【第11回障害学会報告要旨】

沖縄県インクルーシブ社会条例：その到達点と課題

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　はじめに（報告者の立ち位置と報告の趣旨）

　　報告者は、中等度感音性難聴のを持つ。を理由に入社試験不合格や本採用拒否に遭った経験がある。1999年に司法試験に合格し、沖縄で弁護士登録をした。沖縄で登録をした理由の1つは、県民とマイノリティの視点を共有しながら仕事ができるのではないかと思ったことにある。その意味で、の問題に取り組むことは、報告者にとって重要なテーマである。

　　2008年3月に、当事者を中心とした勉強会「障害のある人もない人も命輝く条例作りの会」を、20人ほどで立ち上げた。会の目標は、「自分たちの力で、障害者権利条約の水準を満たした条例を、条例案作りから始めて、3年で実際に県の条例として制定させよう」であった。実際には5年半かかり、内容的にも満点とはいえないが、とにもかくにも当事者主導で沖縄県条例の制定に漕ぎ着けた（2013年10月）。

　　本報告では、的な視点から沖縄県条例の制定プロセスと到達点を振り返り、そこから何を学べるかについて検討した上、インクルーシブ社会構築に向けた今後の課題について、当事者運動、障害学研究のそれぞれの視点から考察する。

２　視点設定

　　報告者の理解では、障害学の意義は、視点（パースペクティブ）の転換にある。すなわち、従来、を持たない者のパースペクティブから、調査、研究、保護etc.の客体として扱われてきたを持つ者が、社会を形成する主体として、自らのパースペクティブから社会に向かい合ったときに見えてくる世界像を提示することにあると考える。杉野昭博のいう「抵抗する学」（『障害学　理論形成と射程』1頁）も、堀正嗣のいう「位置的主体化」（「当事者学としての障害学に求められるもの」障害学研究10号57頁）も、障害学の本質的な要素が上記の意味でのパースペクティブの転換にあることを主張するものと考えられる。

　　若干敷衍する。を持つ者と持たない者とでは、社会を見るパースペクティブが異なる。文字通り視覚的なパースペクティブにを持つ視覚障害者の例を考えればわかりやすいが、視覚障害者に限らず、を持つ者は、によって、を持たない者とは異なる自己のパースペクティブを持つ。そのパースペクティブから社会を見るとき、が見えてくる。ここでとは、を持つ者を無力化する社会的障壁とその作用をいう。

　　を持つ者を無力化する社会的障壁は、有形及び無形なものとして、社会に遍在している。理由は簡単である。社会は、を持たない者の状態を標準として、物理的、制度的、観念的に構築されてきたからである。わかりやすい例で言えば、「健常者」ということばそのものが、「健常」からの逸脱が「劣性」であると認識する意識を社会に遍在させ、を持つ者を無力化する作用を有する。ここで、このようなを持たない者の状態を標準化することによって社会的障壁が遍在していることを、「標準化による歪み」と呼んでおく。

　　報告者の理解では、障害学は、そのように転換されたパースペクティブから見た「」、「歪みのある世界」を分析し、標準化による世界の歪みを是正して、「」、「歪みのより少ない世界」の構築を指向する営為である。その意味で、障害学の射程は、広く、かつ深い。

　　報告者が、的な視点から条例の制定プロセスと到達点を検討するというのは、上記の意味で転換されたパースペクティブから、法令制定の意味を検討することを意味する。

３　インクルーシブ社会の意義

　　障害者権利条約3条（ｃ）は、条約の一般原則として、full and effective participation and inclusion in society を定めている。このinclusion を外務省仮訳では「包容」と訳しているが、障害者権利条約批准に向けての国の政策の基本的な方向を定めることを目的として決定された2010年6月29日閣議決定「障害者制度改革の推進のための基本的な方向について」では、「インクルーシブな社会」という語を使用している。したがって、「インクルーシブ社会」という語は、法令用語に準ずる扱いを受けるに至っているといってよい。

　　障害学的な視点で考えれば、「インクルーシブ」とは、を持たない者によって標準化された社会を前提として、そこにを持つ者を取り込むのではなく、標準化による世界の歪みを是正して、を持つ者が、持たない者と基本的に対等な基礎に立って社会参加できる状態を作り出すことを意味する。これを障害モデル論に当てはめれば、医療モデルではなく社会モデル的な見方を必然的に要請する。

　　平成23年改正障害者基本法2条1号は、「障害者」についての従来の定義を改め、「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、また同条2号は、「社会的障壁」について、「障害がある者にとつ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、観念その他一切のもの」と定義した。この定義の仕方には様々な議論がありうるが、少なくとも、「障害者」の定義の中に「社会的障壁」という概念を取り込むことで、従来の医療モデルに基づく障害観から、社会モデル的な視点を取り入れてこれを転換したものと評価できる。立法技術的な観点からこの定義の出来栄えをどう見るかはともかく、この定義は、上記の意味での「インクルーシブ」な社会の構築を政策目標として設定したものと解釈することができ、また、そう解釈されるべきであると考える。

　　そう解釈することを前提としてみたとき、改正障害者基本法は、「障害者」の定義や「社会的障壁の除去の必要性の認識」という法制度の基本部分の変更をもたらしたものであり、その意義は極めて大きい。

　以上を踏まえて報告者なりに法令用語としての「インクルーシブ社会」を定義すると、「『障害』を、を持つ個人の問題としてではなく、を持つ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、一応定義しておきたい。

なお、先に述べた閣議決定では、「インクルーシブな社会」と同じ意味で、「障害の有無にかかわらず、相互に個性の差異と多様性を尊重し、人格を認め合う共生社会」という表現も使用しており、法令用語としては「共生社会」という語が定着しつつある（障害者基本法1条参照）。ここでその議論に立ち入ることはできないが、障害学的な視点からいうと、「相互に個性の差異と多様性を尊重し、人格を認め合う共生社会」はいかにも不十分な表現であり、障害観の転換という視点を明確にするためには、「インクルーシブ社会」という用語を定着させることを目指すべきである。

４　沖縄県条例の制定プロセス

　　「障害のある人もない人も命輝く条例作りの会」は、2008年3月、障害当事者を中心とする20人ほどのメンバーによる勉強会として出発した。報告者と新門登（2009年6月逝去、上里一之が後を継いだ）が共同代表となった。報告者は2014年5月まで共同代表を務めた。

会の目標は、「自分たちの力で、障害者権利条約の水準を満たした条例を、条例案作りから始めて、3年で実際に県の条例として制定させること」であった。無謀な目標にも思えたが、障害当事者が、「インクルーシブ社会の構築に向かって、自らの力で、現実の成果を勝ち取る」ことを課題にした。したがって、単なるロビーイングや署名活動ではなく、権利条約の勉強会から始めて、当事者主導で、行けるところまで行こうと考えた。その活動経過は、沖縄の障害当事者にとって、相当なエンパワメントの契機になった。結果として県議会全会一致による条例成立という成果も勝ち取ることができた。それは、障害当事者にとっての成功体験というだけでなく、実質的な市民参加による立法（市民立法）という観点から見ても、全国的にも、特筆すべき価値があったと考える。

　　条例制定活動は、以下のようなプロセスを経た。

　　　2008年4月～11月　県内8か所で意見交換会　当事者・市民の声を集める。

　　　2009年1月17日　　「条例案骨子」発表

　　　2009年6月　　　　 新門登共同代表逝去、上里一之が後任となる。

　　　2009年12月　　　　条例案作り合宿（宜野湾市、2泊3日）

　　　2010年2月　　　　 条例案作り合宿（同、1泊2日）

　　　2010年3月27日　 条例案発表

　　　2010年4月～5月　　「うちなーTRY」　当事者が沖縄縦断行進、署名集めと通過各地でのミニ勉強会を重ねる。

　　　2010年6月～12月　　署名集め、勉強会など重ねる。

　　　2010年11月　　　　　知事候補者討論会

　　　2011年1月31日　　　県民大集会（県庁前）、条例案と31,000余の署名提出

　　　2011年9月　　　　　 県の機関として県民会議発足

　　　2012年11月　　　　　県民会議意見書提出

　　　2013年8月　　　　　 県の条例案公表、パブリックコメント募集。県民会議意見書にあった前文と見直し条項を欠く。

　　　　　　 9月　　　　　　パブリックコメントの結果を受けて前文と見直し条項復活

　　　　　　 10月11日　　　県議会全会一致で条例成立

５　沖縄県条例の到達点

1. 当事者のエンパワメント

　障害当事者が勉強会や議論を重ねる中で、自己のパースペクティブや能動性の獲得が進んだ。それが条例制定という現実の成果につながったことで、インクルーシブ社会実現への着実な手応えをつかむことができた。そのことが、当事者の中に社会参加の主体という自己認識が育つことにつながりつつあるという意味で、かなりな程度、当事者のエンパワメントにつながったといえる。

1. 草の根レベルでの議論の進行

　意見交換会、地域フォーラム、「うちなーTRY」、マスメディアによる紹介などを重ねる中で、地域の草の根レベルでの議論の進行が促進された。「社会的障壁」の存在とその除去の必要性が、そのような言葉を使わなくても、草の根レベルで認識され始めたといえる。

1. 一応の水準の達成

　成立した条例の内容も、課題はあるものの、国内の同種の条例と比較して、高い水準を達成できたといえる。特に、障害当事者が権利主体であり、主体的な社会参加が促進されるべきであるという視点が明示的に盛り込まれた点（18条、33条）は高い評価に値する。その背景に条例制定活動の地道なプロセスが生かされたことはいうまでもない。たとえば条例案20条で打ち出された実験的な視点は、条例33条の中に生かされている。

６　今後の課題（１）当事者運動の視点から

　　　まず、すでに始まっている条例の実施過程で、県条例を道具として使いこなしていく力量を身につけていくことが求められる。たとえば、条例実施ガイドラインの作成、当事者の相談員の養成、市町村レベルの条例制定の働きかけ、日常生活上の課題解決、一般市民との対話と条例の周知など、すぐにでも手がけていく必要がある。

　　　長期的視点に立てば、障害当事者が社会のあらゆる分野に進出し、障害のない人とともに社会的障壁の除去に取り組んでいけるようになるための人材の育成を、当事者主導で進めていくことが求められる。

７　今後の課題（２）障害学研究の視点から

　　　沖縄の条例制定の経験を全国的に共有していくためには、障害学の視点からの検討、評価、バックアップが求められる。

　　　そのためには、障害学研究の側においても、「各論的研究」の取り組みが進むことが望まれる。政策研究の必要性がつとに指摘されている（障害学研究10号34頁参照）が、長期的な視点に立てば、政策研究のみならず、法学、経済学、医学、工学、建築学、都市計画など多様なバックグラウンドを持った研究者が、インクルーシブ社会の構築を目指して、それぞれのバックグラウンドを背景にした障害学の各論的研究と領域横断的な議論が進むことが求められる。障害学が研究対象とするのは、という現象それ自体にとどまるものではなく、を生み出す社会のありように及ぶのであり、その研究のための領域横断的な議論は必然と考える。

８　まとめ

　　　障害学が本質的に備えている射程は、広く、かつ深い。

しかし、日本における障害学研究は活発化しているとは言いがたい。報告者の意見では、その原因は2つある。

1つは、障害当事者の力量がまだまだ不足していることである。これは必ずしも障害当事者の責任ではない。障害当事者が、社会的な隔離が当然視された状態から解放され、社会参加が公式に政策目標として認知されてから、まだ数年しか経っていないのである。インクルーシブ社会の構築は、まだ緒に着いたばかりである。したがって、これから長期的な視点に立って、障害当事者が力量を身につけていく取り組みが求められる。その中で、当事者運動が、障害学を後押しし、突き上げていくだけのエネルギーを持つことが期待される。（なお、誤解のないように付け加えると、「当事者が力量を身につける」とは、能力主義的な観点からエリート障害者を育成するというのとは別の観点に基づく。要するに、「社会参加の主体として、自らのパーペクティブを確立して、障害のない人を巻き込んで社会的障壁の除去に取り組んでいける力量」を身につけることをいう。そもそもパースペクティブが異なるので、障害のない人のパースペクティブに立った「能力主義」という物差しを当てはめること自体が誤っている。）

2つめは、当事者運動と障害学研究のリンケージが弱いことである。報告者は、障害学を当事者運動の道具と見る立場には立たない。しかし、そもそも障害当事者なくして障害学は存在しえないのだし、障害当事者の社会参加を中心となって推進しているのは当事者運動である。したがって、当事者運動と障害学研究がリンクすることは必然である。そして、両者がリンクすれば、各論的研究が必然的に要請される。その研究が活性化すれば、既存の学知に対して、広く深いインパクトを与えていくだろう。報告者は、障害学の未来には広大な沃野が広がっていると信じている。

　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　2014年11月8日報告