

—第19回 障害者差別をなくすための研究会議事概要—

(野沢座長)

ご苦労様です。定刻になりましたので研究会を始めます。今回で19回を数えるが、これまでの18回の議論を事務局でまとめたので、その報告案をもとにして議論したい。

最終報告は、研究会における議論の概要を広く県民の皆さんに知っていただき、一緒に差別をなくすための取り組みについて考えていただくとともに、本報告において提案された内容を踏まえて、差別をなくすための条例案を策定してまいりますので、よろしくお願い致します。

議事に入る前に事務局からの配布資料の確認と、出席している県庁内各課の紹介をどうぞ。

(事務局:小森)

(資料確認と出席課の確認)

(野沢座長)

事前に事務局からのメールなどでお知らせがあったかと思うが、あらかじめお読みいただいていることを前提に議論を進めたい。

まず、構成等について説明願います。

(事務局:小森)

最終報告は全5部で構成。

1pから4pは、「はじめに」として経緯や検討経過、5pからは「条例」の役割と全体構造(総論)」として、基本的役割と全体構造、8p以降は「条例」の内容(各論)」ですが、名称について、前文に盛り込む要素、条例の目的が書かれている。定義として、「障害」と「虐待」について解説している。

13pには、条例の基本理念、各主体の役割を記載している。

15pには、なくすべき差別等の意義、それから、差別の2つの類型として、不利益な取扱いと合理的な配慮の欠如があるということが書かれている。

16p以降は法制上の論点、18pから、8つの分野ごとに事例と事例から引き出される条文案を整理している。

25pでは、合理的配慮の欠如も差別と位置づけること、25～26pにかけては、過重な負担となる場合は適用除外。ただし、説明責任があると考えべきことが書かれている。

27pには推進会議。マクロ的な視点で解決を図る仕組みの協議の場というイメージで設定すること。

29p以降は、個別事案を解決するための仕組みについて。30pは、障害差別解消委員会の設置、指定機関を各福祉圏域に1つずつ設置、最も身近な相談員は、既存の身体・知的の相談員、加えて応募した方で構成することとしている。

33pからは、相談を受けた場合の措置。

34から35p、事実の調査、助言・あっせん。勧告・公表はなるべく当事者を交えた話し合いによる自主性を尊重して乱発しないようにする。

37pには、頑張っている人を応援する仕組み。

38pには、条例の運用上の配慮として、行政委員会の独立性及び市町村の自主性・自立性に配慮する規定を盛り込むべきこと。

39pには、見直しと罰則。罰則は大きな論点の1つだったが、この条例では、差別行為に対する直接の罰則は設けず、悪質なケースについて勧告・公表という間接的な手段で解決を図ることとしている。

40pには、委員の守秘義務違反に対する罰則、41pからは、委員の方々から提案いただいた様々な「条例以外の取組み」を記載している。

48pに「おわりに」として、条例の施行後、条例以外の取組みと併せて、幅広い県民運動を展開することが重要であること、「あらゆる差別のない地域社会」を実現することが、この取組みのもう一つの大きな意義と言えること、最後に、「地域住民主体の高福祉社会」を築くきっかけとなると記載している。

以上です。

(野沢座長)

まず、2章からご意見をいただきたい。

では森さん。

(森委員)

中身には特に異存はない。

ただ、これを最終報告として人に見せるためのテクニックとして、例えば、6pの(3)や(4)に注意書きで、「p29からp36」といったように参照できるようにしたほうがよい。そうすることで最終報告が生きたもの、見やすいものとなると思う。

(野沢座長)

確かにそうですね。

(野沢座長)

この辺はあまり異存はないと思うので、3章以降の内容に入っていこうと思う。

(横山委員)

8pで「障害のある人」と統一すべきとあるが、そう言い切ってしまうのはどうか。“この研究会では「障害のある人」というのが適当という結論になった”というような軟らかい表現にした方がよいと思う。

(野沢座長)

それもそうですね。その上にある“「障害者」という用語は適当ではありません”という言い切りについてはどうか。

(成瀬委員)

「障害者」の表記自体の議論が宙ぶらりんのままここまで来ている。

立教大学のシンポジウムの標題が、ひらがなの「しょうがいしゃ」という書き方になっていた。

昔、障害者協議会のセミナーでどういう呼び名がいいのか話した記憶があるが、「チャレンジド」というような他の意味が入る言葉はあまりよくない。

ひらがなの「しょうがいしゃ」に光を当ててみる必要がある。今、漢字で障害者というのが定着しているのと同じように、「しょうがいしゃ」が定着してもよいのではないか。

(野沢座長)

この文章については、横山委員に賛成ということでもいいですか。

(成瀬委員)

そのように理解してください。

この機会に、ひらがなの「しょうがいしゃ」にみんなを巻き込んでみたいと思います。

(野沢座長)

今のご意見は、最終報告に盛り込むべきということか。

(成瀬委員)

これを機会に、漢字をひらがなの表記に変えてしまえばよいという提案です。

(野沢座長)

今後に向けてのことか、それともこの報告書で変えるのか。

(成瀬委員)

この機会に変えたい。

(森委員)

植野さんから意見を伺いたいが、手話通訳の世界の中では、漢字とひらがな表記を通訳・翻訳した時にどの程度の差があるのか、ということをお話いただきたい。

たしかに、漢字とひらがな表記ではインパクトが異なるかもしれないが、手話の世界ではどうなのか、聞きたい。

(障害者計画推進作業部会 植野委員)

手話の世界ではこだわりはない。ろうあ者と健聴者を比べても、例えば、「かんしん(関心・感心)」という一つの言葉、また、「こうえん」ということも「公園」や「講演」などを、文脈と違う意味で取ることはむしろろうあ者の方が少ないと言われる。

漢字のほうが親しみやすいということはあると思うが、例えば、「ろう(聾)」というのはリュウにミミと書く。本来の字義は「タツノオトシゴのように耳が落ちて」というようなことだったと

思うが、ひらがなで書くことに深い意味はない。ただ単に漢字で書くのは面倒であるという事情。ひらがながどうこう、漢字がどうこう、というのは少し短絡的ではないかと思う。

(野沢座長)

条例の表記は社会的なコンセンサスを得ていないといけないので、条例の題名や文中をひらがなで書き換えるのは、困難だと思われる。最終報告で問題提起して、次につなげるということはできると思う。

(成瀬委員)

これは、この会議を通じて学んだこと。これまで、「漢字でもいいじゃないか」と思っていた。それよりも、「健聴者」と植野さんが使っているのはどういう心境なのかと思っていた。

しかし、最近、本や論文などを読み、そのシンポジウムの標題でも「福祉先進国におけるしょうがいしゃ福祉」というタイトルだった。ひらがなで表記したことで、その主催者は意味を持たせたのだらうと思う。その立教大のシンポジウムを聴いてこられなかったので真意はわからないが、そのような問題提起は必要かと思う。

(野沢座長)

他には何かご意見は。

よろしいですか。時間があればまたご意見を伺います。

では、15p～27pのなくすべき差別について。一番条例の核になる部分だと思うが、意見をどうぞ。

(高村委員)

19pの最後、医療分野のところ。ここも「障害を理由として」が入るのではないか。

21pの教育分野ですが、「手話による授業が受けられない」という事例とこれに対応する「本人の教育的要求に応じた、適切な指導及び必要な支援を行う教育を受けられる機会を、本人又はその保護者の意に反して、与えないこと」という条文は合理的配慮についての記載だと思う。そうであれば、「行う教育を受けられる機会」を外した方が、より、合理的配慮が与えられないことが差別であるということが分かりやすくなるのではないかと思う。

また、22pの不利益取扱いの記載を先頭にした方がすわりがよい。

24pに「その他の分野」とあるが、「その他の場面」ということではなかったかと思う。

(竹林課長)

19pはワープロミス。

21pは、小森から説明したように「合理的配慮の記述は、類型化して書ききれない」ということから、25pで記載している。ご指摘の点については、不利益取扱いの一類型として書いているもの。「障害があるから、教育の機会が与えられない」ということ。

24pのご指摘については、その他の“分野”に限る必要はないので、“場面”なりに変更して、よい言葉を考えたい。

(野沢座長)

手話通訳での教育の機会が与えられないのは、合理的配慮のレベルではなく不利益な取扱いだと思う。

順番については、順番によって優先順位が変わるわけではないのでこだわらなくてもよいと思う。

(障害者計画推進作業部会 木村委員)

19pの「本人が希望しない長期間入院・・・」という記載に「障害を理由として」がつくとすると、長期的入院を障害に限っていいのか、疾病との関係をどう考えればいいのか、堀口委員にお聞きしたい。

(堀口委員)

特に精神障害の方は疾病と障害が同時進行しており、必ずしも固定した状態ではない。また、木村委員のおっしゃるように社会的入院は障害を理由としてはいないという背景もあるので、対象が狭まらないよう表現方法を工夫した方がよい。

(野沢座長)

「障害を理由として」と入れてしまうと、限定されてしまうということですね。

(障害者計画推進作業部会 木村委員)

医療分野の差別として書かれている上で「障害を理由として」とすると違和感がある。

(竹林課長)

この条例は、障害者を全く知らない人にも理解してもらえるように書いておかないといけない。例えば、医療機関の場合も、例えば、診療科が違うとか、空きベッドがないとか、他の理由がある場合もあるので、「障害を理由として」と限定しておかないと対象が無限定になってしまう。

木村さんの懸念は分かるが、「障害」の概念自体が広がっているのでカバーできると思う。障害と疾病両方がある人は、「障害を理由として」でカバーできる。

(障害者計画推進作業部会 植野委員)

知的障害を持つ聴覚障害者が、コミュニケーションができずパニックになってしまったり、放火して捕まったが、長期に精神病院に入院した例がある。

こういうケースは、障害を理由と言えるのか、あるいは社会的な理由なのか。

(堀口委員)

昔の事例なのでよくわからないが、別の枠組みでの議論、医療観察法などでの議論になると思う。

また、先ほどの木村さんのご意見については、竹林課長の話にもあったように、ここでは

疾病ははずしておくべきかと思う。疾病については、現在の精神保健福祉法の不服申立などで対応できるのではないかと思う。

(野沢座長)

木村さん、いかがでしょうか。今すでにある制度があつて、それが機能しているかどうかは別として、現在の法律の枠組みの中で仕組みがある。

(鈴木教授)

医療のことはよく分からないが、インフォームドコンセントの問題ではないかと思う。竹林課長の趣旨は、障害はインフォームドコンセントの対象理由にならない、という趣旨ではないかと思う。

(竹林課長)

条例に書く以上は理由が説明可能でなければならない。

まず、この条項は精神障害者だけを対象としたものでなく、身体・知的障害者も対象である。

また、「障害を理由として」の扱いは医療分野に特有の問題でなく、例えば精神障害者の雇用の場面を考えると、労働の分野でも同様にしなければならない。

障害と疾病両方がある人が抜け落ちることはないと思う。

障害の概念自体を狭く取れば木村委員が懸念している問題が現実になると思うが、この条例では非常に広く取っている。

(障害者計画推進作業部会 木村委員)

たとえば、幻聴があるというだけで、地域で生活できないとして、その疾病を理由として長期入院になっているケースがある。そういうケースを心配して発言した。

(竹林課長)

それは「障害」で対象にできると思う。医者が何と言おうと「幻聴は疾病であつて障害ではない」という詭弁は弁解にはならないと思う。

(堀口委員)

幻聴が疾病なのか障害なのかは議論が分かれるところだが、まず、この条例を活用してもらうのが重要ではないか。

(野沢座長)

社会の壁そのものを砕こうとすると難しい。

(高村委員)

先ほどの21pのところ「不利益な取扱い」であれば、例えば、「・・・という理由で入学を断られた」ということなら事例として対応するが、事例が合わないのではないか。

(野沢座長)

700件もあると、逆に、なかなかぴたっと合う事例を探すのが難しい。

(内山委員)

20pは、ここも「障害を理由として」を補う必要があるのではないか。

(野沢座長)

「障害を理由として」というのは、どこの分野でも共通するが、特に医療では難しい。「障害を理由として」をはずしてしまうとさっき竹林課長が話したような問題が生じてしまう。

それでは、次に移りたい。「社会の仕組みそのものを変えていく仕組み」から「個別事案を解決する仕組み」までについてはどうですか。

(高村委員)

委員会の名称が本文と図で違う。

32pで任意に参加を求める相談員として民生委員などが例示されているが、NPO等の民間で取り組んでいる人々も取り入れてほしいと思う。

中核地域生活支援センターについては、すでに内諾はいただいているのか。

35pの「助言・あっせん」の申立については、相談を経なければいけないのか、直接知事に行けないのか。

(竹林課長)

委員会の名称については、図がワープロミス。名称等の表記変更は内容の変更を伴わない範囲で並行して法規審査を受けているので、今後も変わる点があると思う。

また、例示として民生委員などを挙げているが、資格には制限を設けない。NPOなど民間で取り組んでいる人や団体のこの「法令に基づかない」グループに加えられると思う。

中核地域生活支援センターとの協議は12月5日に説明し、特に、異論はありませんでした。

申立てについては、制度としてできないようにはしないが、中央には、委員10人と事務局の障害福祉課しかいない。現地の地域資源を活用して、当事者間の問題を、地域の問題にしていけば、地域資源の活用などでの第3の解決策も図られることもあると思う。

まず地域で取り組んでいただいた上で、委員会には、地域の実情や事案への対応状況を含めて申立てをしていただいたほうがより解決に結びつくと思われるので、一応、ここでの記述は、地域での相談や調整が行われていることを前提として書いている。

(森委員)

事務局に質問したい。推進会議は社会を変える仕組みとしての機能で、個別事案の解決の仕組みとしての機能ではないが、差別解消委員会との関係はどのように考えているのか。

(竹林課長)

委員会は、県の行政組織条例に書かれるような組織で、委員には報酬も支払われる。

推進会議はもっとざっくりばらんなもので、分野ごとに手弁当で集まるイメージ。円卓会議のような、話し合う“場”であって、組織として存在するイメージではない。メンバーも、特に事業者は、流動的になるだろう。

委員会から、「これは個別の事例の問題ではなく、構造的な問題だ」というような指摘があれば、推進会議で議論する形になる。

(野沢座長)

委員会と推進会議の連携に関してはそんなに心配はしていない。

中核地域生活支援センターの話が出てきたので、全く知らない人がいると思うので話しますと、千葉県では、国の地域療育支援事業が一般財源化されたのを逆手にとって各分野横断的にしたもので、もともと相談の機能を持っている。公募してプレゼンテーションをもらった上で民間の人も含めた審査をして選定している。また、毎年評価することになっていて、評価委員にも民間委員に入ってもらっている。

私も中核地域生活支援センターに関わっているが、設置から1年半たって、どんどんよくなっている。当事者に寄り添って、徹底的に地域の資源を使うスキルを身につけつつある。

(高村委員)

確認ですが、中核地域生活支援センターだけではなく、身体・知的障害者相談員にもお話をしているのか。

また、推進会議では、どこまで障害者理解が進んできたのか、というような到達点もチェックできればよいと思う。

(竹林課長)

相談員については、相談員全体を代表する団体がないので、個々の相談員には相談していない。いまお話ししていることは、量的には増えるが質的には今の仕事の範囲内であろうと思う。

また、到達点のチェックについては当然必要と思う。現時点ではどこがチェックをするのか明確ではないが、例えば、37pに施行状況を含めた調査研究を中核地域生活支援センターの協力を得て県が実施することとしている。この条例には見直し規定を入れてあるが、見直しするためには評価は必要と考えている。

(山田委員)

推進会議と委員会が条例の実効性の要になると思う。とりわけ推進会議は「社会を変える仕組み」ということであればもっと力を持っている必要があるのではないかと。条例の見直しについても、推進会議と委員会の連携が必要だと思う。推進会議が思っていたよりも“軽い”イメージがある。

(野沢座長)

推進会議は、やはり分野によって濃淡はあろうかと思う。構成員のセンスや熱意などに左右されるから、一律にやっ払いこうとなると大変だろうと思う。

(竹林課長)

委員会は固定メンバーだが、推進会議は固定メンバーとすると広がらないということがあるので、議題に合わせて柔軟にメンバーを変えられるようにした方がよいのではないかと思っている。また、推進会議は、「出会いの場」「仲間を増やす」という運営をしたい。強制的に呼ぶ形にすると機能しなくなると思う。

ただし、見直しの仕組みの中には推進会議も必要だと思うので、運用の中で心がけたい。また、野沢座長の言うように、少しずつ変えていくしかない分野もあるのではないかと思う。

(野沢座長)

では次に、37pの「頑張っている人を応援する仕組み」から40pについてはどうか。「行政に批判的な人も含めて」というところになかなか工夫の後が感じられる。では、事務局から、各課からの意見による変更点等を紹介してほしい。

(事務局:小森)

資料3の「各課からの意見の基づく変更点」について説明したい。

まず、「なくすべき差別」の適用除外については、「事柄の本質上やむをえない場合」はそもそも「障害を理由とした差別」ではなく、むしろ曖昧な規定を残しておくことは適用除外を広範に援用される恐れがあることから、適用除外事由は「過重な負担」になる場合に限定することとしてはどうか。

次に、「中核地域生活支援センターの条文上の取り扱い」については、法制執務上、法律や条例に根拠のない事業名や一般に広く定着していない言葉は条文中に使えないという制約があることから、条文上は中核地域生活支援センターを例示しないこととしてはどうか。ただし、中核地域生活支援センターを想定していることには変わりはありません。

3点目の「公共の安全と秩序の維持に関する事務等の適用除外」については、元の案には記載はなかったが、関係課からの意見があり、行政不服審査法その他の法令により審査請求等ができるもの、事実発生から3年経過したもの、現に犯罪の捜査の対象となっているもの、については、助言・あっせんの申立ての適用除外としてはどうか。考え方としては、は他の救済手段との重複を整理する、～は一定以上の過去の案件については、事実関係も明確でなく解決の実益にも乏しい、～は捜査への影響や被害者等に危害が及ぶ恐れがあるため。

また、公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがある場合は、捜査への影響や被害者等に危害が及ぶ恐れがあることから、事実の調査や委員会での意見聴取を拒否できることとし、また、勧告を行わないものとしてはどうかという提案です。

(野沢座長)

いかがでしょうか。

(山田委員)

公共の安全等について、行政不服審査法その他の法令により審査請求をできるものとしているが、不服審査は当事者にとっては結構たいへんであるし、解決の手段として、重複しない場合もあるのではないか。

(竹林課長)

これは、例えば、営業許可の取消などの行政処分を念頭に置いている。行政処分はいったん下ると原則として取り消されない限り有効で、行政不服審査法以外の手続がない。

言い換えれば、この委員会には、不服審査にかかるものの手続について、例えば「聴聞手続の時に手話通訳がつかなかった」など、その当・不当を問うことはできるが、その処分を取り消す権限はないということ。

(障害者計画推進作業部会 植野委員)

「なくすべき差別」の適用除外の事由がわかりにくい。

(竹林課長)

以前の研究会の資料では、適用除外として2つのパターン、「過重な負担」と「事柄の本質」という類型になっていた。しかし、法制審査の過程で、「事柄の本質上やむをえない場合」とは何なのかという議論になった。東弁護士の説明資料によれば、聴覚障害者の電話交換手の例が載っていた。

しかし、よくよく考えると、それは「そもそも職業上期待される能力を満たしていない」ということで、障害を理由とする差別ではないのではないか、という議論になった。

逆に、「事柄の本質」という曖昧な規定を残すと、適用除外規定として乱用されて条例の実効性が落ちるのではないかと思った。そこで「事柄の本質上やむをえない場合」を適用除外から除き、条例の適用範囲を広げてはどうかという提案です。

(障害者計画推進作業部会 植野委員)

おっしゃることは分かりました。では、今の例で、聴覚障害を補うための補装具や支援制度ができた場合はどうなるのか。

(竹林課長)

その場合は、そのような機器や制度を用いるための負担、つまり「過度の負担」の議論になると思う。

(障害者計画推進作業部会 植野委員)

聴覚障害者のうち中途失聴者などは話すことはできる。

また、技術革新で、音声を文字に変換できる機材もできてくると思う。断定的に「聴覚障害者はできない」ということにされると困る。

(野沢座長)

電話交換手という例示があまりよくない。要は「事柄の本質上」という曖昧なものを排除しようという趣旨だと思う。

せっかく佐藤副座長においでいただいたので、「5 おわりに」に移りたいと思う。

「日本社会全体が」というとても大上段に振りかぶった言い方になっているが、もっと肩の力を抜いた方がいいか。それとももっと力を込めるべきですか。

(障害者計画推進作業部会 植野委員)

先ほど、成瀬委員から指摘があった表記についてのことだが、「障害者」「差別」のほかに「虐待」も漢字で書くと刺激的だと思う。何でもひらがなにしようとするときりがないのだが、皆さんはどのようにお考えでしょうか。

(佐藤副座長)

私はどちらでもよいという立場。

(竹林課長)

表記の問題については、8pにも書いてあるように、県民主体の政策づくりということで、白紙から作ったものができるべくそのまま活かされるようにしたいけれども、同時に、既存の制度や予算の制約との整合性も問われる。

ほかの制度などとの制約の兼ね合いで、研究会で「障害」以外の文言を使うのがよいという意見があっても、反映が難しいものがある。問題提起はできると思うが、条例レベルでは全国の自治体でもごくわずかであるし、法令レベルでは皆無。研究会からの提案という形にさせていただきたい。

かつて、国で「精神薄弱」が「知的障害」になったように、名称が全国で一斉に変わるのならよいが、県の条例で国全体を変えるのは難しい。

(山田委員)

成瀬委員が提案された「しょうがいしゃ」はやわらかくていいと感じた。私たち民間が県民運動としていっぱい使って、機運を盛り上げているところから始めるのかなと思う。

「おわりに」は行政と住民が協働で進めていくことを確認したもの。

宮城県では10年間で「障害児とともに学ぶ学校」を実現しようとしている。県民集会のパネリストもさせていただき、そこで条例の話もしたが、宮城県の方も「宮城は条例では一歩遅れている。そのようなことを考えていかなければ」とおっしゃっていた。スタート以降のプロセスでの協働体制が重要だと思う。

(佐藤副座長)

私も障害の表記はひらがなの方がいいと思うが、そこにこだわるべきものでもないと思う。

「表記しか売りがない」というのであればこだわるべきだが、この条例は中身でこだわって勝負すべき点がたくさんあるのではないか。

(野沢座長)

他に意見などがあれば、次回までにメールを出していただくなどしてほしい。

これまで、研究会で一生懸命議論をしてきたが、この研究会の外では私たちの言葉が通じない世界もある。理解してもらうために、事務局にも頑張ってもらいたい。

(森委員)

最後に、今日の県議会の傍聴の報告。佐倉市選出の密本議員から、障害者差別をなくすための取組みについて質問があった。「基本理念」と「理解を広げるための仕組みづくり」について、それぞれ知事と部長から答弁があった。

(野沢座長)

では、事務局から次回研究会についてお願いします。

(事務局:小森)

(次回の説明)

(野沢座長)

では、次回は12月22日。お疲れ様でした。ありがとうございました。

---第19回 障害者差別をなくすための研究会議事概要---