因が存在するが、裁判ではそうした根本的な問題にメスを入れることはできず、その結果、対処療法的な

被害者救済に止まらざるを得ない。

第6は、裁判官の資質という問題がある。裁判官は法律の専門家であるが、必ずしも人権問題の専門家ではない。^{注2)}

このような司法上の人権救済制度を補うものとして行政機関による人権救済制度がある。法務局関係の人権救済機関としては、法務局人権擁護局・法務局人権擁護部があり、人権侵害・差別に関する苦情の相談受け付け、苦情申し立ての受理・調査・救済の活動を全般的に実施している。さらに国・法務省の人権救済機関による人権擁護行政を補完し、法務大臣の指揮監督を受けて職務を行う人権擁護委員の制度が設けられているが、政府の調査によると、人権侵害を受けても黙ったまま、いわば「泣き寝入り」の人が46.6%、法務局や人権擁護委員に相談する人が0.6%というアンケート結果が出ている。^{注3)}

国レベルの人権救済を補い得るものとして、地方自治体独自の人権救済制度が存在する。特に1999年に設置された兵庫県川西市の子供オンブズパーソン条例、2002年の川崎市の人権オンブズパーソン条例は注目される。^{注4)}

障害のない人に比して社会生活上様々な面で弱者の立場に置かれている障害者についての実態は、未だ極めて厳しいものがある。日本社会での障害者に対する差別や偏見の有無について、「ある」と思う人が82.9%に上り、「ない」と答えた人の15.1%を大きく上回ったことが2007年4月7日内閣府がまとめた「障害者に関する世論調査」で分かった。「ある」とした人の中で、5年前と比べ状況が改善されたと思う人は57.2%、改善されていないと思う人は35.3%だった。

2004年5月の障害者基本法改正で、障害者に対する差別禁止の理念が明示されたが、依然、差別や偏見が続いているとの認識が強いことが明らかになった。

一方、障害者と話したり手助けをした経験がある人は68.4%で、2001年の調査から10ポイント近く増えた。内容(複数回答)は、「相談相手や話し相手になる」が53.7%で最多。次いで「車いすを押した」「横断歩道や階段で手助けをした」「席を譲った」などが続いた。

今回初めて調査項目となった、学習障害（LD）や注意欠陥多動性障害（ADHD）、自閉症など発達障害について、社会の理解が「深まっている」は34.5%で、「深まっているとは思わない」の51.6%を下回った。発達障害者支援法施行後2年たつが、こうした障害について、社会の理解が進んでいない現状も浮き彫りになった。

調査は1987年にスタートし、今回が5回目。今年2月、全国の成人3000人を対象に行い回収率は60.5%だった。^{注5)}

また最近数年間の朝日・産経新聞による障害者への人権侵害の実例を類型化すると図表①のようになる。

このような障害者に対する人権侵害の実態に対して、国レベルでの対策としては、2006年12月、第61回国連総会において「障害者の権利に関する条約」が採択されたことを受け、その批准に向けて現在、国の「障がい者制度改革推進会議」において、障害者差別を禁止する法律をはじめとした障がい者制度の法整備が占められているが、まだ実現化されていない。2004年の障がい者基本法の一部改正により、障害者の自立と社会参加の一層の促進を図るため、基本的理念として障害者に対して障害を理由として差別その他の権利利益を侵害する行為をしてはならない旨が規定され、都道府県及び市町村に障害者のための施策に関する基本的な計画の策定が義務付けられた。しかし現在（2011年8月）、障害のある人が差別を受けない具体的権利や、その是正方法について規定した法律は存在しない。

2011年8月、政府は人権問題への取り組みとして、人権一般について、人権侵害からの救済を目的とした人権侵害救済法案の基本方針を発表した。その主たる内容は、①法務省の外局に人権委員会を設置、②人権委員長や委員は国会同意人事、③全国の法務局や地方法務局を活用、④メディア規制条項は設けず、⑤人権侵害の調査に強制力はなく、調査拒否に対する罰則はなし、であった。^{注6)}

障害者問題については、障害者の当事者も参加する「障がい者制度改革推進会議」を設け、障害者基本法の改正案を国会に提出し改正が成立した。（2011年7月29日）

障害のある人への差別禁止条例について

侵害の類型	人権侵害の内容	日時・引用新聞
医療・福祉サービス	・新金岡豊川総合病院（堺市）の職員4人が全盲の男性患者が治療費185万円滞納し、トラブルを起こし過ぎるとし、大阪市西成区の公園に置き去った。	H20.11.25 産経新聞
	・大阪府柏原市の知的障害者更生施設「高井田苑」で職員による利用者への日常的暴力が行われていた。	H20.1.21 朝日新聞
	・大阪府和泉市で知的障害者更生施設「太平学園」で知的障害者を個室に拘束していた。	H21.4.10 産経新聞
	・大阪市城東区の知的障害児施設「すみれ愛育館」で2005年～2009年の間に職員が入所者を殴ってけがを負わせる虐待行為や必要な同意がなく施設した部屋に隔離したりする行為が計441件あった。	H22.4.15 朝日新聞
	・大阪府立の知的障害者施設「金剛コロニー」で支援者が入所者を木刀で殴った。	H21.4.17 朝日新聞
商品及びサービスの提供	・認知症の女性にダイヤや高額絵画など約7千万円の商品を広島の大手百貨店そごうの外商担当の男性社員が売っていた。	H22.3.28 朝日新聞
	・手話で聴覚障害者から出資させ金をだまし取っていた。約27億円詐欺	H19.2.14 産経新聞
労働者の雇用	・大阪府松原市で身障者宅から無断で電気を引き込んで使用。4年間。37歳の近所の男性	H19.9.17 産経新聞
	・奈良県の家具製造販売会社が知的障害者社員の年金横領、賃金も支払っていなかった。	H19.10.5 朝日新聞
	・札幌市の食堂で32歳～51歳の男女4人が13年～31年間無報酬で1日10数時間で休日は月2回、食事も満足に与えられていなかった。障害者年金も横領されていた。	H20.2.14 朝日新聞
	・野村証券に障害者枠で入社した女性が採用時の説明と異なる「力仕事」をさせられた上、解雇された。	H20.12.2 朝日新聞
	・上司に体を触られるセクハラを受け、会社に申告すると逆に嫌がらせを受けた障害者の女性、この企業は障害者雇用で大阪府から表彰を受けていた。	H21.11.12 産経新聞
教育	・神戸市の社会福祉法人「神戸育成会」で知的障害者が作業所への遅刻を理由に工賃を減額。時給150円で働かされていた。	H19.2.20 朝日新聞
	・脳性まひのため車いすで生活する奈良県下市町の女兒（12歳）が地元中学校への進学を希望したところ同町教育委員会から「バリアフリーに不備がある」と県立の養護学校に行ってほしいと入学を拒まれた。	H21.4.5 朝日新聞
建物等及び公共交通機関	・東京都足立区教育委員会が2006年の区内の学力テストで小学校1校の3人の障害児の答案用紙を集計から外す。	H19.7.8 朝日新聞
	・鳥取県で県営住宅に入居予定だった男女3人について、住宅管理人が障害を理由に入居拒否。	H22.3.2 朝日新聞
	・ビジネスホテルチェーン「東横イン」で障害者用駐車車を客室に、車いす用トイレを食器庫に等多くの障害者用施設が偽装工事されていた。	H18.2.7 朝日新聞

図表①

主な改正点は、①目的は「共生社会の実現」に、②建物や制度、慣行、觀念などによる制約も「障害」とする、③障害のない人との地域生活を妨げな

障害のある人への差別禁止条例について

い（※）、④手話を言語と認め、手話通訳などの確保を進める（※）、⑤障害のない児童・生徒と共に学べる（※）、⑥医療・介護を身近な場所で受けられる（※）、⑦司法の場で障害の特性に応じた意思疎通の手段の確保、⑧災害などで情報が速く的確に伝わるように、⑨障害者や有識者らでつくる障害者政策委員会を新設、というものであったが、（※）の③④⑤⑥は条文に「可能な限り」という条項が入った。障害者団体の役員はこの項について「冷や水」を浴びせられたと語り、障害者側から不満の声が起こっている。

民主党政権発足後の障害者施策の流れ(肩書は当時)	
09年	9月 政権交代。長妻昭厚生労働相が障害者自立支援法廃止を明言
10年	1月 自立支援法訴訟の原告・弁護団と厚労省が基本合意。障がい者制度改革推進会議が初会合 3~4月 14地裁で和解成立。鳩山由紀夫首相が陳謝 6月 推進会議が第1次意見まとめ 12月 同第2次意見まとめ
11年	7月29日 改正障害者基本法が成立 8月 推進会議作業部会が障がい者総合福祉法案で提言
12年	3月まで 総合福祉法案を通常国会に提出 12月まで 次の障害者基本計画を決定
13年	3月まで 障害者差別禁止法案を通常国会に提出 8月まで 自立支援法廃止、総合福祉法を施行
↓	
国連の障害者権利条約を締結	

図表② 注7)

以前から障害者虐待に関する法律の必要性が再三、論じられてきたが、障害者虐待の防止、障害者の養護者に対する支援等に関する法律案（略称障害者虐待防止法）が、2011年6月17日に成立したことは一歩前進で高く評価される（2012年10月1日より施行）。

障害者虐待の防止、障害者の養護者に対する支援等に関する法律案の概要

目的

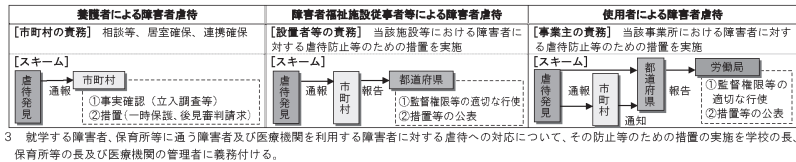
障害者に対する虐待が障害者の尊厳を害するものであり、障害者の自立及び社会参加にとって障害者に対する虐待を防止することが極めて重要であること等に鑑み、障害者に対する虐待の禁止、国等の責務、障害者虐待を受けた障害者に対する保護及び自立の支援のための措置、養護者に対する支援のための措置等を定めることにより、障害者虐待の防止、養護者に対する支援等に関する施策を促進し、もって障害者の権利利益の擁護に資することを目的とする。

定義

- 「障害者」とは、身体・知的・精神障害その他の心身の機能の障害がある者であつて、障害及び社会的障壁により継続的に日常生活・社会生活に相当な制限を受ける状態にあるものをいう（改正後障害者基本法2条1号）。
- 「障害者虐待」とは、①養護者による障害者虐待、②障害者福祉施設従事者等による障害者虐待、③使用者による障害者虐待をいう。

虐待防止施策

- 何人も障害者を虐待してはならない旨の規定、障害者の虐待の防止に係る国等の責務規定、障害者虐待の早期発見の努力義務規定を置く。
- 障害者虐待防止等に係る具体的なスキームを定める。



その他

- 市町村・都道府県の部局又は施設に、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させる。
- 政府は、障害者虐待の防止等に関する制度について、この法律の施行後3年を目途に検討を加え、必要な措置を講ずるものとする。
- 平成24年10月1日から施行する。

※ 虐待防止スキームについては、家庭の障害児には児童虐待防止法を、施設入所等障害者には施設等の種類（障害者施設等、児童養護施設等、養介護施設等）に応じてこの法律、児童福祉法又は高齢者虐待防止法を、家庭の高齢障害者にはこの法律及び高齢者虐待防止法を、それぞれ適用。

図表③ http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/046/siryo/attach/1310099.htmより

また、地方自治体においても、障害のある人に対する誤解・偏見・理解の不足とを解消するための具体的な取り組みが迅速におこなわれていなかったが、地方分権時代の今日、地方自治体の障害者問題を含む人権救済制度の意義は次の理由で存在する。

その第一の理由は人権問題の地域性である。人権問題は地域社会の日常的な生活に密着して生じることが多く、それゆえに、その地域の間人間関係や社会事情、またはその地域が有する独特の文化や歴史、因習などを背景にして発生している場合が多い。そのため人権問題の地域性を無視して、中央から一方的に救済の手を差しのべても、実効的な解決が困難である。

第二の理由は、人権問題と自治体の事務の結びつきの強さにある。人々の人権と関係のある主要テーマ（教育、障害者、女性、外国人等）に自治体は第一次的な責任をもっている。

第三の理由は、人権問題は地域のまちづくりと関係していることである。ここでの「まちづくり」は「箱」ものではなく、教育などの「ソフト」面である。^{注8)}

その重要性を認識した自治体の首長が独自の条例を制定し始めた。千葉県は平成18年10月11日県本会議で「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」を可決、障害者の差別を禁じた条例の制定は全国で初めてで、平成19年7月1日から施行されている。その後、筆者らの調べによると、北海道(平成21年3月)、さいたま市(平成23年4月)、岩手県(平成23年7月)、熊本県(平成24年4月)に加えて、山梨県「障害者幸住条例」や長野県「福祉のまちづくり条例」が制定されたが、これらは主として施設の改善中心で、障害者の救済制度等が規定されていないので対象外とした。

本稿においてはこれら障害者の権利擁護の条例の分析とこれらの条例の「先がけ」となった千葉県条例に焦点を当て、理想的な障害者の人権救済条例と障害者に対する国・地方の政策に対して若干の考察を試みた。

1. 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

1) 成立経過

千葉県は、2004年4月に発表された「第三次千葉県障害者計画」や「千葉県障害者地域生活づくり宣言」において、「国に障害者差別禁止法の制定を働きかけるとともに、千葉県独自の条例の制定を検討する」ことを明記した。これを受け、千葉県では、条例制定に向けた第一歩として、当事者を含む県民から広く、「差別に当たると思われる事例」を募集し、2005年1月には第三次千葉県障害者計画推進作業部会のもとに、「障害者差別をなくすための研究会」を設置し、差別の定義や差別の解消に向けた具体的な取り組みについて検討を開始した。また、関係団体や市町村に対する、ヒアリングやタウンミーティングを通じて、様々な立場からの幅広い意見も検討した。

こうした検討を経て、2006年2月の定例県議会に「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案」が提案された。しかし、審議の結果、市町村教育委員会や企業関係者など、より多くの関係者から意見を聞く

必要がある等の理由から、継続審査とされた（その後曲折を経て、2006年10月11日の千葉県議会9月定例会の本会議で「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」が全会一致で可決された）。^{注9)}

2) 条例の内容

①理念

障害のある人もない人も、誰もが、お互いの立場を尊重し合い、支え合いながら、安心して暮らすことのできる社会こそ、私たちが目指すべき地域社会である。

このような地域社会を実現するため、今、私たちに求められているのは、障害のある人に対する福祉サービスの充実とともに、障害のある人への誤解や偏見をなくしていくための取り組みである。

この取り組みは、障害のある人に対する理解を広げる県民運動の契機となり、差別を身近な問題として考える出発点となるものである。そして、障害のあるなしにかかわらず、だれもが幼いころから共に地域社会で生きるという意識を育むのである。

すべての県民のために、差別のない地域社会の実現と、一人ひとりの違いを認め合い、かけがえのない人生を尊重しあう千葉県づくりを目指して、ここに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を制定する。（条例の前文）

② 仕組み

■ 条例の3つの仕組み

このような取り組みを進めるため、この条例では、①障害のある方に障害を理由として他の人と異なる不利益な取り扱いをしないこと、及び、②障害のある方の社会参加を阻む障壁（バリア）を解消することを、県民共通の目標（なくすべき「差別」）として具体的に掲げるとともに、こうした差別をなくすための3つの仕組みを定めています。（何が「差別」に当たるのかについては4Pをご覧ください）

(1) 個別事案解決の仕組み

障害のある方の暮らしの中の差別に関わる様々な問題について、県内500人を超える各地域の相談員や、県に設置される委員会が、第三者的な立場で当事者の間に入って知恵を絞り、課題の解消を図ります。

(2) 誰もが暮らしやすい社会づくりを議論する仕組み

障害のある方に対する差別は、制度や習慣等が背景あって、構造的に発生するものもあります。このような問題について、議論する場として「推進会議」を設置し、企業や団体、障害のある方など様々な関係者の皆様に御参加いただき、継続的に、制度や習慣等の見直しを進めます。

(3) 障害のある方に優しい取り組みを応援する仕組み

障害のある方にとって暮らしやすい社会を実現していくためには、障害のある方に対する理解者を増やしていくことが大切です。例えば点字メニューのあるレストランなど、障害のある方に優しい取り組みを実践している事業主や、団体、個人等の取り組みを広く県民に紹介するなど、障害のある方の理解を広げるために頑張っている方々を応援します。

図表④ 出典 千葉県健康福祉部障害福祉課発行のパンフレット

③ 用語の提示

「障害」とは、「障害者基本法第二条に規定する身体障害、知的障害若しくは精神障害、発達障害者支援法第二条第一項に規定する発達障害又は高次脳機能障害があることにより、継続的に日常生活又は社会生活において相当な制限を受ける状態をいう」と定義（第二条第一項）

「差別」とは、「次の各号に掲げる行為をすること及び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をいう」（同第二項）と定義し、①福祉サービス②医療③商品又はサービス提供④雇用⑤教育⑥建物その他の施設又は公共交通機関の利用⑦不動産の取引⑧情報提供の8分野について差別禁止行為を具体的に列挙した。

障害のある人への差別禁止条例について

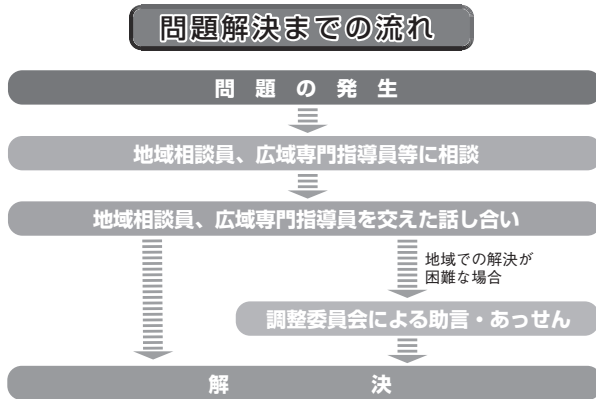
(参考) 障害を理由とする不利益な取扱い

福祉サービス	(1) 障害を理由として、福祉サービスの利用に関する適切な相談及び支援が行われることなく、本人の意に反して、入所施設における生活を強いること。 (2) 本人の生命又は身体の保護のためやむを得ない必要がある場合その他の合理的な理由なく、障害を理由として、福祉サービスの提供を拒否し、若しくは制限し、又はこれに条件を課し、その他不利益な取扱いをすること。
医療	(1) 本人の生命又は身体の保護のためやむを得ない必要がある場合その他の合理的な理由なく、障害を理由として、医療の提供を拒否し、若しくは制限し、又はこれに条件を課し、その他不利益な取扱いをすること。 (2) 法令に特別の定めがある場合を除き、障害を理由として、本人が希望しない長期間の入院その他の医療を受けることを強い、又は隔離すること。
商品及びサービスの提供	サービスの本質を著しく損なうこととなる場合その他の合理的な理由なく、障害を理由として、商品又はサービスの提供を拒否し、若しくは制限し、又はこれに条件を課し、その他不利益な取扱いをすること。
労働者の雇用	(1) 労働者の募集又は採用に当たって、本人が業務の本質的部分を遂行することが不可能である場合その他の合理的な理由なく、障害を理由として、応募若しくは採用を拒否し、又は条件を課し、その他不利益な取扱いをすること。 (2) 賃金、労働時間その他の労働条件又は配置、昇進若しくは教育訓練若しくは福利厚生について、本人が業務の本質的部分を遂行することが不可能である場合その他の合理的な理由なく、障害を理由として、不利益な取扱いをすること。 (3) 本人が業務の本質的部分を遂行することが不可能である場合その他の合理的な理由なく、障害を理由として、解雇し、又は退職を強いること。
教育	(1) 本人に必要と認められる適切な指導及び支援を受ける機会を与えないこと。 (2) 本人若しくは保護者の意見を聴かないで、又は必要な説明を行わないで、入学する学校を決定すること。
建物等及び公共交通機関	(1) 建物の本質的な構造上やむを得ない場合その他の合理的な理由なく、障害を理由として、不特定かつ多数の者の利用に供されている建物その他の施設の利用を拒否し、若しくは制限し、又はこれに条件を課し、その他不利益な取扱いをすること。 (2) 本人の生命又は身体の保護のためやむを得ない必要がある場合その他の合理的な理由なく、障害を理由として、公共交通機関の利用を拒否し、若しくは制限し、又はこれに条件を課し、その他不利益な取扱いをすること。
不動産の取引	障害のある人又は障害のある人と同居する者に対して、障害を理由として、不動産の売却、賃貸、転貸又は賃借権の譲渡を拒否し、若しくは制限し、又はこれに条件を課し、その他不利益な取扱いをすること。
情報の提供等	(1) 障害を理由として、障害のある人に対して情報の提供をするときに、これを拒否し、若しくは制限し、又はこれに条件を課し、その他不利益な取扱いをすること。 (2) 障害を理由として、障害のある人が情報の提供をするときに、これを拒否し、若しくは制限し、又はこれに条件を課し、その他不利益な取扱いをすること。

図表⑥ 出典 前掲パンフレット

④問題解決までの流れ

県の委託を受けた約500人の地域相談員と約15人の広域専門指導員がまず当事者間の仲裁に当たり、解決できない場合には、知事が障害者の申し立てを受け、障害者や福祉、法律の専門家ら20人以内で構成される第三者機関である「調整委員会」に助言・あっせんを行わせることとされた。正当な理由もなく助言・あっせんに従わない場合には、知事に是正勧告の権限を与えた(第二十四条第一項)。



※ 差別をしたとされている方からの御相談も受け付けています。

図表⑥ 出典 前掲パンフレット

⑤ 制定当時の評価

罰則はないが、差別の解消を知事が当事者に勧告できるほか、障害者の訴訟費用を県が一時的に肩代わりすることもできる。堂本暎子知事は、話し合いで差別解消を目指す「太陽のような条例」と強調する。

障害のある人たちは好意的に条例を受け取っている。千葉県内の障害者団体代表の男性（52歳）は「障害者のことを考える意識が今よりも広まるきっかけになるはずだ」と歓迎する。民主党の県議も「自立を促しても、障害者の中には手助けが必要な人がいる」と、障害者が社会の中で生きていくには行政の支援が欠かせないとする。

ただ、県は「差別かどうか個別に判断していたら切りがない」（障害福祉課）と手探りの状態にあることを否定しない。約800件に上る「障害者差別として寄せられた事例」を県のホームページで公表しているが、条例が示す差別の概念があいまいだ。

例えば、条例では雇用面の差別で「業務の本質的部分の遂行が可能な場合や、合理的理由がなく、採用拒否や解雇はできない」とするが、「業務の本質的部分」や「合理的理由」の解釈は判然としない。

差別の禁止をうたう規定では「合理的な配慮に基づく措置を行うことが社会通念上、相当と認められる範囲を超えた負担になる場合以外、差別をしてはならない」とするが、「合理的配慮」の定義は不明確だ。「合理的配慮」について、県は施行前に一定の指針を示す方針だが、差別に当たるかどうかを判断する重要な基準が、はっきりしなければ、恣意的に運用される恐れが残る。

また県内の企業からは、「障害者雇用の意欲が抑制される」といった声が県に寄せられるなど、企業が条例を煙たがることで、障害者の雇用機会を奪うことにもつながりかねない。県が障害者政策に重点を置くことで「逆に県民の不満と萎縮をもたらす（自民党県議）との指摘もあり、条例の評価については賛否両論であった。^{注10)}

⑥報告書の概要

以下において平成23年9月16日発行の「『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』による相談活動実施状況報告書」の内容を概観してみたい。

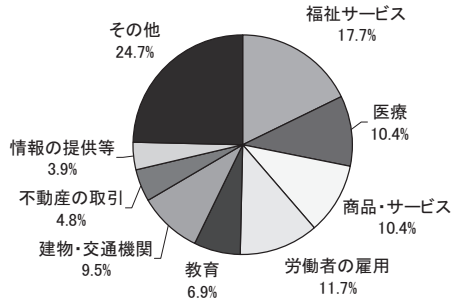
a. 条例の相談窓口での受付状況

(イ) 相談分野別取扱

平成22年度における条例の相談窓口寄せられた相談件数は1292件、そのうち差別に該当する相談は17.9%の231件であり、残りの1061件は生活の悩みや生きづらさを訴えるものに関する相談として処理されている。この条例が目指す障害のある人とそうでない人の共生という観点からは、関係者間に軋轢を生みかねない差別認定を厳格化した上で、相談者に他の様々な方面からの対応に取り組もうとしている点は評価に値する。

平成22年度に受け付けた差別に関する相談231件を相談分野別に整理したものが図表⑦であるが、従来の行政サービスによってある程度対応可能な情報の提供、建物・交通機関、教育機関などへの相談件数が少なく、医療、商品・サービス、労働者の雇用など私人間問題に関する相談の割合が多いのは「社会における共生」を目指すこの条例の目的からみて当然のことであろう。

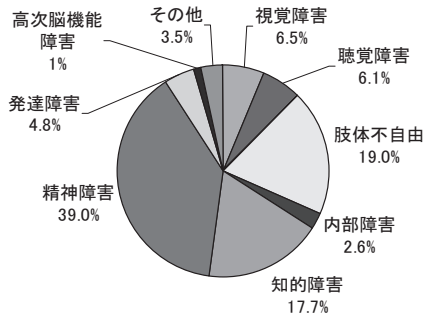
障害のある人への差別禁止条例について



図表⑦ 相談分野別（22年度）

(ロ) 障害種別取扱

平成22年度の相談件数231件における障害種別取扱い件数の割合は以下の通りであるが千葉県における障害種別の障害者数と比較すると、内部障害や肢体不自由については全障害者数に占める割合に比べ相談件数の割合が少なく、逆に精神障害や知的障害が多い傾向にある。これは社会における差別意識が後者のような障害に未だ多く残っていることの証左ではなからうか。

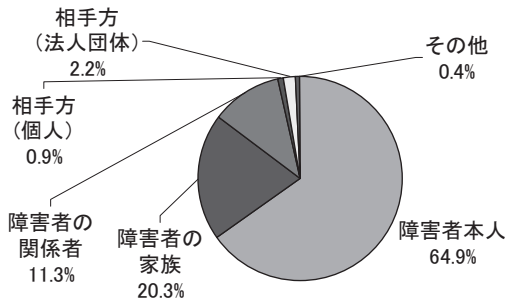


図表⑧ 障害種別（22年度）

(ハ) 相談者別取扱

平成22年度に相談受付のあった231件を相談者別に見てみると、障害者本人からの相談と、その家族からの相談が全体の85パーセントを占める。問題

の認識は被害当事者である障害者本人や、その近親者によってまず行われることを考えると、この割合が高いことは当然であるが、障害者とのトラブルを抱えた相手側からの相談が、法人団体職員の方から5件、個人の方からの2件寄せられたことは、たとえそれがトラブルを避けるためという動機で行われたとしても、障害のない人に「共に暮らしやすい」社会を構築しようという意識の芽生えを見ることができるという点で注目すべきことであろう。

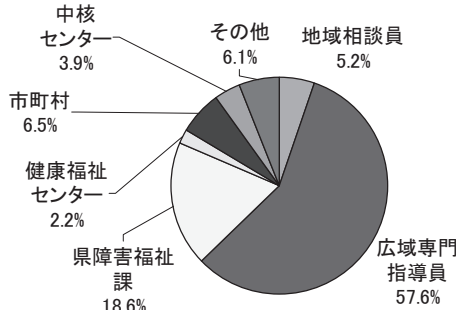


図表⑨ 相談者別 (22年度)

(二) 相談経路別取扱

平成22年度の相談件数231件のうち、広域専門指導員が最初に相談受付を行ったケースは133件、広域専門指導員が不在の場合には、県障害福祉課に転送される仕組みとなっていることから、実際は県障害福祉課の43件の多くが広域相談員に寄せられたものと考えれば、実に相談全体の8割近くが広域相談員を窓口としていることとなる。そして、相談受付のあった事例の約半数が広域専門指導員と他の機関が連携することで解決されているが、相談者を取り巻く関係機関との調整の必要性や問題の複雑性から問題解決のためには多方面との連携は当然であるとは言え、連携機関数の安易な増加は解決に要する時間の増加と相談者に「たらい回し」感をもたらし恐れがあることには留意が必要であろう。

障害のある人への差別禁止条例について



図表⑩ 相談経路別（22年度）

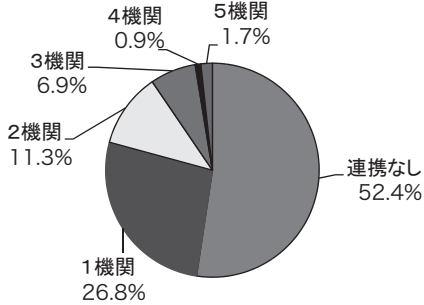
（ホ）地域相談員や他機関との連携状況

平成22年度に相談受付のあった231件のうち、広域専門指導員が相談活動を進めていく中で、どの程度、地域相談員や他機関と連携を図り総括してきたかについて整理した。なお、継続中の事案については、平成22年度末現在の段階で連携のある機関等を抽出している。

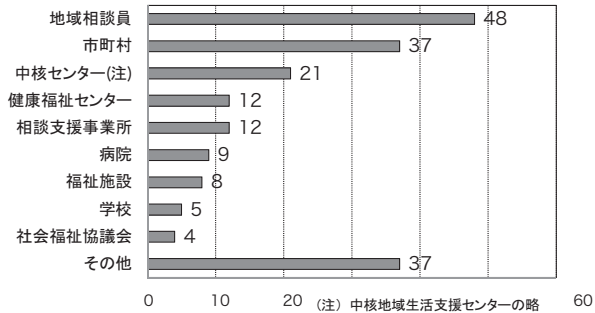
広域専門指導員が、地域相談員や他機関と連携したものは110件（47.6%）と全体の約半数を占めており、そのうち1機関と連携したものが62件（26.8%）と最も多く、2機関以上の複数の機関と連携を図ったものは48件（20.8%）となっている。このことは条例相談の問題の解決に当たっては、単に差別をしたとされる相手方との調整だけでなく、相談者を取り巻く関係機関の調整も必要とされることや、複数の関係機関が連携を図らなければならない複雑な事案が多いことを表している。

また、連携している機関等とその連携数について分類したところ、図表⑫に示したとおり、地域相談員が48件と最も多く、次いで市町村37件、中核地域生活支援センター21件、健康福祉センター（保健所）と相談支援事業所が12件となっている。地域相談員の場合、相談経路別では、地域相談員に条例相談が寄せられてくる件数は少ない結果となっているが、寄せられた相談の問題解決に当たっては、広域専門指導員が、地域相談員の個々の専門性を考慮した上で協力を依頼し、両者が協働して活動を行っている場合が多い。

また、その他37件は、労働関係の機関や福祉関係の施設、障害児関係の相談機関、後見人等と多岐にわたっており、事案の個別性が多様であることを表している。



図表⑪ 1事案に対する連携機関数（22年度）



図表⑫ 連携機関と連携数（22年度）

b. 活動状況

平成22年度において相談受付のあった231件に加え、平成21年度から引き継いだ67件を含めて総計298件に対して延べ3388回の相談活動が実施され、そのうちの261件（87.6%）は年度内に終結している。相談活動を行った298件のうち、助言・調整を行った事案が99件で最も多く、この傾向は前年度においても見られたものであり、これは地域相談員や広域専門指導員が、当事者双方の間に入り調整を行うという条例の本旨が定着してきていることを示

すものといえよう。また、状況聴取によって終結しているケースが約2割を占めるということは、これまで障害のある方には話しを聞いてもらえる場が少なかったということと、この条例によってその場がより多く提供されたということを示しているのではなからうか。

c. 今後の課題

(イ) 条例の継続的な周知活動

条例の相談窓口の周知活動は、障害者手帳の別冊への掲載、ポスター掲示などにより行われ成果を上げてきたが、更にまた、「障害のある方の集う場に広域専門指導員等が自ら出向いて条例の周知を図りながら、広域専門指導員の顔を知ってもらい、気軽に相談してもらえるような関係づくり」など、より積極的な取組みも行われている。このように相談窓口の存在への認知度は高まっているが、「実際どのような役割を果たす窓口であるかまで理解して相談されてくる方」はまだ少数であるため、「相談を受け付けた際に、条例の趣旨や相談窓口の役割を丁寧に説明していくこと」が必要である。

(ロ) 条例の3つの仕組みを連動させた取組みの強化

差別解消には差別そのものへの自覚が不可欠であるが、現状において特に差別を行った当事者にその自覚が欠如している場合が見受けられる。そのため「差別の認識が漠然としたまま、単に「差別」を指摘されたために合意をしたというのではなく、当事者同士が共通理解をして納得していけるよう取組みを進めてきてはいるが、それだけでは「個別事案を解決していただくだけでは、より多くの人に対し差別の認識を深めていくには十分ではなく、しかも根本的な解決にはならない」ことから、条例の「障害のある方に優しい取り組みを応援する仕組み」を通して、「障害のある方とない方が交流できる機会を増やしたり、市民講座や自治会活動などで、障害のある方の理解を促していく活動等を取り入れていくなど、県民が主体となって、障害のある人もない人も共に暮らしやすい社会づくりを進めていくと共に、差別をなくすために先進的な取組みをしている個人や団体を広く県民に情報提供し、

「障害のある人とない人がお互いを理解し、共に暮らしていく社会づくりをしていくためには、子供のころから、障害の有無に拘らず、共に遊び・学び・働き・暮らすなど、同じ時間や空間を共有していく環境づくり」への努力がなされている。

このためには「個別事案解決の仕組み」を基盤とした、「誰もが暮らしやすい社会づくりを議論する仕組み」「障害のある方に優しい取り組みを応援する仕組み」という条例の3つの仕組みを連動・強化していくことが重要である。

(ハ) 地域支援ネットワークの構築

「差別の問題は、その障害のある方の生活にかなり密接に絡み合っていることが多いため、差別に対する問題解決だけでは十分」ではないため、条例の相談活動では、「単に当事者間の調整にとどまらず、その後の障害のある方の生活支援を見据え、条例相談が終結した後も障害のある方等が、地域で孤立せず、生活しやすい環境を取り戻せるよう、適切な支援機関へ繋げるよう」にされており、「地域の様々な相談支援機関や市町村等関係機関の職員が、障害のある方の権利擁護について理解を深め、それを念頭に置いた活動をしていくことが、地域の中で差別の認識が浸透し、障害のある人と障害のない人が、共生していく地域社会づくりに繋がっていくものと考え」られている。そのため、「より一層、関係機関と連携を密にし、それぞれの役割を果たしていきながら地域支援ネットワークの構築をしていくこと」が重要である。

(二) 国の障害者制度改革への対応

平成23年6月17日に「障害者虐待防止法」が制定(平成24年10月1日施行)、同年8月5日には「障害者基本法の一部を改正する法律」が公布・施行、さらに障害者自立支援法に代わる「障害者総合福祉法」(仮称)の制定が検討されるなど、現在国家レベルにおいて障害者権利条約の締結に向けた国内法の整備が進められているが、これらに合わせて本条例もより実効性のあるも

障害のある人への差別禁止条例について

のとなるよう、見直しを図っていくことが必要である。

(三) 主たる自治体の条例の分析

障害者に関する条例は千葉県以外でも制定されているが、それをまとめたものが図表⑬である。

自治体名	北海道	さいたま市	熊本県	岩手県
条例の名	北海道障がい者条例	だれもが共に暮らすための障害者の権利の擁護等に関する条例	障害のある人もない人も共に生きる熊本づくり条例	障がいのある人もない人も共に学び共に生きる岩手県づくり条例
施行日	平成21年3月31日	平成23年4月1日	平成24年4月1日	平成23年7月1日
条例の内容	<ul style="list-style-type: none"> 障がい者の権利擁護と暮らしやすい地域づくりのための行政、学校、地域社会の対応と義務(第1条～第4条) そのための基本施策(第9条～第18条) 障がい者の権利擁護(第19条～第21条) 障がい者が暮らしやすい地域づくりのガイドライン(第23条～第27条) 障がい者に対する就労支援(第29条～第30条) 障がい者が暮らしやすい地域づくり委員会(第41条～第48条) 暮らしやすい地域づくりの推進本部(知事が本部長)(第49条～第51条) 	<ul style="list-style-type: none"> 障害者への差別虐待の具体的行為の規定(第2条) 障害者の権利擁護制度(さいたま市障害者の権利の擁護に関する委員会)(第9条～第15条) 虐待に対する事業者関係機関の措置(第16条～第21条) 障害者その家族への総合的な支援(第22条～第23条) 障害者への居住、情報、通信への施策(第24条) 障害者の社会参加の機会拡大への措置(第26条) 障害者に対する包括的な教育実施(第28条) 障害者に対する就労支援(第29条) 障害者に対する自立支援協議会の設置(第31条) 	<ul style="list-style-type: none"> 障害者の権利擁護のための施策として県の責務、市町村との連携、県民の役割規定(第4条～第6条) 障害者に対する虐待禁止(第10条) 障害者の権利擁護として不利益取り扱いの禁止、相談(第8条～第11条) 不利益取り扱い解決のための仕組み(第12条～第20条) 障害者の相談に関する調整委員会(第22条) 	<ul style="list-style-type: none"> 障害者の不利益取り扱いに対する県民等の役割(第6条) 不利益取り扱いの禁止(第7条) 障害者への虐待禁止(第8条) 障害者と障害のない人との交流機会の拡大(第9条) 障害のある人に対する支援の適切化のための職員育成(第10条) 障害のある人に対する不利益な取り扱い等に関する相談、助言(第15条)
救済制度	10人の地域づくり委員と地域づくり推進委員が改善の勧告をする	10人以内の障害者の権利の擁護に関する委員会が勧告	地域相談員、広域専門委員が調整委員会を組織し、勧告を行う	市町村社会福祉協議会が窓口、地域調整会議を開催、県保健福祉部へ依頼
条例の問題点	障がい者への差別に対する権利擁護規定が不十分ではないか	障害者の権利侵害に対する救済制度は十分か	不利益取り扱いの解決のための仕組みを規定	不利益取り扱いを受けた場合の救済制度委員会等で新設せず既設の制度で当たる
条例の特色	<ul style="list-style-type: none"> 障がい者の人権推進より障がい者が暮らしやすい地域づくりに重点が置かれている 障がい者への虐待禁止、就労支援が規定されている 知事を本部長とする暮らしやすい地域づくり推進本部の規定 	<ul style="list-style-type: none"> 前文は格調の高い文言である 差別的行為、虐待行為が具体的に規定されている 市長は虐待の危険のある場合、関係職員への立ち入り調査を認める 権利問題より障害者の生活支援中心 市は乳幼児から生涯にわたって障害者を支援すると規定 	<ul style="list-style-type: none"> 差別という用語より不利益取り扱いの禁止と表現 障害者に対する虐待禁止規定 県民の障害者への理解促進の県の対策規定 	<ul style="list-style-type: none"> 障害のある人とない人との交流機会拡大規定 障害のある人に対する支援のための職員の育成

図表⑬

(四) 結びにかえて

(二) (三) で分析した各自治体の条例を分類すると

Aタイプ 千葉県に代表されるような障害者の人権救済制度に重点を置いた条例

Bタイプ 北海道、さいたま市、熊本県、岩手県に代表されるような障害者と地域社会との結び付きを重視する条例とに二分される。

我が国においては前述のごとく憲法の平等条項を別にすれば障害のある人が差別を受けない権利を認める法律はいまだ存在しない。

世界では1990年にアメリカでA D A（障害を持つ人に対する差別禁止法）が成立すると、それ以後、オーストラリア、イギリスなど多くの国で、差別禁止法が制定されている。

日本でも国際障害者年以降、めまぐるしく新しい法律の制定や従来の法律の改正、制度の変革が行われているが、内容的には障害のある人を対象として、国家と関連事業者に対する施策を規定したものに過ぎず、従来の保護法の枠を超えるものになっていない。障害のある人を主体とした権利を認める法は依然として存在しない。

現状の障害者救済制度の実態には、①憲法14条の規定は抽象的である、②憲法上の差別禁止は原則的に国家である。私人間相互の差別の対象は非常に狭いものに限定される、③福祉立法は、地域生活を支援するのが目的であり、障害のある人個人個人を司法の対象とする権利を付与するものではない、④現状の人権救済は不十分である。裁判は費用、年月がかかる、⑤差別問題に迅速に対応できる行政救済機関が存在しない、などの問題がある。^{注11)}

そのような国家行政の現状に対して障害者差別をなくす条例をつくることは、住民に行動の「物差し」となる行為規範を提供することと、行政救済の根拠を与えて救済を図るシステムをつくること、さらにはこのシステムの中に、差別問題に対する地域住民意識の掘り起こしや、合意形成に向けた持続的参加システムを織り込むことで、住民自ら共生社会の在り方を模索できるようにすることに大きな意義がある。^{注12)}

これまで、環境保全や情報公開、個人情報保護など、先進的な行政の取り

組みは、地域発の条例として生まれ、国の法律はむしろ後追的に制定されてきた経緯がある。

地方自治を実現し、地域をよくすることが、ひいては国を良くすることにつながると言われるが、条例づくりはそれを最も端的に表している。地域の実情を反映した条例は法律上の規定の不備を補うだけでなく、新しいニーズに対し、法律に先行して自治的につくられていく。

そして、自主的に決定されたルールが国家的なルールへと反映されていくことによって「社会的連携の理念」を作り上げていくことになるかもしれない。

障害者差別をなくす条例づくりへの取り組みは、その意味でも重要である。

障害者への差別禁止条例で重要なことは、障害のない人「目線」でなく障害者の「目線」に立った救済制度である。いくら立派な基本理念がうたわれていても、この視点からの救済制度が不十分ではこの条例は単なる権利宣言に終わってしまうと考える。

その救済制度はきめ細かく簡単な手続き、窓口は身近なところ、相談員は相談しやすい地域の市民が担当、複雑な法律問題等は専門家への委任、差別をしたとされる人（機関、組織体）への十分な調査と、是正の勧告制度を備えた規定が求められる。その視点から見て千葉県条例は、①基本理念において障害のある人もない人も、お互いの立場を尊重し合い、支え合いながら、安心して暮らす地域社会の実現をうたっている、②障害者の差別について、福祉サービス、医療、商品サービス、雇用、教育、公共施設公共機関の利用、不動産の取引、情報の提供、虐待等具体的に問題を列挙し、わかりやすい規定である、③県、市町村、県民の障害者への責任ある対応を明記している、④救済制度として、広域相談員、地域相談員制度を設け、より高度な内容については、調整委員会が調整し、助言、あっせんに応じない時は知事が当事者に勧告することができ、知事は差別された人の訴訟について費用の貸付等ができる、⑤差別のない県政実現のため推進会議が設けられている等の規定は評価できる。

また、ハンディキャップのある人の権利が徐々に改善されつつあるという

ものの、ハンディキャップを持つ人は「市民」であるという認識がまだ十分根付いているとはいえない。依然として、差別や偏見が残っている。ハンディキャップのある人の生活を保障するには、いくら制度を整えても理念を実現することは不可能である。やはり、ひとりひとりの市民がハンディキャップのある人を自分たちの仲間として受け入れていかなければ、事態は一向に進展しないであろう。ハンディキャップのある人の「市民」としての認識をさらに深め、共に生きる（共生）というのノーマライゼーション理念に立ち返ることである。

そして、制度やサービスと人々の意識がうまくかみ合い一つになった時、初めてハンディキャップのある人の生活が見えてくるのである。^{注13)}

従って北海道条例等に見られるように障害者が暮らしやすい地域社会づくりのための具体的条項を入れることが望まれる。

要約すれば、障害のある人への差別禁止に関する望ましい条例は、千葉県条例にみられる十分な救済制度の規定と北海道条例等に見られる障害者と地域社会との結び付きを重視する規定の両方を備えた条例である。^{注14)}

人権侵害者の差別行為に罰則をつけることについて意見が対立するが、筆者らは東弁護士が主張されるように罰則をつける必要はないと考える。

第一の根拠は、まず、定義の抽象性である。憲法上だけでなく、法律上にも差別の定義規定はなく、解釈に委ねられているのが現状であるので、予測可能性を担保するためには、差別の種類に応じて、差別の内容をここに明らかにする必要がある。これに応じようとするのが、本件条例の役割ということもできる。しかしながら、そのような努力をしても、やはり一義的に明確な定義をつくることは困難であり、特に障害に対する合理的配慮の概念を具体的に提示しようとしても、限界があるのは否めない。

したがって、罰則をつけようとするれば、明確性の要請に十分にこたえることができないのである。その結果、勢い狭い定義にならざるを得ない。しかしこれでは、差別の予防、救済の対象が限定化限定かされてしまい、条例の目的が生かしきれないことになる。

第二の根拠は罰則をつけたとしても、実効性が上がるかという点である。

罰則の適用には厳格な刑事訴訟法上の立証責任が伴うことになるわけであるが、実際に差別の問題に刑事手続きが機能するかははなはだ疑問である。したがって差別の定義規定から刑罰という発想を切り離すべきである。^{注15)}

刑罰よりも当事者（差別行為をした人、機関、組織体）に十分な指導を行い、障害者問題に対し理解を深めるよう指導、説得等することの方が重要であり、それがこの条例の目的であると考ええる。

日本の障害者政策の特徴は、障害者団体の要求は一部の地方自治体レベルでは達成されても、障害者の社会的隔離・排除の政策は十分改められず、中央政府が「ノーマライゼーション」的政策をとるのは、国際障害者年以降の1990年代であり、いまだ障害者差別禁止法を持たず、政策も従来の「枠組み」の表面的修正で終わっている点である。

また日本の障害者政策は、国際社会との「協調」（国際社会での体面から生まれる「外圧」という文化基盤から変革が進められてきた。いいかえれば、日本は、諸外国と協調する限りにおいて政策を変更するが、その土地に住む人の存在及び生活を保障する政策を、その土地に住む人間の声を反映させて内発的に発展することができない国である。^{注16)}

これまでの福祉や教育の制度自体が「保護」という名の下に、障害を持つ人々を社会から排除してきたのではないか。また「特別な配慮」という名の下に、私たちの行為がその排除に加担してきたのではないかが問われている。つまり、これまでの社会制度を支えてきた理念が覆されたのである。

求められる「福祉」「教育」制度は、障害のみならず多様な属性をもつ社会の構成員すべての社会参加を保障するという理念の下に、それを可能とする社会システムの一翼を担う制度として設計される必要がある。そのためには、おのおの地方自治体が前述の如く十分な救済制度と障害者と地域社会の連帯の強化を備えた条例を制定することが望まれる。このことが政府の障害者権利条約の批准と障害者差別禁止法制定の「内圧」となると考える。

注

- 1) 障害者の「害」の表現について、障害の「害」には「災害」「害悪」など否定的なイメージがあり、「碍」と改めるべきであり、常用漢字に「碍」を認めてほしいという意見が相次いだ。文化審議会国語分科会の漢字小委員会は平成22年4月13日「碍」の追加を見送った。ただし、障害という表記の見直しに取り組む政府の「障がい者制度改革推進本部」が今後、障碍という表記が望ましいと決めた場合には再検討することにした。(平成22年4月14日 朝日新聞参照)
「障がい者」と表現する地方自治体も増えているが、表記だけ柔らかくすることになれば、「差別が残る実情から目をそらすことになる」との反対意見もあり、熟語にすると「障害」も「障碍」も意味は変わらないという意見もある。
表記の問題より「害」を取り除く具体的な政策の実現こそ重要であるという筆者らの考えから、本稿においては現在法律用語に用いられている「害」を使用し、引用文については原文の表現のまま記することにした。
- 2) 松本健男他『これからの人権保障』2007年 有信堂高文社 130頁
- 3) 久禮・平峯「人権擁護委員制度の現状と課題」憲法論叢第16号 関西憲法研究会 90頁
- 4) 久禮・平峯「川崎市人権オンブズパーソンについて」関西外大人権教育思想第13号、久禮・平峯「川西市子ども人権オンブズパーソン条例について」同第14号
- 5) 産経新聞 平成19年4月8日
- 6) 朝日新聞 平成23年8月2日
- 7) 朝日新聞 平成23年7月29日
- 8) 上掲2) 148、149頁
- 9) 人権年鑑 2007年度版 解放出版 123頁
- 10) 産経新聞 平成18年10月26日
- 11) 東敏裕『差別禁止法制の必要性』福祉労働 93号 12～18頁
- 12) 東敏裕『障害を理由とした差別をなくするための条例の法的問題点と条例私案』福祉労働108号 16頁
- 13) 相澤謙治『改訂版 ともに学ぶ障害者福祉』2005年 (株)みらい 35頁
- 14) 上掲12) 18～31頁に東敏裕弁護士の「障害を理由とする差別をなくす条例私案」と題して優れた私案が提示されており特に人権侵害の擁護及び救済制度が充実し

たものとなっているが、地域社会との関係に言及されていない点について筆者らは更なる議論の余地があると考え。。

15) 上掲12) 14,15頁

16) 大沢真理他編『ユニバーサル・サービスのデザイン—福祉と共生の公共空間』有斐閣 2004年 127頁

附記

高齢者虐待防止については、久禮義一「高齢者虐待に関する一考察」関西外大人権教育思想研究第8号

児童虐待防止については、久禮義一「児童虐待防止策への一考察」日本法政学会五十周年記念論文集『現代政治学の課題』（2006年 成文堂）を参照されたし