資料３

インクルーシブ社会条例の比較と評価

－各地の障害者条例はインクルーシブ社会の実現に寄与しているか－

　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　岡　島　　　実

　　　　　　　　　　　　　　　　　　　（弁護士、「障害のある人もない人も命輝く条例作りの会」顧問）

１　本稿の目的

　　国連における障害者権利条約の採択と日本政府による批准、障害者基本法の改正、障害者差別解消法の制定など、近年、障害者に関する基本施策のあり方は国内外で大きな転換期を迎えている。その基本的な方向性は、医療モデルに基づく従来の障害観を転換し、社会的要因が心身の機能障害（インペアメント）のある人を無力化し、その社会参加を阻んでいるという社会モデルの視点を採り入れ、そのような社会的要因（社会的障壁）の除去を社会の課題と認識しつつあることにある。ここでは、そのような方向性に即して構想される社会を「インクルーシブ社会」と呼ぶ。インクルーシブ社会への指向は新たな障害者施策の方向性を特色づけるものであり、今後もその指向性が進むことが望ましい。

　　他方、この間、地方自治体のレベルにおいても、上記のような基本施策の方向転換に呼応して、千葉県の制定例（2006年）を皮切りに、障害者の基本施策を定める条例を制定する動きが進展している。もっとも、現時点（2014年8月）までに同種の条例を制定した地方自治体は、都道府県レベルでは9都道府県にとどまっている。またその内容も、インクルーシブ社会への指向性の程度という観点からみると、相当の温度差がある。

　　今後、すべての地方自治体においてインクルーシブ社会を指向した条例を制定することが求められる。また、すでに条例を制定した自治体においても、インクルーシブ社会への指向という観点から既存の条例を見直し、課題を認識して条例改正につなげていくことが望ましい。

　　そこで本稿では、現時点までに制定された、障害者の基本施策の転換を示す条例のうち、都道府県及び政令指定都市において制定された10の条例を対象として、インクルーシブ社会への指向性という観点から、その内容の比較検討と評価を試みた。今後、各地の自治体で新たに条例を制定する上で、また、すでに条例を制定した自治体において既存の条例を見直す上でも、本稿が参考となれば幸いである。

２　インクルーシブ社会の意義

　　インクルーシブ社会とは、「障害」を、のある個人の問題としてではなく、のある個人に対する社会的障壁によってその社会参加が妨げられているという社会の問題として認識し、そのような社会的障壁を除去することを社会の課題として把握し、を持つ人の社会参加に向けた継続的な取り組みを指向する社会と定義しうる。

　　従来、「障害」の問題とは、もっぱらインペアメントのある個人の日常生活上の制約を解決する問題であると理解されてきた。そこでは、「障害」の問題の解決にあたり、インペアメントのある個人の日常生活上の制約を解決する方法を、当該個人を対象（客体）として追求するという形がとられた（いわゆる医療モデル）。そこでは、インペアメントのある個人は、社会施策の客体としてのみ考慮されてきた。そのことが、インペアメントのある個人を無力化し、社会参加からさらに遠ざけるという悪循環を生んできた。

　　インクルーシブ社会は、このような「障害」観を転換することをその本質的な要素とする。すなわち、社会の構成員たる諸個人が等しく社会参加の権利を有する権利主体であることを承認し、「障害」の問題を、そのような諸個人のうち、一定の属性（インペアメント）を持つ個人が、その属性ゆえに（つまり、社会の物的・制度的・人的条件がそのような属性を持たない個人を標準として形成されてきたために）社会参加が妨げられているとの認識に立って、当該諸個人の社会参加を妨げる原因を除去することを社会の課題として認識する必要があるとの理解に立つのである。

　　要するに、法的な観点から見たインクルーシブ社会とは、インペアメントのある人を、社会施策（保護）の客体としてではなく、社会参加の主体として承認しつつ、その社会参加のために必要かつ効果的な法的仕組みを備えた社会ということができる。これを標語的にいえば、「保護の客体から社会参加の主体へ」とまとめることができる。

３　インクルーシブ社会を実現する法的枠組みの指標

　　以上の観点に立つと、インクルーシブ社会を実現するための法的枠組みの指標として、以下の点を挙げることができる。

1. インペアメントのある人の権利主体性の承認

　インペアメントのある人は、社会施策（保護）の客体ではなく、他の者と等しく社会参加の権利を有する権利主体である。したがって、社会は、インペアメントのある個人が、他の者と等しい社会参加の機会が妨げられないような法的枠組みを備えなければならない。インクルーシブ社会を実現するための法的枠組みは、何よりもまず、インペアメントのある個人の権利主体性の承認という観点に立って整備される必要がある。

1. 社会的障壁の除去の必要性の認識

　従来、社会の物的・制度的・心理的諸条件は、インペアメントという属性のない個人を標準として形成されてきた。そのため、従来「標準」とみなされてきた社会の状態は、それ自体、インペアメントのある個人が、他の者と等しく社会参加することを妨げる要因となる。それが、インペアメントのある人に対する社会的障壁である。インクルーシブ社会を実現するための法的枠組みは、そのような社会的障壁を除去することを社会的課題と認識することを前提として整備される必要がある。

1. 消極手法と積極手法の併用

　インペアメントのある人の社会参加を妨げる社会的障壁は、建築物の構造等の物理的要因、法的・社会的な制度的要因、社会慣行、偏見、差別意識などの心理的要因などがあって、社会に広範囲に偏在している。したがって、これを除去する取り組みも一様なものではありえず、長期的視野に立ち、多様な手法を併用して行う必要がある。

　社会的障壁を除去する手法は、大別して、消極手法と積極手法に分けることができる。消極手法とは、公的機関や私人がインペアメントのある個人を、インペアメントに基づいて差別的に取り扱うことを規制する手法（差別禁止）である。なお、差別禁止には、公的機関や私人が、具体的に必要とされ、かつ合理的な障壁の除去を過度の負担なく行えるのに、これを行わないこと（合理的配慮の拒否）を含む。これに対して積極手法とは、社会的障壁を除去するための積極的な社会施策を行うことである。

４　制定された条例の比較検討

　　2006年に千葉県で制定された「障害のある人もない人もともに暮らしやすい千葉県づくり条例」を皮切りに、これまでに、15の自治体（都道府県及び市町村）で、インクルーシブ社会を実現する法的枠組みを整備することを目的とするとみられる条例が制定された。ここでは、このうち10の都道府県及び政令指定都市（制定順に千葉県、北海道、岩手県、熊本県、さいたま市、長崎県、沖縄県、京都府、鹿児島県、茨城県）の条例を対象として、それらの条例が、インクルーシブ社会実現にどの程度寄与しているかという観点で比較検討を行う。

　　比較検討にあたっては、３で述べた指標を踏まえ、以下の5つの項目について、各条例の条文を検討した。

1. 権利主体性の承認
2. 障害（障害者）の定義
3. 差別禁止一般
4. 具体的な項目についての差別禁止規定
5. 社会施策

そして、それぞれの項目ごとに比較すべき要素を検討した結果、次項で述べるように、各項目ごとに2　～　5点の比較要素が挙げられ、合計13点の要素について比較検討することとした。

５　各検討項目の内容と比較の要素

1. 権利主体性の承認

　先に述べたようにインクルーシブ社会を標語的に表現すれば「保護の客体から社会参加の主体へ」であり、インクルーシブ社会を実現する法的枠組みは、まず、インペアメントのある人を保護の客体としてのみ考慮してきた障害観を転換し、インペアメントのある人が社会参加の主体であるという視点を明確に意識して整備されるべきである。そのような障害観の転換を明確に示すためには、条文中に少なくとも1度は、インペアメントのある人が権利（社会参加）の主体であることを示す文言が用いられることが求められる。

　また従来、インペアメントのある人は施設での生活を当然視され、地域社会を構成する一員として地域社会で生活する権利を有するという視点そのものが閑却されてきた。このことは、そもそも社会参加が入口の段階で閉ざされてしまうことを意味し、社会参加の主体たることを根底から否定することにつながる。したがって、条文中に、インペアメントのある人が地域社会で生活する権利を有することを明示的に意識した規定が置かれることが求められる。

　以上の観点から、条例の条文中に、次の2点の規定又は文言が盛り込まれることが比較の要素となる。

1. インペアメントのある人の権利主体性を示す文言が用いられていること

　条例本文に独立した条文として規定されることが望ましいが、前文中でもよい。単に「人権を享有する」とか「尊厳が守られる」など主体性が明確でない規定では足りず、条文中に「（権利又は社会参加の）主体」又はこれに準ずる文言が用いられていることを基準とする。

1. 地域社会で生活する権利についての規定があること

　必ずしも独立した条文である必要はないが、条文中に、地域社会で生活することが、インペアメントのある人の権利であることを意識した規定が置かれていること。権利性を意識せず、単に「地域社会の一員」などとするのみでは足りない。

1. 障害（障害者）の定義

　障害者基本法は、2013（平成25）年の法改正で「障害者」の定義を改め、「障害及び社会的障壁により日常生活又は社会説化に相当の制限を受けるもの」という規定を定めた。これは、「障害」の概念自体は従来どおりインペアメントであるとしつつ、「障害者」の概念に「社会的障壁」という概念を取り込むことによって一定程度社会モデルへの接近を示したものといえる。このような定義によって、「障害」という語と「障害者」という語の間に若干のずれが生じることになり、定義規定としてはやや明快さを欠くきらいがある。しかし、「障害」の問題を、社会的障壁の除去という社会の課題の問題として捉え直す道を開いたという意味で、その意義は決して小さくない。条例における規定の仕方としては、最低限、この改正障害者基本法の定義を踏まえる必要がある。その観点からみると、法改正以前に制定された条例の中には法改正が反映されないままになっているもの（岩手、さいたま）もあり、早急な改正が望まれる。

　障害者基本法の「障害」の定義は、「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」とされており、難病を明示的に含んでいない。しかし、難病患者も社会的障壁によって社会参加を妨げられているという点では他の障害を持つものと同様である。したがって、条例の定義中には難病を明示的に含むのが望ましい（もっとも、障害者基本法の定義によっても、難病は「その他の心身の機能の障害」に含まれると解釈することは可能であり、難病が除外されると解釈すべきでないことは留意される必要がある）。

　以上の観点から、障害及び障害者（「障害のある人」等、同趣旨の用語を含む。）の定義に関して、次の2点が考慮されているかどうかが比較の要素となる。

1. 改正障害者基本法の定義が踏まえられていること

　改正法の定義が踏まえられていることは最低限の水準として要求される。

1. 障害の定義に難病を明示的に含むこと

1. 差別禁止一般

　条例における差別禁止の規定のあり方には様々なタイプのものがあるが、大別して次の3つの類型に分けられる。

1. 差別禁止の一般規定のみを置き、具体的規定を置かないもの（北海道・岩手・茨城）
2. 具体的な項目について限定的な差別禁止規定を置くもの（千葉・熊本）
3. 具体的な項目についての差別禁止規定のほか、包括規定もしくは一般的禁止規定を置くもの（イ・ロ以外）

　インペアメントのある人が社会生活上で差別を受ける場面には一定の類型性があり、その類型を具体的に挙げて差別禁止規定を置くことは、条例が適用される行為を明確化し、実効性を高める。したがって、一般的禁止規定のみでなく、具体的な項目についての差別禁止規定を置くことが望ましい。しかし、具体的に規定した項目を限定列挙としてしまうと、それ以外の行為を規制することが、条例上困難を伴う。したがって、規定した項目を限定列挙とせず、包括規定や一般的禁止規定により、規定した項目に当てはまらない行為でも差別が禁止されることを明らかにすることが求められる。したがって、上記ハの類型が規定の仕方としては優れている。

　次に、合理的配慮義務についてみると、検討したすべての条例に含まれている。ただし、その規定の仕方には、以下の3つの類型がある。

1. 自治体の機関の行為については法的義務とするが、それ以外の主体（事業者、一般私人）については努力義務にとどめるもの（北海道・京都）
2. 合理的配慮が法的義務かどうかについて明確な規定がないもの（熊本・鹿児島）
3. すべての主体（何人も）について、合理的配慮を法的義務とするもの（二・ホ以外）

　インペアメントのある人に対する差別意識や社会的障壁が広く社会に偏在している状況にかんがみれば、一般の私人を含む広範な差別禁止規定を置くこともやむを得ず、インクルーシブ社会実現の観点からは望ましい。したがって、ヘの類型が規定の仕方としては優れている。なお、障害者差別解消法は二の類型に当たるので、憲法94条適合性の観点から、ヘの類型では差別解消法との関係が問題となる。本稿ではこの点について立ち入らないが、結論として、いわゆる上乗せ条例の1種として、ヘの類型の規定も憲法に適合すると解すべきである。

　以上の観点から、差別禁止規定一般について、以下の2点を比較の要素として検討する。

1. 一般的差別禁止規定が置かれていること

　具体的な項目についての差別禁止規定は次の(4)で検討するものとして、ここでは、一般的な差別禁止規定が置かれているかどうかに着目して比較する。したがって、前記イとハの類型のものを含む。

1. 合理的配慮義務を法的義務としていること

　前記ヘの類型がこれに当てはまる。

1. 具体的な項目についての差別禁止規定

　北海道・岩手・茨城以外の条例では、具体的な項目についての差別禁止規定が含まれている。共通して規定されている項目としては、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（就労）・教育・公共施設、交通機関の利用・不動産取引・情報の提供、受領が挙げられる。ユニークな規定としてプライバシー保護の規定を置くもの（さいたま）もある。具体的な規定の仕方の類型としては、以下の4つの類型に分けられる。

1. 意思表示の受領の規定を欠くもの（千葉・鹿児島）
2. 教育について、一部の規定を欠くもの（沖縄）
3. 施設や病院への入所・入院の強制を禁止する規定を欠くもの（さいたま）
4. 共通するすべての項目を網羅するもの（イ・ロ・ハ以外）
5. ユニークな規定を置くもの（さいたま）

　千葉・鹿児島の例では「情報の受領」についての規定は置かれているが、「意思表示の受領」の規定を欠いている。「情報」と「意思表示」では意味が異なり、「意思表示の受領」の規定がないと、意思表示を困難とするインペアメントのある人（知的障害や意識障害のほか、発語障害、視覚障害、聴覚障害等も該当する場合がある）の社会的障壁に対する適用に支障を生じる可能性がある。したがって、「意思表示の受領」に関する規定を含むことが望ましい。

　沖縄の例では、教育に関する差別禁止の規定は置かれているが、学校決定に際しての本人や保護者の意見聴取を義務付ける規定を欠いている。インペアメントのある子どもの教育に関しては、従来から、本人や保護者の意見を考慮することなく、特別支援学校（学級）への入学を一方的に決められることが問題とされてきた。したがって、学校決定に際して本人や保護者の意見聴取を義務付ける規定を置くことが望ましい。沖縄の例では、この点を社会施策に関する規定中に定めているが、意見聴取が義務付けられていない点で十分とはいえず、差別禁止規定中に義務付け規定を置くことが望ましい。

　さいたまの例では、ユニークな規定（プライバシー保護）が置かれている一方、施設や病院での入所・入院の強制を禁止する規定を欠いている。前者については、インペアメントのある人は、介助等を通してプライバシーを他人に知られる機会があり、それだけプライバシー侵害を生じやすい環境にあるといえるので、このような規定を置いたことは評価できる。後者については、本人の意思に反する施設入所や入院等が現実にあり、インペアメントのある人の社会参加を妨げる大きな要因の1つになっていることから、これを禁止する規定を置くことが望ましい。

　以上の観点から、具体的な差別禁止規定について、以下の5点を比較の要素として検討する。具体的な差別禁止規定を置いていない条例では、これらがいずれも消極評価となり、全体として当該条例の評価を低下させることになる。

1. 具体的な差別禁止規定（項目は千葉の例を基準とする）を置いていること
2. 意思表示の受領の規定を置いていること
3. 教育に関して、学校決定に際して本人もしくは保護者の意見の聴取を義務付ける規定を置いていること
4. 施設入所・病院入院の強制を禁止する規定を置いていること
5. プライバシー保護の規定を置いていること
6. 社会施策

　いずれの条例も1つ以上の社会施策の規定を置いているが、その類型は以下の3つに分けられる。

1. 具体的な差別事例の解決を図るもの

相談員の配置や差別解消機関の設置などを規定するものである。差別解消の仕組みとしては、指導、助言、あっせん、事実の公表等を定めるのが一般的である。

1. 啓発や交流促進を図るもの
2. 社会生活上の具体的な分野に関する社会施策を定めるもの

雇用・教育・移動等、社会生活上の具体的な分野に関して、社会施策を規定するものである。

　　　イについては、千葉の例にならうものが多い。指導、助言、あっせんなど強制力を持たない手法であるが、差別事例は偏見や無理解、認識不足に基づくものが少なくないことにかんがみれば、有効に機能すれば、差別解消に効果的な手法となることが期待できる。同種の機関を欠くもの（岩手）もあるが、条例の実効性を高めるために設置が望ましい。

　　　ロについては、同種の施策は従来から行われてきており、特に新規性はない。もっとも、一般に対する啓発や交流促進は、インペアメントのある人の社会参加に資するものであるし、条例に規定することによって施策を推進する効果も期待できることから、このような規定を置くことにも一定の意味はある。

　　　ハについては、これも同種の施策は従来から行われてきたところであるが、インペアメントのある人が社会参加の主体であるという観点から政策を見直し、新たな施策方針を具体的に示す規定を置くことは、一定の効果が期待できる。沖縄の例では、駐車場の確保（29条）、障害のある人同士による相談体制の充実（33条）など具体的でユニークな規定が置かれている。特に後者では、施策の目的について、「障害のある人が自己の抱える課題を主体的に解決する力を取り戻し、又は高めるため」と定め、インペアメントのある人が主体的に社会参加するという視点を明確に示しており、評価できる。北海道の例では、就労に関する具体的で詳細な規定が置かれているが、就労施設に関する規定を中心としたものであり、その他の規定については具体性に乏しいことなど、医療モデル的な障害観から脱却できていないのではないかとの疑問が持たれる。

　　　以上の観点から、社会施策関する規定について、以下の2点を比較の要素として検討する。

1. 差別解消機関が設置されていること

　名称は問わないが（調整委員会等）、単なる苦情処理機関ではなく、インペアメントのある人が社会参加の主体であるという視点に立ち、具体的な差別事例の解決を図る機関であることが必要である。

1. インペアメントのある人が社会参加の主体であることを意識した社会施策が定められていること

　 インクルーシブ社会実現のためには、「保護の客体から社会参加の主体へ」という標語で示されるように、医療モデルに基づく障害観を転換し、インペアメントのある人が社会参加の主体であるという視点を明確にすることが求められる。したがって、社会施策もそのような視点を反映したものであることが必要である。そこで、単に一般的な啓発や交流促進ではなく、そのような視点を反映した社会施策の規定が置かれているかどうかを検討する。

６　比較検討のまとめ

以上の13点について、検討対象とした10（都道府県・市）の条例を比較検討した結果を、一覧表（【別表】インクルーシブ社会条例比較一覧表）としてまとめた。各項目ごとに1点として、合計点数を出した。合計点数が高いものほど、インクルーシブ社会への指向性が高いことを一応示しているといえる。北海道・岩手・茨城については、インクルーシブ社会への指向性が不十分であり、早期の見直しが望まれる。また、今後条例を制定する自治体にあっては、インクルーシブ社会への指向性という観点から、既存の条例の優れた点を採り入れ、より優れた指向性を持つ条例を制定することを期待したい。

なお、この比較はあくまで条例の条文を比較検討したものに過ぎず、実施状況は検討の対象としていない。そして、条例が実際に有効に機能しているかどうかを検討するためには、実施状況の検討が不可欠であり、それは今後の課題である。ただ、条例の実施状況を検討する上でも、インクルーシブ社会への指向性がどの程度実現しているかという観点から検討することが求められる。その意味でも本稿が検討のための一助となることを願っている。

　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　2014年8月

【別表】インクルーシブ社会条例比較一覧表

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 千葉 | 北海道 | 岩手 | さいたま | 熊本 | 長崎 | 沖縄 | 鹿児島 | 京都 | 茨城 |
| 制定年（和暦・平成） | 18 | 21 | 22 | 23 | 23 | 25 | 25 | 26 | 26 | 26 |
| 権利主体性の承認 |
| 権利主体性を示す文言 | × | × | × | ○ | ○ | × | ○ | × | × | × |
| 地域社会で生活する権利 | ○ | × | × | × | ○ | ○ | × | ○ | ○ | × |
| 定義（障害・障害者） |
| 改正障害者基本法の定義を踏まえていること | ○ | ○ | × | × | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |
| 障害の定義に難病を含むこと | × | × | × | × | × | ○ | ○ | × | × | ○ |
| 差別禁止一般 |
| 一般的差別禁止規定 | × | ○ | ○ | ○ | × | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |
| 合理的配慮義務を法的義務としていること | ○ | × | 〇 | ○ | × | ○ | ○ | × | × | ○ |
| 具体的な差別禁止規定 |
| 具体的な差別禁止規定（千葉に準ずる） | ○ | × | × | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | × |
| 意思表示の受領の規定 | × | × | × | ○ | ○ | ○ | ○ | × | ○ | × |
| 学校決定に際しての意見聴取を義務付けていること | ○ | × | × | ○ | ○ | ○ | × | ○ | ○ | × |
| 施設入所・病院入院の強制を禁止する規定 | ○ | × | × | × | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | × |
| プライバシー保護の規定 | × | × | × | ○ | × | × | × | × | × | × |
| 社会施策 |
| 差別解消機関の設置 | ○ | × | × | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |
| 権利主体性を意識した社会施策 | × | × | × | ○ | × | × | ○ | × | × | × |
| 合計 | 7 | 2 | 2 | 9 | 8 | 10 | 10 | 7 | 8 | 5 |

(各条例の名称)

千葉　　　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

北海道　　北海道障害者及び障害児の権利擁護並びに障害者及び障害児が暮らしやすい地域づくり推進に関する条例

岩手　　　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

さいたま　誰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

熊本　　　障害のある人もない人も共に生きる熊本づくり条例

長崎　　　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

沖縄　　　沖縄県障害のある人もない人も共に暮らしやすい社会づくり条例

鹿児島　　障害のある人もない人も共に生きる鹿児島づくり条例

京都　　　京都府障害のある人もない人も共に安心していきいきと暮らしやすい社会づくり条例

茨城　　　障害のある人もない人も共に歩み幸せに暮らすための茨城県づくり条例