

日本障害フォーラム（JDF）セミナー

「障害者権利条約と国内法整備」

批准に向けた各分野の課題はなにか？ 教育・労働を中心に

報 告 書

2007 年 12 月 5 日（水）

Japan Disability Forum

日本障害フォーラム（JDF）セミナー
「障害者権利条約と国内法整備」
批准に向けた各分野の課題はなにか？ 教育・労働を中心に

目次

●セミナー開催概要とプログラム	2
●セミナー報告	
基調報告	4
特別講演	9
パネルディスカッション	22

日本障害フォーラム（JDF）セミナー

「障害者権利条約と国内法整備」

～批准に向けた各分野の課題はなにか？ 教育・労働を中心に～

昨年12月13日に国連総会において障害者の権利条約が採択され、日本も今年9月28日に署名を行いました。現在政府では、批准に向けて関連する分野の国内法の整備を進めていますが、我々は権利条約の理念がどのような形で国内法に反映されるのか非常に大きな関心を持っています。

今回のセミナーでは、教育と労働の分野を中心に、権利条約の理念を国内法に反映させ、真に差別のない社会を実現させるための方法について、参加者とともに考えて行きたいと思います。

日 時 : 2007年12月5日（水）10:00～16:00

場 所 : 中野サンプラザ コスモルーム
（中野区中野4-1-1 TEL:03-3388-1151）

定 員 : 200名

参加費 : 1,000円（介助者は無料）

☆プログラム☆（敬称略）

総合司会 東山 文夫（JDF 幹事）

10:00 開会挨拶 小川 榮一（JDF 代表）

10:05 基調報告 森 祐司（JDF 政策委員長）

10:30 特別講演 浜島 秀夫（厚生労働省障害者雇用対策課調査官）

新谷 喜之（文部科学省初等中等教育局

特別支援教育課 特別支援教育企画官）

12:00 ～ 昼 休 み ～

13:00 来賓挨拶 八代 英太（日本障害フォーラム顧問／前衆議院議員）

パネルディスカッション

コーディネータ 藤井 克徳（JDF 幹事会議長）

パネリスト 川口 俊徳（厚生労働省障害者雇用対策課長補佐）

大曾根 寛（放送大学教授）

平野 みどり（熊本県議会議員／DPI 日本会議副議長）

大久保 常明（全日本手をつなぐ育成会常務理事）

コメンテータ 東 俊裕（JDF 権利条約小委員会委員長／

元権利条約特別委員会政府代表団顧問）

指定発言あり

16:00 閉会

本日はお忙しい中、J D Fセミナーにご参加をいただき誠にありがとうございます。

日本障害フォーラム（J D F）は2004年10月の設立以来、本年で3年目となります。この間、12の団体を中心に内外の障害者団体との連携を深めつつ、障害のある人の権利の実現に向けたさまざまな取り組みを行ってまいりました。その代表的な取り組みの一つが障害者権利条約の推進に関する活動です。2002年から昨年まで全8回におよぶ国連の特別委員会にN G Oの派遣団を送るとともに日本政府の代表団に顧問を送り、また、国内では政府と定期的な意見交換をしながら、条約の策定過程に私たち自身の声を反映させるよう取り組んでまいりました。

昨年12月には国連総会において権利条約が採択され、また、本年9月には日本政府がこの条約に署名しました。いまや、この条約は活動の目的ではなく、目的達成のための手段となったといえます。条約の批准に向けてはわが国の既存の施設や法制度を権利に基づいた新たな視点で見直し、必要な改善を求めていく地道な作業が求められます。

本日のセミナーでは、条約をめぐる課題の中でも私たちの生活に関わりの深い、教育、労働をテーマに取り上げ、政府のご担当をお招きしての講演を行うとともに、午後からは学識経験者や障害団体を交えてのパネルディスカッションを行います。お忙しいなか、ご登壇いただく講師の皆様には改めて深くお礼申し上げます。本日のセミナーが参加されたお一人ひとりによって実りの多いものとなるよう期待をしています。

最後に、本日のセミナーの開催にあたり、麒麟福祉財団、損保ジャパン記念財団、ヤマト福祉財団より助成をいただいています。ここにお礼申し上げまして、簡単でございますが開会のごあいさつとさせていただきます。

基調報告

森 祐司
(JDF 政策委員長)

■ 基調講演

障害者権利条約の批准に向けて

J D F 政策委員長 森 祐司

私は日本身体障害者団体連合会の常務理事、事務局長に携わっています。

本日は「権利条約採択の経緯」を大きなテーマとして、その中で国連の動き、アドホック委員会の動きをとりあげます。それと J D F はどういった動きをしたか、議員連盟との関係についてまとめてみます。

権利条約は大変大きなテーマで、制定までに 10 年ぐらいかかるのではないかといわれていましたが、採択が意外と早く終わりました。2 つ目にそこで障害者権利条約が採択された国際的な背景についてお話ししたいと思います。

3 番目は、今後の課題について考えていきます。

障害者権利条約採択の経緯

2001 年 12 月に第 56 回国連総会において、障害者権利条約についての初めて正式にメキシコ提案がありました。メキシコ提案では、障害者の権利および尊厳を保護・促進するための包括的総合的な交際条約に関する諸提案について検討するため、すべての国連加盟国および国連オブザーバーに開かれた「アドホック委員会（特別委員会）」の設置を決定することが提案されました。

条約について採択をしていくかどうかは、当時はあまりいい流れではありませんでした。そこで条約をつくることを決定するというのを決定したのではなくて、諸提案について検討するという、非常に抽象的な方法がとられたので大変スムーズにいったと長瀬修氏と川島聡氏は本の中で述べています。この諸提案は「障害者の権利条約—国連作業部会草案」と呼ばれています。

これに基づき、2002 年 7 月 29～8 月 9 日まで第 1 回特別委員会がニューヨーク国連本部で開かれました。第 1 回特別委員会では、「障害者の参加」が非常に明確に打ち出されました。参加決定を得た N G O 代表が、特別委員会に参加する形態について具体的に定める同委員会の決定の採択をしました。総会でも、国連加盟国が特別委員会の会合に参加するにあたって、当該代表の中に障害者、またはこの分野の他の専門家を含めることを奨励し、「私たちのことは私たち抜きで決められてはならない」という障害者の主張を具体化しました。

そして第 2 回の特別委員会においては、政府代表団の一員として N G O の参加を認めた国は、日本の他、十数か国にのびりました。第 2 回目は 2003 年 6 月 16～27 日まで、ニューヨーク国連本部で開かれました。6 月 27 日には特別委員会の今後の取り決めに関する決議案が採択されています。これは、条約案の交渉の基礎となる草案を整備し、提出する目的で作業部会を設置することが決められたということです。作業部会では、政府関係では地域グループ代表 27 名、N G O 代表 12 名、国内人権機関代表 1 名計 40 名の構成で草案づくりをすることになりました。地域グループ代表の政府代表としてアジア 7 名のうちの 1 名という形で日本政府も参加しています。

政府の代表 27 名は、日本を含む過半数が障害者自身の N G O 代表であったことは大変意義あることだとされています。しかも、大多数が障害者自身である N G O 代表が全体の 3 割という高比率で正規の構成員として発言権を獲得したことは画期的なことであると、長瀬氏は述べています。

第 3 回は 2004 年 5 月 24～6 月 4 日にニューヨーク国連本部で行われました。その時には

条約草案起草作業部会が作成した草案が交渉のベースとなり、第1回目の逐条の検討が行われました。

初めは条約をどうしようかという、非常にあいまいなところを検討する流れから始まり、本格的に姿をあらわしてきました。第5回目は、自由権についての論議が行われました。第6回目は社会権について話し合われました。

第7回目は2006年1月16日～2月3日ニューヨーク国連本部で開かれ、第6回会合までの議論を踏まえ、2005年10月に作成された議長案に基づき、タイトルおよび前文から第34条まですべての条項につき議論し、最終日に議長修正案が採択されました。

これに基づき、第8回特別委員会が2006年8月14日～25日にニューヨーク国連本部で開かれました。第7回の最終日に提示された議長修正案に基づき、前文から最終条項、個人通報制度および調査制度に関する選択議定書について議論が行われ、最終日に条約案が基本的に合意されました。後で会議の様子を聞いてみると、最後まで議論が続いたけれど、この日に何とかまとめようという雰囲気で大変活気があったということでした。議長が大変うまくまとめて、歴史的な瞬間を迎え、皆の拍手で採択されたそうです。

これに基づいて、2006年12月13日の第61回国連総会で本条約案は採択されました。条文構成では前文と第1～50条まで、それと末文の形になっています。そして、2007年3月30日以降、署名が可能となりました。日本は2007年9月28日に高村外務大臣がニューヨークへ行った時に、114番目の国として条約に署名しました。2007年10月15日現在では世界で116か国が署名しています。すでに7か国では締結済みです。本条約の発効には20か国の締結が必要になっています。

我々は政府との交渉もしましたし、議員連盟に所属する国会議員にも何回か国連に乗り込んでいただきました。そんなこともあって、国連の特別委員会、総会は動いていきました。

JDFの動き

そこで、JDFはどのように動いたかをまとめてみました。まず、国連特別委員会への派遣です。NGO派遣団としては、JDF代表として日身連前会長兒玉明氏、そして先ほどごあいさつした小川榮一を団長としました。国連障害者権利条約特別委員会政府代表団顧問として東俊裕氏に参加していただいて、大変画期的なことでした。特別委員会の第1回から8回まではJDFからは194名もが参加しました。

政府との意見交換会も5回行いました。また、外務省も我々の意見をよく聞いてくれたと思いますが、何と言っても政府代表団の一人に入ることが大きかったと思います。

その他には、条約が一日も早く採択されることを願って、相当の回数の国内セミナーなどを開きました。2006年12月15日の第10回目の特別委員会には条約は採択されていたので、お祝いする会を開きました。2007年には、JDFでは『障害者の権利に関する条約』日本の署名にあたっての声明』を出しました。

国連障害者の権利条約推進議員連盟の動き

八代英太氏が中心となって動いた結果、改正障害者基本法に差別禁止についての条項が入りました。しかし条項文章になっていないので差別禁止法として罰則を設けてはどうかを議員も交えて話をしました。それで権利条約の制定に向けて、自民党だけではなくすべての政党が入る議員連盟がつけられました。

この連盟は2005年2月22日にでき、2007年10月16日現在、会長に自民党の中山太郎氏、副会長には岩永峯一氏、民主党原口一博氏、公明党福島豊氏、共産党小池晃氏、社民党

阿部智子氏、小野田五典外務副大臣が事務局長、事務局代行には民主党の谷博之氏となっています。

これを踏まえて J D F との意見交換会を 2005 年 2 月 22 日から 2007 年 10 月 16 日まで 7 回行っています。10 月 16 日の第 7 回目には条約の解説などが出て、それとのすり合わせを行いました。この時の内容については、障害者団体は満足していないので、これからも意見交換を続けていかななくてはならないと思います。

障害者権利条約が採択された国際的な背景

福祉新聞で川島氏が書かれていたことを一部引用しながら見ていきたいと思います。

1 番目は人権意識の向上です。障害者は治療や保護の客体ではなく、尊厳をもって自律的に人生を築いていく人権主体であり、障害者の平等な社会参加を妨げるバリアを除去すべきであるという認識などが、特に 90 年以降の国際社会に着実に浸透しました。これは権利条約制定の大きな要因になったわけです。

2 番目は、その一方において、障害者の人権侵害が世界的に深刻でした。

3 番目は、障害者運動の活性化です。とりわけ 90 年代以降、障害者団体相互の連携がこれまで以上に進み、障害者自身が国際政治の舞台において一層大きな影響力をもつようになりました。J D F も大きな団体として活発に運動していきました。

4 番目は、各国政府も障害者権利条約に対し、採択への土壌をつくってきたことです。90 年代は、国際障害者年の理念が出て、結果としては権利条約に集約されたということだと思います。

5 番は、特別委員会議長ドナルド・マッケイ氏（ニュージーランド）による議事運営のたくみな裁きが大きく左右したことなどです。私がニューヨークに行った時にもずいぶんそういったお話は聞きましたし、終わってからも大分高く評価されて、この議長がいなければこんなにうまくできなかったともいわれています。

今後の課題

課題については J D F 幹事長藤井克徳氏が福祉新聞に書いているので、それらを参考にし、私なりに、総括的事項と個別的事項に分けて整理してみました。

< 総括的事項 >

1 番目は、今後の条約実施においても当事者参加はむろん重要であり、その度合いが条約の実効性を大きく左右するに違いない。日本国内における条約の実現についても、条約策定に積極的に貢献した日本障害フォーラム他、各種障害団体の力量が問われることです。

2 番目は、日本は条約締結に向けて、条約に照らして国内法令や行政慣行をしっかりと吟味し、条約規定に抵触する部分があれば、それを早急に変更しなければならないことです。

3 番目は、条約の趣旨、目的を一層効果的に実現するために必要な立法行政措置を積極的に講ずるべきであることです。

そのためには、①条約を正確に解釈することが必要です。先ほどお話ししましたが、条約の解釈は、我々と政府はかなり違っています。やはり正確に解釈しなければいけないと思います。2007 年 10 月 16 日に「日本障害フォーラム（J D F）の障害者の権利に関する条約における日本政府署名を伴う日本仮訳に関する意見」を出しています。

それと②Nothing about us without us.（私たちのことは私たち抜きで決めるべきではない）です。障害者自身が団体の作業課程に積極的に参画することが必要です。今までずっと日本

政府は障害者参加を進めてきたのに、条約の訳の作業の時には障害者はまったく入っていません。一番重要なところだと思います。

それと③国連の障害者の権利条約については一層勉強を深めていくことです。

④障害者差別禁止法に代わる立法への道筋をつけることです。障害者権利条約の性格は限りなく差別禁止法に近いものです。障害者基本法（第3条3項）に差別禁止規定がありますが、この規定は罰則を伴うものではなく、差別禁止への一里塚であります。

⑤自治体での障害者差別禁止条例（仮称）を制定することです。千葉県では、「障害のある人もない人も暮らしやすい千葉県づくり条例」が制定されました。これは大変重要なことで、差別禁止法を盛り上げるためにも必要ではないかと思います。

最後に条約の真髓的概念は合理的配慮への視点を貫くものでなくてはならないと藤井氏は言明しています。

<個別的事項>

条約第2条に「合理的配慮」という定義が入っています。特に、労働関係と教育関係における合理的配慮は相当大きな問題になると考えています。雇用率、職場の合理的配慮、インクルーシブな教育、特別支援教育、点字指導といった問題の整理が必要になってきます。

また一つは、移動の問題もあると思います。都心から電車に乗って地方に行くと、車いすでは降りられなくなってしまう。これでは本当のバリアフリーになっていません。平等、安全、便利性も含め移動の確保は大きな問題です。私は横浜に住んでいます。横浜市でも地下鉄についてこの間、ホームドアがつかしました。JR山手線など混雑がひどい駅にもつけてもらえないかと思います。

あとは情報へのアクセスも大きな問題だと思います。

国内における実施およびモニタリングについては、政府の機関の位置づけが重要です。ただ連絡機関だけの位置づけを考えられたのでは困ります。

これで終わらせていただきたいと思います。ご清聴ありがとうございました。

特別講演

浜島 秀夫（厚生労働省障害者雇用対策課調査官）

新谷 喜之（文部科学省初等中等教育局
特別支援教育課特別支援教育企画官）

■特別講演 1

障害者雇用対策と障害者権利条約について

厚生労働省障害者雇用対策課調査官 浜島 秀夫

障害者の権利条約を語るにあたり、今、障害者雇用ではどのような政策をとっているのかについて、まず触れさせていただきたいと思います。それを踏まえたうえで、障害者権利条約が成立する以前からの障害者雇用をさらに進めるためのいろいろな施策の検討などについて紹介させていただきます。最後に障害者権利条約の中でいくつかの条項についての方向性が現時点でどうなっているのかについて、ご説明させていただきたいと思います。

障害者数について

障害者数についてはいろいろな数字があろうかと思います。全国の身体障害者、知的障害者のデータ、それから精神障害者については患者調査のデータがあります。私どもでは、18歳以上 65 歳未満の「労働力人口」が中心になっています。「在宅者」と呼ばれるカテゴリーでは 326 万人ぐらいいらっしゃいます。さらにここから、働いておられる方、働く意思のある方、一般雇用の場で働いてはいないけれども一般雇用の場で働く力を十分もっている方々が我々の施策のターゲットになっています。

雇用者数について申し上げますと 5 人以上の企業規模について平成 15 年に実態調査を行っています。50 万人の方が一般雇用の場で働いています。毎年、障害者の雇用状況報告を 56 人以上の雇用義務のある企業に罰則つきで報告しています。ここでは重度障害者をダブルカウントする方法をとっているため、障害者雇用数 30 万人程度となっています。

障害者の雇用数・実雇用率の推移

11 月中頃に、平成 19 年度の障害者雇用率が出ました。民間企業の実雇用率は 1.55% と 3 か年連続で上昇しました。また、障害者の雇用数も特殊な数え方ですが、全体では 30 万 3,000 人となり、身体障害者は 25 万人あまり、知的障害者は 5 万人に近づいてきました。また、平成 18 年度から実雇用率に算入された精神障害者については 4,000 人でした。

こうしたなか、企業規模別に状況を把握した結果が出ています。まず、企業規模別の実雇用率です。近年には従業員数 100～299 人、56～99 人の、いわゆる中小の規模の企業が低迷しています。かつては、こういったところは、障害者雇用の大きな受け皿でした。

それから、全体としては雇用率は 1.55% まできています。1,000 人以上の大企業が、1.8% の法定雇用率に近づいてきて、この規模の企業の達成は現実性を帯びてきています。企業規模別達成企業の割合については、1.8% を達成した企業は平均的で 48.3% になっています。これについては、最後の一人まで雇い入れることが大企業では難しいことがあり、大企業のほうが数字的には低い値となっています。逆に中小企業のほうが達成率は高い数字になっています。しかしながら、この割合は年々縮小の傾向になっています。

障害者の就職件数の推移

我々が直面している現実についてご説明したいと思います。ハローワークでとりまとめた数字は平成 8 年度の求職の数字が 4 万 4,000 件になっています。新規の求職申し込み件数も 10 万件を超え、数年にない好調な就職状況となっています。前年比 10% 以上の伸びになっています。

その理由をいくつか挙げていきたいと思います。

まず一つは、これは3障害それぞれに関連すると思いますが、障害者の方の働きたいという意欲が大変高まり、特に一般雇用の場で働きたいという意欲が高まっているということです。そして次に、企業側の取り組みの努力の拡大も見逃せません。雇用率制度のなか、企業のコンプライアンスや社会的貢献などの取り組みが相まった形で、拡大している状況になっています。その他、「福祉から雇用へ」の流れの中で、地域の多くの支援者の方々の着実な努力も、障害者一人ひとりに非常に大きな貢献となっているといえようかと思います。

障害者雇用を取り巻く情勢

こういった現状を踏まえていろいろな施策を展開していかなければなりません、実際にどのような環境に近年直面しているのかについてもご説明をしておきます。

一つは、障害者自立支援法の施行があります。福祉の分野ではいろいろな議論がありますが、私どもにとっては自立支援法の施行は、障害者の方々に一人でも多く一般雇用の場に来ていただくチャンスであると考えています。「福祉的就労から一般雇用」の場にどのように移行していただくのかについて、掘り下げて改めて考え、今いろいろな形で検討を進めているところです。

また、今日のメインテーマの障害者権利条約の採択、そして先日の署名についてはいくつかポイントがあるかと思いますが、これらもきっかけとして、いろいろなことを新たに考えていかなければと思っています。

「福祉から雇用へ」推進5か年計画における重点戦略

障害者雇用の支援、それから福祉から雇用への施策、「再チャレンジの支援総合プラン」や「成長力底上げ戦略」（基本構想）が、厚生労働省の施策だけではなくて、内閣全体の課題として認識され進められているという現状にあるということをご理解いただきたいと思います。その一環として、こういったプランや戦略が政府内でつくられていて、各省庁が連携して総合的に取り組んでいくこととなっています。

「成長力底上げ戦略」の中では、国民の皆さんと一緒に戦略的に行っていくことを常にうたっています。一つは、「地域の特性を生かした就労支援体制を全国展開」として、地域の福祉施設やNPO法人に委託されている障害者就業・生活支援センターという、障害者の身近な相談、関係機関との連絡調整を行う機関は、現在135か所ありますが、現状では全国を十分にカバーできないため、全障害福祉圏域にこれを設置していく計画になっています。それから各省庁、各自治体で障害者を雇い入れるチャレンジ雇用を推進することもあります。さらには、福祉サイドのほうで就労移行支援事業を全国展開していただくとともに、工賃倍増5か年計画に取り組んでいきます。こういったことが主な障害者施策の観点です。

第一線の労働行政の機関としてハローワークがあります。障害者の支援は一人ひとり個性が強いということもあり、一機関ではなかなか支援がしきれないことがあります。

またハローワークは就労支援の中のマッチングをメインに行う機関であるという位置づけがあります。したがって、障害者の方が就職し、定着していくためには、ハローワークが中心となって一人ひとりの実情に合わせていろいろな方々が手を取り合って支援していく必要があります。これを「チーム支援」と呼んでいます。チーム支援が必要な人、あるいは必ずしも大きな支援は必要ではない人などいろいろあるかと思いますが、ケースバイケースで対応していこうと考えています。

その他、障害者雇用促進法制の整備についても取り組んでいきます。その中では、短時間労働などの多様な雇用形態などを活用した雇用促進、中小企業の雇用促進について検討して

いくこととしています。

また、関係者意識改革としても、これからは障害者の方々が一般雇用の場で働くことは当たり前のことであるという意識を、障害者本人よりも福祉施設の関係者、あるいは私ども、学校の関係者、経営者、労働組合などに浸透させていく施策を展開していくことを考えています。

こういった成長力底上げ戦略の重点戦略を厚生労働省だけではなく国全体の取り組みで行っている最中です。

障害者雇用促進法の概要

障害者雇用促進法は、障害者の雇用義務に基づく雇用の促進などのための措置、職業リハビリテーションの措置などを通じて障害者の職業の安定を図ることを目的としています。この大きな柱は、事業主に対する措置と障害者本人に対する措置の2本です。

そして、事業主に対する措置には、大きく分けて2つの柱があり、雇用義務制度と障害者雇用納付金の制度です。

雇用義務制度は、基本的に事業主に障害者雇用率に相当する人数の身体障害者と知的障害者の雇用を義務づけるものとなっています。障害者雇用率の計算の方法は、労働力人口から雇用が難しいといわれている除外率相当の雇用者数を抜きます。それを分母として、分子には現在雇用されている身体・知的障害者、そして失業中の身体・知的障害者をおくとこれが約1.8%という数字となっています。

障害者雇用納付金制度は、障害者の雇用を進めていくうえで、障害者を雇用率以上に雇っている会社とそうでない会社には、経済的な負担の差があると考えられます。全体として雇用を進めるためには、障害者雇用率に到達しない会社については納付金を納めていただき、その納付金を財源として、雇用率以上に雇っている会社には調整金として分配するという調整の仕組みをつくっています。

納付金は1人月額5万円、調整金は1人月額2万7,000円の支給となっています。いずれも常用労働者301人以上の企業が対象となっています。その他、納付金を活用して各種の助成金を出しています。

また、障害者本人に対しては、職業リハビリテーションを実施します。これは就職を希望し、そして就職し定着する過程において、一般雇用の場で必要となってくる支援のことです。ハローワーク、地域障害者職業センター、先ほどご紹介した就業・生活支援センターなどを設置し、それぞれの役割に応じながら一人ひとりの職業生活を支援しています。

障害者の雇用を支援するための施策

ご存じの方が多いかと思いますが、トライアル雇用、職場適応援助者（ジョブコーチ）による支援などを展開しています。

一般雇用の推進には大きく分けて2つの柱があります。一つは、事業主に障害者雇用の割り当て義務を負っていただくことです。働く場を提供していただけるのは、一般雇用では事業主に限られるので、事業主に実現可能な範囲の中で、障害者を雇い入れる仕組みをつくっています。その内容は時に、怠惰な事業主にとっては厳しいものになってくるかもしれませんが、しかしながら、できるだけ受け入れていただけるように事業主の立場にも配慮しながら枠組みをつくっていく努力をしています。

また、個々の障害者諸支援の仕組みもつくっています。これについては、国民にも理解が得られる効率的な支援システムでなければならないと考えています。そして、お金は効果の

あるところに重点的に使われます。そのお金の出所は税金や事業主から雇用保険の原資であるので、使い方が説明できるような内容でなければなりません。

障害者の雇用促進法制の見直し

さて、そういったことを基本にしつつ、現在、障害者の雇用促進法制の見直しを進めているところです。労働政策審議会の障害者雇用分科会には障害者代表のいくつかの団体の方にも参画していただき、積極的に議論いただいています。

まず、多様な雇用形態に対応した障害者の雇用の促進のために、短時間労働の対応があります。一般雇用の短時間労働はかなり増え、雇用保険の被保険者で 400 万人ぐらいといわれています。しかし今の法定雇用率の 1.8%の算出の方法はフルタイムの常用雇用労働者だけにとどまっている現状があります。この問題については議論いただいています。現在のところ、短時間の労働については、雇用義務の対象とするという方向で調整が進んでいます。

もっとも、短時間の労働者を常用のフルタイムの労働者と同じ評価をすると、フルタイムの労働者のほうから短時間にシフトが発生するという懸念を、主に障害者団体から指摘されています。したがって、カウントはフルタイムの労働者と同様の評価はしないという方向で、具体的には 0.5 カウントで調整が進んでいます。

その他、事業主の団体からは、短時間労働の多い企業への影響の懸念が出ています。たとえば流通業はパートタイマーの労働が非常に多くなっています。障害者雇用の基礎となる人数が短時間労働を雇用義務化することによって増えて、それに法定雇用率がかかってきます。その影響で、実雇用率が低下する可能性があるので、一定の準備期間を設けるべきだというご意見をいただいています。

実雇用率の低下などが目立っていた中小企業における障害者の雇用の促進についても、雇用支援策をいろいろな形で強化していくべきというご意見もあります。

また、現在 300 人以下の中小企業については法定雇用率が適用されていません。障害者雇用納付金制度による経済的な負担の調整についても、雇用義務のかかっている 56 人以上の企業については全部は難しいものの、現在のところ、一定の範囲の中小企業に対して障害者雇用納付金を適用して負担の調整を行うべきだというご意見があります。支援策の充実と雇用納付金の適用を並行して進めていくという意見も出ています。それから、比較的大きい中小企業から段階的に納付金の対象としていくことを事務局の案として、関係者の調整を進めているところです。その他、福祉、教育などとの連携による障害者の雇用、就労支援の推進は欠かせません。これらについて議論いただいています。

その他の諸課題

納付金制度に基づく助成金制度を見直したり、あるいは業種ごとに定められている除外率を最終的には廃止する方向で考えています。それに向けては段階的に除外率を引き下げますが、その方法は今後検討していきます。

その他、精神障害者などの雇用支援は、義務化の環境はなかなか整わないので、企業に実績を積んでいただく視点から、予算措置で雇用支援の一層の充実を図っていきたいと考えています。その他の障害、難病のある方の雇用についても議論いただいています。

また、障害者権利条約締結に向けた対応についてもどのような措置を講ずべきか、早急に検討が必要になっています。

障害者権利条約との関係

条約は包括的・国際的な条約で、前文と本文第 50 条で差別の禁止、そして他者との均等な権利を保障することを義務づけ、合理的な否定は差別であると明示されました。それから、国内に独立したモニタリングの機関を設置することが特徴になっています。

雇用分野については、公共・民間部門での雇用促進などの他、あらゆる形態の雇用に関わるすべての事項についての差別の禁止、公正・良好な労働条件、安全・健康的な作業条件、苦情に関する救済についての権利保護、そして職場における法的配慮の確保を適当な処置をとることによって障害者の権利の実現、保障を促進することとされています。私どもは特に条約の締結に向けた国内法制等の整備をこれから着手したいと考えています。

障害者の権利に関する条約仮訳には、障害を理由とする差別、それから合理的な配慮、について定義されています。

第 27 条は「労働および雇用」について書かれています。締約国は、(a) から (k) のことについて「適当な措置（立法によるものを含む）をとることにより、労働についての障害者（雇用の過程で障害を有することとなってもものを含む）の権利が実現されていることを保障し、および促進する」と書かれています（資料入）。

この内容については、厚生労働省内の、特に労働関係部局で担当しています。我々職業安定局のみならず、労働基準局も対応しなければならない問題もあります。現在ではすでに有識者から意見聴取や省内での担当部署による研究、作業が始まっています。

しかし第 27 条の部分だけが担保されていればいいというわけではありません。各省庁との足並みもそろえて、外務省をはじめとして連携をしながら実現に向けて積極的に取り組んでいる状況です。

そして、障害者雇用促進法制の中でこれからどう位置づけていくのかについては労働政策審議会障害者雇用分科会で意見書をまとめていただいているところです。現段階での案では特にポイントとなるのは「差別禁止」と「合理的配慮」であり、これらについて法制度などでどのように措置していくべきか考えなければなりません。合理的配慮の概念はこれまでに日本にはない概念であるため、十分な議論が必要です。今後は労使、障害者団体などを含めて考え方の整理を早急に開始することが適当であるとの意見をいただいています。

先ほど、「私たちのことを私たち抜きで決めないで」というお話が出てきました。障害者雇用分科会については、障害者団体にも入っていただいて、どういういった制度にもっていくのか議論しているところです。今後は利害関係の調整が行われ、当然その中に障害者団体の意見も反映されていくべきだと思います。条約締結に向けて積極的に取り組んでいきたいと思っています。

まとめ

国内法では合理的配慮という今までになかった概念を国内法にどのように担保していくかが議論になると思います。そして、この新しい権利をうたうということは、ある意味で他者の義務を発生させることになるかもしれませんし、あるいは権利を制限する可能性があるということも言及をしておかなければならないと思います。

その場合、内容の実現のレベルはそれぞれの立場で議論があろうかと思います。ですからその利害調整なども含めて実現に向けて、我々は責任を負っています。この点が難しいポイントでもあると考えています。

これからいろいろな方々との調整があり、議論もさせていただくこともあると思います。やはり一つの権利、新しい概念の実現には多くの人々の合意が必要です。実現可能な範囲で

一步一步改善していくことが非常に重要です。合理的配慮の権利と義務について関係のある方々については、それぞれが他者の権利や義務について語れるようになっていただきたいと思います。そして自分の実現すべき権利も含めて他者の権利を理解できる相互の関係を労使や障害者団体でつくっていただき、着実な前進のためにそれぞれが交渉に忍耐強くなっていただけだと思います。思いどおりにならなくて不満を大きな声で言うばかりではなくて、忍耐強く一つひとつを整理していける間柄にさせていただければと思っています。

これで私のお話の終わりといいたします。

■質疑応答

東山 どうもありがとうございました。せっかくの機会ですので、お2人の方からご質問をいただけますか。

質問者 今日は雇用という立場でお話がありました。当然のこととして、働く場は雇用だけではありません。雇用になじまない人たちも大勢います。特に重度障害者の場合は、雇用という面では非常に厳しいものがあります。厚生労働省になってからこの課題が解消がされるかと期待していましたが、相変わらず雇用は雇用だけで、それ以外についてはまったく触れていません。私どもにとっては納得のいかない点です。

厚生労働省として重度障害者の雇用についてどう取り組むか、お話を聞かせてください。

質問者 障害者権利条約第27条「労働」の中に障害者を雇用する条例が設けられているとただ今お話がありました。今、47都道府県の中に障害者の公務員採用試験がありますが、その要項に『介護・介助なく職務が遂行できるもの』という文言があり、受かった後手話通訳が必要になった時に要望すると、『手話通訳は介護・介助だからつけられない、手話通訳がいなくても職務が遂行できることになっているからつけられない』ということになり、要望が通りません。障害者を雇用しなければならないとなっているならば、採用条件のこの制約をどう考えるのでしょうか。

もう一点、障害者権利条約の中に「採用条件を設けてはならない」という条項がありますが、埼玉県の人事課に問い合わせをしたところ、『介助者は公務員ではないので守秘義務はない。知的障害者の介助者や、聴覚障害者につく手話通訳者は守秘義務を負わないから、会議内容等の守秘義務が守られない恐れがあるからつけられない』という回答がありました。そのあたりと第27条との整合性をお話いただきたいと思います。

浜島 最初のご質問についてです。重度障害者が働く場は雇用の場だけではないというご指摘をいただきました。いろいろ議論があることは承知しています。私の考えを申し上げますと、一般雇用の場は、その時々の雇用管理の側の技術的条件にもよりますが、基本的に税金による支援なしで、あるいはごくわずかな支援でひとり立ちができる人たちを守備範囲とするのではないかと考えています。

逆に、福祉的就労の働き方は、今の法律では「訓練」と位置づけています。残念ながら障害が重度で一般雇用にはなかなか至らない方々もいらっしゃることも現実なのではないかと思っています。ここはやはり公費である程度見ていく必要がある分野なのではないかと考えます。

その境界線は個々人の状況によって難しいのですが、雇用施策で企業に割当制度などを使って自立に向けて雇ってもらふところと、福祉施策として税金で対応していくところは、財政的にも概念的にもある程度分けて対応していく必要があると思います。

理由は、財政的な問題もありますが、受け入れる側の企業の準備も十分に整わないといった問題。それから、作業所などで働いている方々に、一般雇用で働いている方々が守らなければならない就業規則と同じものを適用させていくのはなかなか難しいといった問題など、超えなければならないこともいろいろあると思います。ですからある程度分けて施策を進めていくことが必要なのではないかと思います。

ただし、守備範囲は明確にしていく必要はあると思いますが、「福祉から雇用へ」の流れのなかで、両者がしっかり連携して、調整しながら、一般雇用に移っていただく、場合によってはその逆もあるかと思っています。

2 番目のご質問は、27 条に関わる公務員の採用試験についてです。公的機関で障害者の雇用を進めていく際の考え方ということでした。介助なしで仕事ができることが条件で、手話通訳を考えた場合に、手話通訳者に守秘義務はないという規定がおかれているということは私は初めて知りました。

こういう問題を差別とするのか、しないのかという問題は今検討しています。非常に難しい問題であると思います。公務員の守秘義務も当然あります。また、職場で介護・介助が必要な方々を採用するというのが、国などにとって耐え得るものなのかどうかについてはこれから議論をしていかなければならないと思っています。

第 27 条との関係でこれから実現される権利等については、国内における措置との兼ね合いになってくるので今はコメントができない状況ですが、そういった問題意識をもつ方がこの場にいらっしゃるということは承知しましたので、検討の材料にさせていただきたいと思います。すぐに担当部局に伝えさせていただきます。

■ 特別講演 2

文部科学省初等中等教育局特別支援教育課 特別支援教育企画官 新谷 喜之

本日は特別支援教育の動向についてお話をさせていただきたいと思います。

現在、日本の教育は非常に大きな改革の流れの中にあります。昨年 60 年ぶりに教育基本法が改正され、本年 4 月からは学校教育法などの改正により特別支援教育が新しいスタートを切りました。現在、各教育委員会、学校において、特別支援教育推進のための体制整備が進められています。教育現場では、まだ多くの課題があるということは承知しています。これから私どもはしっかり取り組んでいきたいと考えています。

それでは、障害者の権利条約のことからお話をさせていただきます。総論的な部分については先ほど厚生労働省の浜島調査官がまとめられたので、私からは教育に関する部分のお話をさせていただきます。

「第 24 条教育」について

障害者の権利条約第 24 条の教育に関する部分で、「包容する教育制度 (inclusive education system)」とあります。この訳についても耳新しい言葉ですので、皆さんにも戸惑いがあったり、ご意見があることは承知しています。この解釈についてお話をさせていただきます。

第 24 条には、「締結国は、教育についての障害者の権利を認める。締結国は、この権利を差別なしに、かつ、機会の均等を基礎として実現するため、次のことを目的とするあらゆる段階における障害者を包容する教育制度および生涯学習を確保する」とあり、いくつか目的などが並べられています。

2 項に「1 の権利の実現に当たり、次のことを確保する」ということで、(a) 項から (e) 項まで項目が並べてあります。教育制度一般から排除されないこと、児童が障害を理由として無償の、かつ義務的な初等教育から、または中等教育から排除されないこと、自己の生活する地域社会において、包容され、質が高く、かつ無償の初等教育の機会および中等教育の機会を与えられることなどが挙げられています。

それから 2 項の (d) では、効果的な教育を容易にするために必要な支援を教育制度一般の下で受けること、(e) では学問的および社会的な発達を最大にする環境において、完全な包容という目標に合致する効果的で個別化された支援措置がとられることを確保することなどと書かれています。包容する教育制度を確保するために、こういったことに取り組んでいかなければいけません。

先ほど申し上げましたように、教育制度については、この政府仮訳についていろいろなご意見があるということは承知しています。基本的には「特別支援学校を含む」ということが条約の制定過程のなかで明らかにされていて、この条約は特別支援学校の存在自体を否定しているものではないと解釈でき、特別支援学校も含め教育制度一般という意味合いから「教育制度一般」という訳になっていることが、私どもの解釈です。

また、個人に必要とされる合理的配慮については、第 2 条に定義が示してあります。

内外の情報収集

今後の方向性については、批准に向けて各国の制度を含む内外の情勢も踏まえ検討するとし、この場では申し上げられないのが残念ですが、まだいろいろな解決すべき課題があると思います。今後も引き続き検討していきたいと思っています。その点、ご理解いただければと思

います。

内外の情勢については、特別支援総合教育研究所において今、外国の情報を集めています。外国でも特別な教育の場を設けつつ、この条約に署名をし、批准の検討をしている国がたくさんあります。そういった国の状況なども見ながら、こういった形でわが国の教育制度を考えていったらいいのかについて、皆さんのいろいろな意見を承りながら検討していきたいと思っています。

また、外務省でも、今、海外の情報を調べていますので、外務省とも連携していきます。

インクルージョンへの取り組み

私ども文部科学省の基本的な考え方は、その子どもにとって一番いい教育の場を考えていくことです。単に場が同じであればいいのかということには、非常に疑問を感じています。やはり、障害の有無にかかわらず、教育とはその子どもがもっているものを最大限に伸ばしていくことであると受け止めて、一番いい制度を考えていかなければいけないと思います。

分離か統合かという短い議論の中では、文部科学省は、障害のある子どもは特別支援学校に分離するのかという話になってしまうわけですが、それにはいろいろな事情があります。その子を最も伸ばしていける条件を考えた結果、特別支援学校になったという部分があります。このあたりについては、これから私どもが説明をして皆さん方によくご理解していただかなければいけないと思います。これまで十分に説明がなされていなかったのではないかと感じています。これからしっかり説明しながら、子どもにとっていい教育とは何なのかをぜひ一緒に考えていきたいと考えています。

今、申し上げましたように、文科省では障害のある子どもを可能な限り伸ばすことを基本として、絶えず教育関係の整備を進めながら取り組んできました。インクルージョンを理想とした障害のある子どもたちの教育に取り組んできた流れについて少しお話をさせていただきます。

学習指導要領は、小学校、中学校等で子どもたちに身につけてもらいたい教育内容を示した国の基準です。昭和 46 年に盲、ろう、養護学校の学習指導要領に、盲、ろう、養護学校において教育を受けている子どもたちも可能な限り、小中学校の子どもたちと活動をともしようという「交流活動」の考え方を国の基準として盛り込んだのです。

盲、ろう、養護学校では、国としても予算的な措置に取り組んで交流活動が活発に進められてきました。現在はこの交流活動を発展させた形のもの（交流及び共同学習）が進められています。

それから昭和 54 年には養護学校の教育が義務化されました。学校教育制度の外にあった子どもたちを、ぜひ学校教育制度の中で一緒に勉強できるようにするため、大きな制度改正が行われました。それまでは、「やむを得ない事由により」就学義務の猶予免除として一部の障害のある子どもは学校制度の外におかれてしまっていました。昭和 54 年以降は猶予免除の数は大幅に減り、多くの障害のある子どもたちが学校教育制度の中で学ぶようになりました。

平成 5 年になると「通級による指導」という大きな制度改正がありました。これは小中学校の通常の学級に在籍しつつ、「通級指導教室」という特別な指導の場に週に数時間通い、そこで特別な指導を受ける仕組みです。言語障害のある子どもたちに対して従来からそういった形で、学校で取り組まれていたのを制度化したものです。

それまでは、障害のある子どもは基本的に、盲、ろう、養護学校や特殊学級など障害に対応した学校・学級で指導を受けていました。この通級による指導により、従来、特殊学級に

在籍していた子どもの一部について通常の学級の籍になり、必要な部分は通級の指導教室で指導を受けることができるようになりました。

先ほど、昭和 46 年に学習指導要領に交流活動を盛り込んだとお話ししました。これは盲、ろう、養護学校の学習指導要領だけに盛り込まれたものでした。しかし小中学校での取り組みが進みませんでした。なぜなら盲、ろう、養護学校のほうから一方的に交流活動を一緒にやりたいと意思表示をしても、小中学校の教育課程の基準に交流活動の規定がなかったからです。そこで平成 11 年の学習指導要領の改訂の際に、小・中学校でも盲、ろう、養護学校と交流体験の機会を促進することが基準として盛り込まれました。これ以降、小中学校でかなり取組が進み、障害の有無にかかわらず、自然な形でともに体験活動を行う実践が今、全国的に広まっています。

また学校で課題を考えて時間設定ができる、総合的な学習の時間でも学校種を超えた交流活動がかなり進められていると聞きます。非常に大切なことだと思います。

平成 14 年には「認定就学制度の導入」を行っています。学校教育法施行令第 5 条第 1 項第 2 号の規定により、国の基準で特別支援学校、盲、ろう、養護学校で教育を受けるのが適当である子どもについても、小中学校の設置者である当該市町村が、小中学校の条件整備をして、子どもたちがしっかりした教育を小中学校で受けることができる場合には、基準どおりに特別支援学校に行かずに小中学校に在籍することも可能であるという制度です。「認定就学制度」と呼ばれています。

これについても「特別な事情がある」と法令上かなり堅く書いてあるので、批判がありますが、そのようにしているのにはわけがあります。ただ、場が一緒であればいい、保護者が熱心に言うからいいということで、安易に小中学校で学ばせるのではなく、学校の設置者である市町村が障害のある子どもの教育に責任をもってほしいということなのです。体制を整備したうえで障害のある子どもたちを受け入れてほしいという願いが、法令用語では厳しい表現になってしまうことはぜひ皆さんにご理解をいただきたいと思います。

続きまして平成 16 年には、障害者基本法が改正されました。その中でも交流活動をさらに発展させた形で、交流及び共同学習の積極的推進を基本法の第 14 条第 3 項に位置づけています。国、地方公共団体は、この障害のある児童及び生徒との交流、及び共同学習を積極的に進めることによって、その相互理解を促進しなければならない、となっています。基本法に位置づけられたことは大きな意義があると思っています。

平成 18 年には学校教育法施行令の改正を行い、第 18 条の 2 に子どもの就学先の決定にあたって、市町村の教育委員会が保護者の意見聴取を義務づけました。保護者の意見をまず聞いて、これまで特殊教育、特別支援教育などいろいろな制度をつくったり、予算も確保したり取り組んできました。教育委員会も単に、一律に基準に当てはめて就学先を決めるのではなくて、保護者の意見を踏まえて、教育、医学、心理学などの専門家の意見も聞いて、どうすれば一番いいのか考えてほしいという考えからこのような政令改正を行いました。

今年の秋に、政令改正後の最初の就学相談、就学指導が市町村で行われています。これについてもどのような対応がなされていくかをみていく必要があります。国の意図を市町村にも理解してもらって、保護者に対して情報を提供し、一緒に考え決めていく就学指導相談に今後も取り組んでいきたいと考えています。

進捗が遅いという批判はあるかもしれませんが、特に義務教育は子どもたちにとってただ一回の機会なので、慎重にならざるを得ない部分もあるのでしっかりと考えていきたいと思っています。

インクルージョンをわが国も目指していく方向性については文部科学大臣も国会などでも

申し上げます。我々もその方向性に向けてこういった形で行えば本当に子どもたちにとっていい教育ができるのかを考えていきたいと思いますので、ご理解、ご支援をお願いします。

特別支援教育の趣旨

特別支援教育の趣旨だけ少し申し上げておきます。一つ目は、この4月1日から学校教育法を改正して、盲、ろう、養護学校と分かれていた学校を、障害種別を超えた対応ができる特別支援学校に一本化しました。

文科省が一本化と言っているから、設置者である都道府県は、盲、ろう、養護学校を無理に一本化しなければいけないのかという質問をよく受けますが、そうではなく、制度の弾力化を図ったということです。

都道府県によって特別支援学校の設置の状況も、子どもたちの障害の状況もさまざまです。これを国で一律にすべて一緒にするというのでは、その地域になじまないものができるがっとなってしまいます。こういった形の特別支援学校にするのかについては、設置者である県がそれぞれの実情を把握して決めていってほしいという制度の弾力化を行ったとご理解いただければと思います。

二つ目は、特別支援学校では「センター機能」に関する規定を新たに付加しました。特別支援学校には明治以来の盲学校、ろう学校、養護学校の障害に対応する教育のノウハウがたくさんあります。特別支援学校の子どもたちだけではなくて、地域の小中学校に在籍している障害のある子どもたちにもセンター的な機能として、そのノウハウをぜひ使っていただきたいということで制度改正を行いました。

具体的には、小中学校の先生方から、特に最近は発達障害に関する研修会への講師の要請が多いと聞いています。これから特別支援学校がどのような取り組みをしていくのか、期待したいと思います。

三つ目は、学校教育法改正に関することです。従来は、通常の学校においては特殊学級での取り組みのことしか法律上の規定はありませんでした。ところが、今回の改正においては幼少中高等学校においても発達障害も含めて、障害のある児童生徒に対してもしっかりとした教育を通常の学級で取り組んでもらうことを学校教育法上で明確にしました。

もう一つ最後に、「特殊学級」は「特別支援学級」に名称変更されたという制度改正があります。

このような取り組みを行い、通常の学校における体制整備を行うために今予算を組んで総合モデル事業を行ったり、特別支援教育支援員を小中学校に配置できる財政措置も行ったりして、特別支援教育の推進にあたっています。

障害者権利条約の批准に向け、子どもたち一人ひとりが最も適切な教育を受けることができるように努力していきたいと思っていますので、内外の情勢も踏まえて検討していきたいと思っています。ぜひ皆様方のご理解、ご支援を賜りますようお願い申し上げまして、終わりとさせていただきます。ご清聴ありがとうございました。

■質疑応答

東山 どうもありがとうございました。できれば教育関係の方からご質問をいただきたいと思っています。

質問者 今、日本国内で小中学校の統廃合が進んでいます。子どもの権利条約では、国およ

び地方公共団体は子どもの居場所として教育機関の施設、および子どもの施設を整備しなければならないと書いてあります。障害をもつお子さんが地域の学校に通おうとしても、学校が統廃合された場合には遠くの学校に行かなければなりません。統廃合は子どもの権利条約においても違反だと思いますので、全国の教育委員会に対して統廃合をやめるように指導していただきたいと思います。

新谷 おっしゃるように、少子化によりかなりの自治体で統廃合の検討を行っているということは聞いています。

ただ、統廃合は町から小学校や中学校が消えていくことですから、簡単に進められるものではありません。文科省としても地域住民、保護者などいろいろな方々のご意見を踏まえて自治体には慎重に進めてほしいと従来から申し上げています。

仕組みを申し上げますと、小中学校は市町村立が基本です。設置者が設置者の予算で運営することになっています。小学校を運営するためには相当財政的な負担が必要となります。要するに地域住民の方々の税金によって賄われているので、納税者である地域住民の方々の意見を聞いていく必要があります、市町村議会などの課題になると思います。議会でも、地域の代表者である議員をとおして十分議論していただき、教育の責任者である教育委員会でも議論していただきたいと思います。

市町村の教育委員会については形骸化されているという批判があるのをよく聞きます。ここ数年、国会でも、市町村の教育委員会の機能をもっと強化して自主的な議論をすべきというご意見をいただいています。ですから特に市町村教育委員会の活性化には取り組んでいます。教育委員会では今ご指摘をいただいた統廃合の重要な問題については十分議論し、住民、保護者、子どもたちのことを考えて取り組んでいただきたいと思います。本日のご発言については、担当の部局などにぜひ伝えたいと思います。

パネルディスカッション

コーディネータ

藤井 克徳（JDF 幹事会議長）

パネリスト

川口 俊徳（厚生労働省障害者雇用対策課長補佐）

大曾根 寛（放送大学教授）

平野 みどり（熊本県議会議員／DPI 日本会議副議長）

大久保 常明（全日本手をつなぐ育成会常務理事）

コメンテータ

東 俊裕（JDF 権利条約小委員会委員長／

元権利条約特別委員会政府代表団顧問）

日本も先日、高村外務大臣が国連で障害者権利条約の署名をしました。しかし、この署名は単なる入り口にすぎません。これから批准をするための国内法の整備によって、はじめて日本国としての「批准」という形になってきます。今日は、そのテーマに基づくディスカッションということで、大変楽しみにしています。

本日おいでの東俊裕さんをはじめ、藤井克徳さん、平野みどりさんなどとも国連の会議に何度か出かけ、非常に身近に感じながら国連特別委員会の白熱した議論が昨日のように思い返されます。

日本はJDFを中心とした小川会長のもと、それぞれNGOの皆さんがこぞって出席して、ロビー活動をされました。国連の加盟国は192か国あります。障害者権利条約に熱心な国とまったく熱心でない国とに分かれてしまいましたが、その中でも特に目立ったのは日本の当事者たちだったのではないかと思います。昨年8月25日の最終日に成立した時の場内の雰囲気は頭の中にしっかりと刻み込まれています。

これから日本においては今ある日本の法律を見直して、どのように権利条約に基づく日本の国内法を整備していくかに焦点は移っていくと思います。皆さん方の貴重なご意見から、新しい時代の障害者福祉を私たち自身がつくっていく時代だと思います。

私も権利獲得のための運動を皆さんと一緒にがんばらせていただきたいと思います。

今日のフォーラムが成功裏に終了することを心からご期待申し上げましてごあいさつに代えさせていただきます。

東山 ありがとうございます。八代英太先生は今年の秋の叙勲において、国家、公共に対します長年の功績を認められ、旭日大綬章を授章されました。ここでご紹介申し上げます。

パネルディスカッション

■コーディネーター

JDF 幹事会議長 藤井 克徳

■パネリスト

厚生労働省障害者雇用対策課長補佐 川口 俊徳

放送大学教授 大曾根 寛

全日本手をつなぐ育成会常務理事 大久保 常明

熊本県議会議員／DPI 日本会議副議長 平野 みどり

■コメンテーター

JDF 権利条約小委員会委員長／元権利条約特別委員会政府代表団顧問 東 俊裕

東山 それでは、午後の部のパネルディスカッションに入らせていただきます。コーディネーターの藤井さん、よろしくお願いいたします。

藤井 障害者権利条約が昨年の 12 月 13 日、第 61 回総会で採択されて、間もなく一周年になろうとしています。12 月 3 日現在で、既に批准した国は 10 か国、署名をした国は 117 か国となっています。ご存知のように、わが国は 115 番目で署名を行い、今後批准に向かうことになると思います。

この条約の今後についてですが、はっきりしていることは批准が最終の目的ではないということです。最終の目的は、あくまでもいかにいい国内法制をつくっていくか、実効性のある法律、制度に改めていくか、ということになります。このような観点から権利条約についての進捗状況や今後の展望を登山に例えると次のようになるのではないのでしょうか。国連総会での採択が登山の登り口、そして去る 9 月 28 日の日本政府・高村外相による署名が三合目、批准は七合目か八合目ということになります。批准が頂上ではという見方もありますが、そうではありません。頂上は、あくまでも現行の国内法制の改変であり、障害者差別禁止法や障害者差別禁止条例の創設ということになるのです。現在の状況は、入り口から少し登って 3 合目から 4 合目といったところではないのでしょうか。

この権利条約は、全文と本則、そして選択議定書の三部構成となっていますが、本則だけでも 50 か条という大掛かりのものです。さまざまな分野や領域にわたって基本的な方向性が示されています。本日は、とくに教育と就労に焦点を当てながら、権利条約の本質に迫ってみたいと思います。

狙いとしては、一つは権利条約の意義、その本質は何であるのかを、この時期にもう一度確認していくことです。2 つ目は批准を睨みながらも、教育、労働分野を中心に日本の法律のどこを変えていくのか、改めていくだけではなく新たに障害者差別禁止法のような新法の創設も考えていかなければなりません。改正や創設のポイントについても深めていきたいと思います。

では、早速始めていきたいと思います。一回目の発言は、川口俊徳さんからお願いします。

川口 まず現行の障害者雇用対策の大まかなお話と、こういった見直し、検討をしているかを説明させていただいた後で、権利条約の署名に向けた国内法制の整備と検討についてお話しさせていただきます。

現行の障害者雇用対策

「障害者雇用促進法」という法律があり、障害者の雇用促進と雇用の安定を目的として、大きく2つの柱があります。

1点目は「事業主に対する措置」です。基本的には中小企業、大企業を問わず、あらゆる事業主に対して、一定の障害者雇用率を設定して、雇用を義務づけるという内容です。雇用義務に達していない企業に対しては計画をつくってもらい、雇用が達成できるように指導していく枠組みがあります。

その一方で、現実の企業の障害者の雇用に関しては、雇用が進んでいる企業と進んでいない企業にばらつきがあるので、障害者の雇用が進んでいない企業からは雇用納付金を徴収する一方で、雇用が進んでいる企業に対して雇用調整金を支給して、経済的負担の調整を図っています。

2点目は、「障害者本人に対する措置」です。全国のハローワーク、あるいは各都道府県に設置された地域障害者職業センター、障害者就業・生活支援センターで準備訓練から職業紹介、職業指導を一貫して行っていく職業リハビリテーションの施策を現在講じています。

その他の施策としては、たとえば事業主が新たに雇いやすくする「トライアル雇用」といった取り組み、あるいは、実際に雇用されても定着することが難しい場合、職場適応援助者、いわゆるジョブコーチによる支援などという施策を講じています。

障害者雇用促進法制の見直し

次に、新しい動きとして、障害者雇用促進法制の見直しを進めています。3～5年に一度は見直しされ、今回の見直しの主眼は、福祉の場から一般就労へということが目指されているなかで、雇用の場、機会をさらに拡大していくことです。

一つは中小企業との関係があります。雇用義務はあらゆる企業に課せられている義務ですが、現時点では労働者を30人以上雇用している、比較的大きな企業からは雇用納付金を徴収するものの、中小企業からは徴収しないことになっています。近年では大企業の雇用状況は改善しつつあるものの、中小企業の中でも比較的規模の大きい従業員100～299人規模の企業で雇用が進んでいないという状況が見受けられます。ですから中小企業でも雇用率を超えて十分な雇用がなされた場合には調整金を出すように、つまり、適用範囲の拡大について、現在検討しています。

もう一つは短時間労働への対応です。障害者雇用促進法は基本的にはフルタイムの一般雇用を促進していく制度です。今までは週30時間以上働いている方を雇用した場合には、その企業は、一人分雇用したと評価してきましたが、週20時間以上30時間未満という働き方についても、雇用率制度の中で評価し、算定に加えていくことを検討しています。

短時間労働の働き方が増えてきています。実際、短時間働きたいという方もいらっしゃるし、あるいは、加齢にともなって30時間は働きにくい方もいます。そういった場合に対応して、20時間以上で30時間に達していない方についても雇用率の対象に加えられないか、今検討を行っているところです。

諸課題

先ほど八代先生からお話がありましたとおり、権利条約の署名がされ、そこから批准、締結に向けて進まなければいけません。そのためには国内法制の整備が必要になってきます。障害者雇用促進法の中でもどんな法整備が必要なのかを考えなければなりません。

今、審議会で、関係者のご意見も聞きながら、どのような措置を講ずるべきかを、まず早

急に検討を開始する必要があるという議論がされています。

権利条約の関係で少し詳しくご説明させていただきます。第 27 条では雇用分野に関して（a）から（k）までかなり多くの事項が盛り込まれています。

まず（a）項です。あらゆる形態の雇用にかかるすべての事項に関する差別の禁止が掲げられています。例として募集採用の際、障害を理由とした差別をしてはいけないということです。したがって、賃金、労働時間、休暇といった雇用の条件、それから解雇といったことも含めての差別の禁止があると思います。昇進、安全健康的な作業条件といったものが例として書いてあります。

（b）項では、公正良好な労働条件を確保する、あるいは安全健康的な作業条件を確保する、苦情に対する救済について権利保護を図ることが書いてあります。

（i）項では職場において「合理的配慮」の提供を確保することも書かれています。実際に審議会の中でも議論いただいているのですが、特に難しいのが職場における合理的配慮です。今までのわが国の法制になかった概念ですので、非常に難しいと受け止めています。どのような配慮を行った場合には、合理的配慮を提供したといえるか。それは募集や採用の場面から労働条件など、すべての事項にかかってくるわけです。合理的配慮は、どこまで、どういったことを講ずればいいのか。

あるいは、合理的配慮は、過度の負担とリンクします。ここまでいったら過度な負担であるから合理的配慮を必ずしも講じなくてもよいという部分は、どこで切り分けられるのかは大変難しい問題です。

したがって、合理的配慮を中心に、どのような課題があるのか、こういった検討項目があるのか、何をしなければいけないのかについて、これから検討を深めていきたいと考えています。

先ほど、藤井さんから、国内法制の整備といった場合には、新法をつくるのか、法改正をするのかというお話がありました。一昨日、新聞記事に「人権擁護法案の検討を再開する」といった記事がありました。もう 5 年ぐらい前の、障害も含めた差別を禁止することをうたっていた法案だったと思います。ある意味では一つの新法の形なのかもしれませんが、正直、できるのかどうかはよくわからないという部分もあります。厚生労働省としては、人権擁護法も検討する、一方で、個々の法律、制度に照らして、こういった課題があり、どう対応をしていくのかは考えていかなければならないと考えています。

以上で終わらせていただきます。

藤井 それでは、次に平野みどりさんから報告をいただきます。

平野 今日は教育を中心として、私の住む熊本県における当事者運動、そして議員としての活動から見えてくる現場の実態も含めて、お話をさせていただきたいと思います。

まず、今雇用の話が出たので、熊本県の障害者雇用の状況にふれさせていただきます。教育現場の法定雇用率の達成は、教育委員会は 2.0% を達成していなければならないのですが、熊本県は達成していません。全国 47 の教育委員会の中で 38 が勧告を受けています。熊本県は 1.83% で、達成しているのは大阪府、京都府などのいくつかの自治体にすぎず、教育現場での雇用が低いのは、ある意味、障害児教育の今までの歴史に比例する部分があるかと考えています。

教育学部に入り、教員資格を取ることは、障害をもつ私たちにとっては大変厳しいことです。この部分でも門戸を開いていかなければなりません。事務関係の仕事など、教育委員会

にもいろいろ職種がありますが、その中で雇用率達成の努力がなかったのは、障害をもつ人たちは障害のない人たちとともに学び生きていく存在であるという認識をもてていなかったことの表れだと思います。

昨年 12 月に障害者権利条約が採択され、これから批准に向けて動き出します。特別支援教育について午前中、お話がありました。新たな形ができつつありますが、世界水準に合わせるために、大きな枠組みは変えずに微調整だけしているという現状が文部科学行政の中にあるかと思っています。

十分ではない地方自治体の取り組み

今まで分離教育に長い時間を費やし、そのなかでの専門性、教職員集団、文部科学省の方向性が、障害をもつ子どもとその保護者の目線とはかなり離れていきました。世界では教育以外の分野での障害をもつ人たちのインクルーシブな環境が、少しずつ徐々に整い始めていくなかで、何とかそれに合わせる形を文部科学省はとらざるを得ないと思います。

排除的な構造や環境を抜本的に変えなければ、やはりいろいろな無理が地方の教育行政の中でも出てくると思います。熊本県内での例ですが、地元の小中学校を選択した障害をもつ子どもが、修学旅行に行く時になって、介助者が必要になりました。しかし、地方自治体にはその予算がありません。県立の盲、ろう、養護学校では、ほぼ 1 対 1 で子どもが先生と学び育っているという環境もあるのだから、その子に人をベースとした予算が割り当てられないのかを何度も交渉しました。そして熊本市は、自治体としての予算を出して介助者をつけ、旅行に関わるその子に必要な費用の上乗せ分も自治体から出す形になりました。しかし、これがずっと続くわけにはいきません。

熊本市は、中核市であり一定規模の政令都市を目指している自治体ですが、それ以外の熊本県の自治体では、自治体レベルでそういった追加的な部分がどこまでできるのかと思います。今の制度の中で、障害をもつ子どもがどこで学ぼうが、個人というその子をベースにして、必要な支援、必要な予算が組み立てられなければならないと思います。

学籍簿の問題

その意味では、学籍簿の問題は非常に大きいと感じています。今も障害をもつ子どもたちが地元の小中学校で学びたいと思った時、校長の判断で受け入れる、受け入れられないという形になりますが、本来ですと、その子どもが生まれ育ったところに学籍簿があって、そこからたとえば盲、ろう、養護学校を選択はしても、地元の学校では十分に教育が施せないの、お願いをするのが本来の立場であるはずだったわけです。今は交流ですら、地元の小中学校と一緒に授業をしたいの、と、特別支援学校といわれる盲、ろう、養護学校がお願いするという、ちぐはぐな状況が続いてきています。

市町村の教育委員会が、障害をもつ子どものニーズをしっかりと把握し、支援が必要な場合、午前中の話にもあった、盲、ろう、養護学校をセンター化し、必要なニーズをそこに提供して支援する形が本来のあるべき姿であると思います。

特別支援教育をめぐる問題

特別支援教育が始まったことに関しては賛否両論あると思います。私自身も率直に言って無理があると思います。子どもの権利の部分で法律を抜本的に考えていかない限り、インクルーシブ教育と今の特別支援教育がイコールにはならないという状況を、現場からも感じています。しかし、私たちは特別支援教育を否定していいのかと考えると真っ向から否定する

のではなく、これを生かしていくという考え方も必要ではないかと思います。

ただ、午前中の文科省の方の話にもありましたように、特別支援教育に関して自治体間の温度差、さらには都道府県教育委員会間の考え方の違いなども垣間見られますので、そこを均一化していくために、今回の権利条約をベースとした法改正は不可欠だと思っています。

熊本県の教育委員会と話をするなかで、盲、ろう、養護学校で特別支援教育が始まり、基本的には子どもたちは自治体の小中学校で学ぶため、できるだけそちらに移行させるようにという流れが、盲、ろう、養護学校の中でかなり徹底されてきていると感じています。

ところが、先ほど話しましたように、「なぜこんな子がうちに来るの？ 盲、ろう、養護学校に行っていればいいじゃない」という感覚の教育委員会が大半です。

熊本県の県南にある人吉市に球磨養護学校という学校があり、ここに重度重複をもつ子どもが通っていました。自分の意思を表情や態度でかなり表せるので、ぜひ中学校は地元の学校に行き、保育園で一緒だった友だちと再会して地域の子どもとして生きていける可能性を見出したいという保護者と本人の願いを、市の教育委員会は真っ向から否定しました。こんな重い障害をもつ子が地元の中学校に入れるはずがないということでした。

ところが、球磨養護学校の先生方が、この子は私たちがいろいろな形で支援すれば、地域の学校に行けるはずだと動いてくれました。県教育委員会は人吉市の教育委員会に、指導はできませんので、支援という形で入りました。結果、地元の中学校に入れるようになりました。

熊本県では特別支援教育を意識して、盲、ろう、養護学校の存続が危ぶまれるなかで、どんなあり方が自分たちに必要なのかを考え始めています。全国どこの県の教育委員会でもこのようであると思いますが、支援していくところもあります。自治体レベルで、障害をもつ子は地域の子どもだということをきちんと認識していかなければなりません。市町村教育委員会は、まだこの認識が低いので私たちは戦っていかなければいけないと思っています。

さらには、特別支援教育が進むなかで、学習面での指導、生活面での補佐がいるということで、特別支援教育支援員を配置しています。本年度は地方交付税で 250 億円かけ、全国の小学校、中学校の数の分の支援員の予算を入れています。

ところが、これを活用している自治体は少なく、熊本県では 31 の市町村で 271 人分です。熊本県は 48 市町村あるので残りの 17 市町村は、橋をつくったり、道路の整備にお金がかかっている現状があります。ですから、文科省からのこういったお金をどのように使うべきかを市町村が、自覚して、必要な支援に当てていかなければなりません。1 校に一人分の予算で足りるはずがありませんので、この部分をもっと求めていかなければなりませんし、地方交付税という形でいいのか、しっかりと支援員を配置できる予算でなければならないのではないかという疑問もあります。こういったことも今後の障害児教育に関わる権利条約をベースにした法改正の中では入れていかなければいけない視点だと思います。

インクルージョンと合理的配慮

インクルージョンは文科省が言っているような「包容」などという言葉ではなく、普通の小学校、中学校、高校の教育課程の中で、当たり前障害をもつ子どもが存在することがインクルージョンです。そのインクルージョンを実質的に担保するために、きちんとした合理的配慮が、必要なニーズに対してされなければなりません。そして何よりも就学に関して保護者の意見を聞くことが必要です。「聴取」などというのではなく、意見を聞きながら、保護者の意向を最大限実現していくことです。もちろん保護者だけの意見だけではなく、子どもたちの意見も必要です。そういった意味で、子どもと向き合える教育環境をつくっていくこと

を今後の権利条約をベースとした法改正では実現させていかなければならないと思います。

私は14、5年前にアメリカに約1年間滞在し、障害をもつ子どもたちの教育環境を勉強してきました。その頃すでにアメリカではほとんどの子どもたちが地域の学校に入っていました。ただ、盲、ろう、養護学校も存在していて、盲、ろう、養護学校を選択するという保護者の意向も尊重されていました。学校就学期を終えた子どもの生き方、暮らし方、そして人との関わり方を考えた時に、おのずと一般の学校の中で必要なニーズを担保されながら育っていくことが大切なので、合理的配慮が地域の学校で実現することが必要だと、保護者の方も十分わかるはずです。

それを実現するために、私たちはこれまでの日本の障害児教育で培ってきたものを逆に活用しながら、新たな権利ベースの障害児教育の法整備を進めていかなければならないと思います。

最初の問題提起をさせていただきました。ありがとうございます。

藤井 では、続いて知的障害分野を代表して大久保常明さんからお願いします。

大久保 私からは知的障害の視点から特に述べさせていただきたいと思います。

障害者をめぐる日本の状況

まず、権利条約の中で、障害の概念について確認させていただきます。皆さんご承知のWHOのICFに基づいて、環境との相互作用から、活動、あるいは参加が制約される状態を障害と考えることを、まず押さえておく必要があると思います。

それともう一つは、障害者が実際日本にどれだけいるか考えた時に、国の調査では約650万人ぐらいとされています。つまり、全人口の約5%程度だとしています。ドイツが約10%、アメリカでは18%という数字になっています。これをどのように考えるか。当然それぞれの国によって障害者の定義は異なっているかと思いますが、これで社会の受け止め方、考え方は変わってくると思います。

ちなみに、発達障害者を入れれば日本も10%を超えenと思います。こういったことを前提にお話ししたほうが良いと感じています。

厚生労働省関係では自立支援法の動きが今日も新聞紙上をにぎわしているようです。自立とは地域社会で暮らしていくということです。障害者権利条約では、誰とどこで住むかを自分で選択する機会が得られることになっています。特定の生活様式で生活するように義務づけられないと書いてあります。それと、地域生活において孤立や隔離されないように支援サービスを利用できるということも書いてあります。これは決して理念的なことではなく、現実、具体的に自立支援法の実態を見ていくと非常に切実な気がしてきます。

特別支援教育に関する疑問

それと、特に今、平野さんがおっしゃった教育の部分については、権利条約で、「ジェネラル・エデュケーション・システム (general education system)」を「教育制度一般」と訳すか「一般教育制度」と訳すかではずいぶんニュアンスが違うという感じがします。そのなかに明らかに書いてあるのは、「障害を理由として一般教育制度から排除されないこと」ということです。それと、自分の住む地域社会においてインクルーシブで質の高い初等教育、中等教育にアクセスできることも書いてあります。

文科省の方は先ほど、条約成立の過程で、特別支援学校制度は認知されているとおっしゃ

いましたが、どう見ても無理があるのではないかと感じました。同じ場で教育をしていくことが本人にとって必ずしもいい教育だとは言えない、安易に普通学校で教育するということは困難で、家族のご意向があったとしても、困難であるといったこともおっしゃいました。しかし、実際に教育成果、科学的に検証してそういった結果が得られたなど、さまざまな根拠を示していただかないと理解しづらいものがあります。

平野さんがおっしゃった分離教育に対して、確かに障害によっては分離教育が有効だとおっしゃっている当事者もいらっしゃるようですが、私ども知的障害の分野から見ると、違和感があります。

障害の程度に応じて、特別支援学校、特別支援学級、通級指導教室の順序になっています。まず問題は特別支援学校です。権利条約から考えると、矛盾があることは否めない感じがします。昭和 54 年の養護学校教育の義務化は確かに画期的でした。障害の重い方はそれまで就学免除で、教育を受ける権利が得られませんでした。それに対して権利ともいえる義務制によって、どんなに障害が重くても養護学校に行けるようになりました。

その後、福祉サイドでいけば、支援費制度という大きな転換期がありました。では教育サイドでは、何か大きく変わったことがあったのでしょうか。障害のある本人だけの教育だけではなく、一緒に学ぶ一般のお子さんの教育も含めて問題があると思います。

中央政策審議会を出した資料でアンケートがありました。「障害のある人を前にしたときに意識しますか？」というアンケート調査を日本とドイツとアメリカで、各 1,000 人ぐらいに行いました。日本は 60.7%が「意識する」と答えました。ドイツは 9.4%、アメリカの場合 12.2%でした。ふだんから障害のある方と接していれば、そういった特別な意識は少なくなっていくでしょう。そして、それを意図して諸外国でもインクルーシブな教育が行われていると理解しています。

そういったことも踏まえて、文科省でがんばっていただきたいと期待したいところです。

雇用をめぐる課題

あと、雇用に関しては、私どもも審議会に出て意見書を出しました。先ほどのお話にあった中小企業でも雇用納付金制度の適用は実施していただきたいと述べました。それと業種によって除外率を設けて雇う障害者の人数を少なくするという制度があります。この業種は障害者に無理だという明確な根拠がなく、何となく決められて、今まできたものだと思います。ですから、除外率はできる限り早くなくしていきたいとおっしゃっているのも、期待したいと思います。

今までは障害者を社会に近づけていこうとする時代でした。かつてのリハビリテーションの考え方がそうでした。そのなかで必ず障害の重い方が排除されていくという歴史がありました。これからは、社会が障害者に近づいていくのです。

雇用で言えば、その職場に適用させることよりも、雇用を創出する職場環境をつくっていく、仕事の内容を創造的につくっていくこともやっていただく時代です。ただ、それは企業だけに強制的に行ってもらのではなく、社会全体で考えてそういった仕組みをつくっていく必要があるのではないかと思います。権利条約における雇用の部分では、合理的配慮を具体的にこれからどうしていくのかということがあります。

法定雇用率については、公的機関は 2.1%です。それは大体クリアしていますが、教育委員会だけが 1.55%の結果になっています。厚生労働省でも強く意識しているようですが、こういったところからも教育分野の姿勢が垣間見られるということでしょうか。

選挙権、司法関係の問題

それ以外に、私どもで今注目している事柄としては、選挙権があります。成年後見制度においては、成年後見人がついた段階で選挙権がなくなります。しかし、成年後見人は、選挙に代理で参加する役割はもっていません。ですから、選挙権は別の問題と考え、後見人がついた人に選挙権を認めていく方向で検討していかなければいけないと考えています。

さらに、いわゆる司法関係では、警察、検察関係者の理解があまり進んでいません。そして、社会問題となっている自白偏重の状況があります。知的障害のある方が、どう見ても平等とはいえない扱いを受けている。これによって冤罪が生まれてくることもあります。こういったところでさまざまな問題がありますが、とりあえず私からは以上です。

藤井 ありがとうございます。次に研究者の立場から大曾根寛さんに報告をいただきます。

大曾根 私の専門分野は社会福祉法制という法律学の分野ですが、職業リハビリテーションというフィールドをもっています。それをまたぐお話をいうことで、国際法と国内法の関係、特に労働を中心に進めていきたいと思います。

社会福祉構造改革

2000～2005 年にかけて、大きな社会福祉の構造改革がありました。その中でも大きかったのは介護保険法の施行と 2003 年の支援費制度でした。障害者基本法も 2004 年に改正されました。発達障害者支援法もできました。それから、障害者雇用促進法も大幅に改定されています。

従来「授産事業」といわれていたものが自立支援法のもとでは、「就労移行支援」「就労継続支援」と呼ばれるようになりました。

ただ結論を先に言えばパワーポイントに書いた自立支援法の条文は、削除すべきだと思います（パワーポイント入る）。そして障害者雇用促進法を拡大する形で、この分野のリハビリテーションは必要だとは思いますが。それを障害者雇用促進法に吸収させていく流れをつくるべきです。したがって 1 割自己負担の問題も当然消える、というのが、私が前からもっている見解です。権利条約をもう一度見直すと自説がかなり根拠づけられると思いました。

自立支援法では就労移行支援、就労継続支援という給付を「福祉サービス」としてとらえています。条約との関係で申し上げたいのは、権利条約の中に「福祉サービス」という言葉も出てこないし、「障害福祉サービス」という自立支援法上の概念も出ていません。そういった言葉を使わなくても障害者の自立の支援はできるはずであると条約は述べていると思います。

特に、その根本問題にさかのぼると、社会福祉法で、「福祉サービス」という概念についての議論があり、就労継続支援を福祉サービスに位置づける必要はないという意見をもっています。なぜならば、自立支援法では労働の主体として、障害者は考えられていないようで、サービスの対象でしかないと考えられているからです。

教育については、学習の主体ととらえるより、やはり対象としてとらえられていると思うのです。それは条約の理念とは違っています。

さらに、障害者雇用促進法の内在的な分析をすると、この雇用促進法の中では「雇用」「就業」「就労」という言葉も使われています。そして自立支援法の中では「就労」という言葉が使われています。さて、これらはどう違うのでしょうか、どういう関係にあるのでしょうか。こんなに言葉を分けて法律をつくるようにとは権利条約には書いていません。

法的な対応の必要性

今まで申し上げた制度改革が行われた背景には、日本全体の構造改革、社会経済の大きな構造変動があります。そういったなかで精神障害をもつ方も増えています。他の種類の障害者数よりも多くなっています。このような背景も含めたさまざまな法的な対応が必要になってきました。

60 年以上前からある世界人権宣言では、「障害による差別の禁止」という平等条項が入っています。ところが国際人権規約は、A 規約、B 規約どちらにも、「性による差別の禁止」など差別禁止条項はあるのですが、「障害による差別の禁止」は抜けています。なぜでしょう。これは疑問として残しておいてください。

逆に、障害者権利条約の中では明確に入りました。これが日本国憲法を変えていくものなのか、あるいは法律と同等に省令通達を変えていくものなのかという議論がありますが、憲法の通説では、日本国憲法のほうが条約よりも優位になり、そして国会で制定される法律よりも条約のほうが優位になるというのが通説です。

日本国憲法、条約、法律、政令という階層性をなして、法律の構造はできあがっています。一応それが通説判例であるということを前提にして、これからの議論は進めていただきたいと思います。

古典的人権類型

私は、後で申し上げるように、日本国憲法の内実は障害者権利条約によって変化していくと考えます。日本国憲法の中の人権が新たに創設されてくる部分があるということです。今の日本国憲法には、「人格権」「環境権」という言葉はありませんが、こういった権利が国際法によって創設されていって裁判の規範にもなり得るということです。

権利条約では「職業」という言葉を使っています。さらに「教育」という言葉も使われています。本当は「障害をもつ方の学習権」と一言で言ってしまえばいいのですが、教育の対象であることを残したいと考え、「教育」という言葉があるのだと推測します。

古典的人権類型では、市民との関係において、国家が市民の生活に介入してはいけないとされていました。介入していく時には「社会権」という、20 世紀に登場した新しい概念が必要であるとされています。社会権の一つである「生存権」が必要であるということになっています。

「生存権」の次には「教育権」という条文が日本国憲法にあります。その次に「労働権」があります。この 3 つの権利は台形で 3 階層の構造をしていると私は考えています(図入る)。

平等権についても権利条約の中でいろいろと規定されました。私の考える台形の構造では「合理的配慮」が上位にあるところに特徴があります。こういった説明をする法律学者はまだいないと思います。

「自由権」でも同じで、最下段の「国家からの自由」が今まで言われてきたことです。権利条約は、国家は個人を放っておけばいい、自由が侵害された時に警察が出て行けばいいという話ではありません。自由を確保するためにさまざまな規制や介入をしていくということを規定する、自由権の保障があり、これが最上段になります。

同じことは自己決定についてもいえます。日常生活に関する自己決定についてもかなり介入が必要です。

人権の構造

今までの人権論を並べてみると、古い人権である平等権、自由権があり、新しい人権であ

る社会権、人格権があります。これらが相互作用的に組み合わせられながら、ある制度がつくられていくということも、権利条約の中で強調されています。

たとえば、第 27 条の中に「他の人との平等を基礎として労働する権利を保障する」があります。「平等」という言葉と「労働」という言葉が同じ文章の中に含まれつつ構造化されています。今までの論議ではばらばらに論じられてきましたが、そうではないということです。

国際条約の効力

条約が日本国憲法の内実を変えることは先ほど言いました。従来、六法全書の上で書いてある基本的人権の名称はいろいろありますが、変えていかなければならないかもしれません。「生存権」は狭い概念で、「生活権」と言ったほうがいいのかもかもしれません。

国際条約が国内法令の内実を変えることは当然のことなので、権利条約が批准されれば法制度を改正しなければいけないし、裁判の根拠になりますから、裁判で弁護士が権利条約を理論的な根拠に使えます。

さらに日本国憲法上の人権は個人と個人の間には適用されないという説が通説でした。適用するには、公序良俗、権利の乱用など何か媒介の理論が必要であるといわれていました。それはおかしいというのが私の説です。市民と市民の間を私人間といいますが、その関係を変えていく力を権利条約はもっています。特に企業と市民の間、たとえば雇用する企業と障害者の関係で考えていただければよくわかります。労働契約そのものは私人間の関係ですが、権利条約が直接的雇用関係に入っていって「合理的配慮」をするようにといえるというようにこの条約は使えるということです。

人権論の見直し

そのようにして、国際的な人権論と日本の古い人権論との関係をもう一回点検し直すべきだと思います。特に、小泉内閣以降の市場化、契約化という流れのなかでは、市場、契約に対して人権論が介入していく必要があります。社会福祉の構造改革、労働市場の構造改革などに対して、この条約が非常に役に立つと思います。とりわけ労働市場との関係で役に立ちます。

近代資本主義社会は人間を商品として扱い、労働力を売ったり買ったりする社会です。そういう社会で労働力の評価を受けることは、やむを得ない部分があります。一方で「人権」という概念を今回の条約のように作り出してきました。それをどう調整していくか、ここが合理的配慮のポイントであるのご理解いただければと思います。

藤井 大変興味深いお話、ありがとうございました。

では、ここでコメンテーターの東俊裕さんからコメントをいただきたいと思います。

9月28日に権利条約の署名をした時に日本政府は閣議決定をして、準立法作業とされる、条約の仮訳を出しました。

しかし、仮の訳とはいってもNGOが出した長瀬・川島訳などと比べると、相当差があります。国が一番レベルの低い訳を選んだのではないかという感じがしてなりません。この仮訳問題について、今のまでの皆さんのお話の感想も含めて、東さんいかがでしょうか。

東 誤訳から始まって、かなり意図的な、条約の効力を弱める形での訳や、ICFの話も出しましたが、環境との関係で障害を考えるという趣旨がわかったうえで訳されているのかなど問題が大きいと思います。

「ジェネラル・エデュケーション」の訳の問題

特に、今日議題となっている教育の分野で、たとえば「ジェネラル・エデュケーション (general education)」を「教育制度一般」に訳したり、「インクルージョン (inclusion)」を「包容する」と訳し、「社会の側から包容する」と解釈できる訳し方がされています。特に、この「教育制度一般」という訳は、まったくの間違いだと思います。

第 24 条の 2 (a) の原文には、「ノット・エクスクルーディッド・フロム・ザ・ジェネラル・エデュケーション・システム (not excluded from the general education system)」となっています。この「ジェネラル・エデュケーション・システム」というのは、定冠詞「ザ (the)」でくくられるひとつの特定の言葉なのです。ですから「教育制度一般」という訳にはなり得ないわけです。

ジェネラル・エデュケーション・システムは、一定の中身をもったものとしてずっと議論されてきました。それは、分離教育は含まないという中身をもっています。分離教育と一般教育は違うものであるという前提で議論されてきたわけです。にもかかわらず、そういった一定の概念をもっていたということを無視して「教育制度一般」と訳するのはまったく誤りだと思います。

ただ、これの根拠となっているのは第 8 回特別委員会での非公式の会議で中国政府が、一般教育制度の中に分離教育も入ることを認めてほしいといったことに対して、一定の妥協が成立したからだとも聞きます。少なくとも非公式会議の結果は公式の会議にあげて、全体の上で承をとったうえで初めて決まってくるものです。しかし、そういった手続きが取られた記憶は私にはありません。他の参加者にも聞いても、議長のもとで、それを議題として取り上げて確認したということは、誰も記憶していませんでした。ですから、やはりこれは原文そのものに忠実に「一般教育制度」と訳するのが当然だと思います。

文科省は「教育制度一般」と訳して、この中に特別支援教育も入るから、もうほとんど見直さなくてもいいという雰囲気を感じさせます。「ジェネラル・エデュケーション・システム」に特別支援学校が仮に入るとしても、それで問題がすむわけではなくて、実は 2 の (b) 項に、「障害者が他のものと平等に自己の生活をする地域社会において包容され、かつ質の高い初等教育の機会、及び中等教育の機会を与えられること」(政府仮約) と、例外なく地域社会の中でインクルーシブな教育を受けることができると書いてあるのです。

ですから、分離教育が一般の教育の中に入るかどうかは、どちらに位置づけられようと、今の分離教育がインクルーシブな教育ではないということを前提として、この (b) 項はできているわけです。よって、特別支援教育がインクルーシブなものかどうかはこれまでの流れに即して検討する義務は当然文科省にはあります。

それで、今は調査中だという話がありますが、このような訳のレベルで国内実施の問題をクリアされようとするのはいかななものかという感があります。

藤井 今の指摘はとても大切です。今般の政府による仮訳によって、条約の個々の条項の解釈が進められ、その解釈によって、国内法制の点検が成されることになるのです。最初の翻訳がおかしければ、50 カ条にも及ぶ条文の解釈にズレが生じ、これに連動して国内法制との比較や点検も正確さが危うくなってしまいます。しかし、この心配は現実のものとなってしまいました。日本政府による国連での条約署名と同時に出された仮訳は、実にお粗末な内容です。

ところが、外務省に聴くと政府による仮訳というのは立法措置と一緒に手続きを経るとのことで、閣議で決定されたとの事です。閣議決定されたものは、通常は変えられないそうで

す。もし、変えるとなれば、閣議で変更ということになるのでしょうか、一般的には考えられないように思います。となると、変更のチャンスは仮訳から公定訳に切り替わるとき、すなわち批准時または加入時、具体的には国会での承認時ということになります。今仮訳の問題点を指摘し続け、公定訳への対応をしっかりと進めていかなければなりません。

そこで問題になるのが、政府の仮訳で条約の解釈や国内法制の点検を進めていけばいいのかということです。それは問題だと思います。私たちが今できることは、「二つの訳」を手元に置きながら、解釈や点検の活動を進めていくことではないでしょうか。つまり、政府による仮訳だけではなく、NGOによる翻訳されたものもいつも手元に置くということです。

次に、今までのシンポジストの報告を受けて、フロアから視覚障害の立場、聴覚障害の立場、精神障害の立場の3名から短い間ですが、ご発言をいただきます。

最初に日本盲人会連合情報部長の鈴木孝幸さんからご発言をお願いします。

視覚障害者の雇用の問題

鈴木 私からは、雇用の問題と教育の問題を若干お話ししたいと思います。

まず、雇用の関係です。私ども視覚障害者は個人事業所が非常に多く、この部分で権利条約の中で、個人事業所に対する支援はどうなっていくかということです。特に現在、私どもが生業としている、あんま、マッサージ、指圧などに関しては、免許をもたない不適切な事業者がいて、私たちの仕事を侵しています。そういったところに対する私たちの支援、障害のある人たちに対する支援の部分でどのようにこれを位置づけていくかが一つあります。

二つ目です。特に途中で視覚障害になった場合、職場を追われることが非常に多くあります。これをどう定着させていくか。先ほど雇用対策のお話にもありましたが、制度的なものをどのように考えていくか、また、労使の間でどういった取り決めをしていくかということを行っていかねばならないと思います。

それから法定雇用率を守るために障害のある人を就労させる意図はわかるのですが、ことさら就労率をきちんと守るようになると、視覚障害者は、字が読めないと就労が難しいとされて置き去りになってしまうことがあるので、平等な就労率で就職ができる形を考えていくことができないかと思います。

もう一つは、特に途中で視覚障害になった場合に、通勤方法などの部分の支援はどうしていったらいいのかです。今は、移動支援などによる通勤は認められていませんが、そういったアクセシブル、移動モビリティの部分を整備することが重要ではないかと思います。

教育への制度的な支援の必要性

最後に、教育の部分で、統合、包容など、いろいろな言い方をされていますが、確かに教育現場において障害のある児童生徒と健常児と一緒に学ぶことはいいことです。しかし現状では、一緒に教育を受けていても障害児はお客様になってしまい、指導されていません。点字の習得もできていない先生の下に、全盲の児童が行ってもいいのかという話もあります。そういった部分の制度的な支援も法制化していくべきではないかと感じます。

以上、日盲連としては、特に中途視覚障害者の就労に関しては力を入れていくべきではないかと思っています。

藤井 鈴木さんも条約に対しては非常に大きな期待を持っていると思いますが、今の進捗状況をどう感じているか、とくに条約によって視覚障害分野の政策が変わると思いますか。

鈴木 全然思いません。児童の権利条約も批准して 10 年近くなりますが、具体的なことは音沙汰なしという感じですので、我々がしっかり監視していかなければ、法制度も整備されないのではないかという懸念があります。

藤井 日盲連では、これに関して特別な対策をとっていますか。

鈴木 今、検討しているという状況です。

藤井 では、続きまして、東京都聴覚障害者連盟事務局長の越智大輔さんからご発言をお願いします。

越智 私は東京都教育委員会の委嘱を受け、ろう教育の見直しの検討委員会、特別支援教育の準備委員会などの委員を担当してきました。その立場で皆さんにお話をしたいと思います。

ろう教育の 2 つの問題

ろう教育は大きな問題を 2 つ抱えています。一つ目は、昭和初期の鳩山文部大臣の発言をきっかけとしてろう学校内での手話が禁止されたことです。その後、運動の結果、手話に対する理解が広まり、現在、手話が排除されることはなくなりました。ただ、手話が有効に使用されていないという現状があります。なぜならば手話が十分にできる教師の数が少ないこと、また、聞こえない教師の数も少ないという問題があるからです。

その解決のために、一つは聞こえない教師の数を増やしていくことが必要です。先ほど平野先生もおっしゃいましたが、当事者である聞こえない方たちが入って環境を整備していくことが大切ではないかと思っています。

もう一つは、手話を指導できる先生を増やしていくことです。教育大学には「聴覚障害者教育課程」がありますが、その中に手話を身につけていく内容はまったく含まれていません。教育大学のろう教育課程の中にきちんと手話を身につけるカリキュラムが含まれるように法整備ができればいいのではないかと考えています。

2 つ目の大きな問題は、ろう学校の生徒の数の減少です。一般の児童生徒数の減少と同じような少子化の影響もありますが、インテグレーションでろう学校から地域の普通学校に通う子どもたちが増えて、ろう学校の児童生徒の数が減っています。その結果、集団としてろう学校の意味がなくなり、聞こえない児童生徒のつながりがばらばらになってしまってきています。

東京都の特別支援教育の構想として、センター校というものがあり、今までのろう学校は、地域の学校で勉強する聞こえない子どもたちの援助をすることと、集団の場としてのろう学校の 2 つの役割を兼ね備えることになります。地域の学校に通いながら、ろう学校で集団性を身につけるなど、聞こえない子どもたちが集まれる環境が必要ではないかと思っています。

手話の問題については、権利条約の中で「手話を言語として認める」ときちんと書いてあります。その考えを受けて聴覚障害者の言語的な社会参加が進んでいくのではないかと期待しています。そのためにも、手話で教える環境整備と、障害児の数を確保し、集団の保障をしていくことが必要ではないか、そういったことを含めて考えていただければと思います。

労働の問題

労働の問題ですが、聴覚障害者の場合には、外見からでは障害があることがわかりませんので、障害を軽く見られてしまうことがあります。雇用率は非常に高く、さらに一流企業に入っていくことも多いのですが、離職率が非常に高いのです。社内でのコミュニケーションの行き違い、または職場の聞こえる人たちの理解不足といったような問題で退職していく数が多いということです。社会的な理解も進めていかなければいけないと思います。

主張ができるようになる教育を

また、ろう学校の教育の中で「健常者と戦える力」を教えていくことが必要ではないかと思います。今までの教育では、健常者に合わせて我慢をするという考え方が根本になっていましたが、それはおかしいと思います。そうではなく、健常者に合わせてもらうことをわかってもらうために主張していける教育をろう学校できちんとしていくことが必要ではないでしょうか。そういった考えをもとにろう学校も変えていく必要があるのではないかと思います。

手話通訳の整備

会社での研修に手話通訳をつける一般企業はずいぶん増えてきていますが、公務員に関しては、研修などで手話通訳は必要ないとしているところが多くあると聞いています。私の妻も東京都のある区の職員をしています、やはり手話通訳の整備などが無いということです。模範となるべく公務員で手話通訳の派遣依頼がないというおかしい状況があります。そういった点の法改正も含めていかなければならないと思います。

藤井 権利条約の定義の中で、手話が言語として認められましたが、これは餓鬼的なことだと思います。一方で、仮訳では「コミュニケーション」が「意思疎通」と狭く訳されてしまいました。この点は非常に不本意で、公定訳の時点で何としても改めていかなければなりません。

教育形態については、全日本ろうあ連盟のみならず、世界ろうあ連盟でも、ろう教育における聴覚障害者の集団が大切だとしています。これは先ほどの一般教育と矛盾することになるのでしょうか。この点は政策上のみならず、実践上の課題でもあり、今後私たちの間でも議論を深めていかなければならないと思います。

今度は、精神障害の分野からになりますが、全国「精神病」者集団の山本眞理さんから発言をお願いします。

山本 全国「精神病」者集団が結成されたのは 1974 年です。その頃、刑法の全面改悪、保安処分制度の新設があり、それに対して私たちは反保安処分という戦いをしました。私どもは、刑法に「保安処分」という名前の法律ができることだけが問題なのではないと主張しました。私たちは発病した途端、保安処分され続けています。別の言い方をすれば、排除され続けているのです。企業保安処分、地域保安処分、家庭保安処分、学園保安処分と当時申し立ておりましたが、職場、地域、家庭学園からおいだされてしまうのです。

世界一精神科のベッド数が多い日本

今日の配付資料の中に病床数推移国際比較のグラフがあります。日本は人口比でも実数でも世界一精神科の病院のベッド数が多い国です。ほぼ満床です。「病院」というから誤解があ

りますが、ほとんどは長期入院の方の「生活の場」になっています。ですから日本の精神病院のほとんどは「施設」とお考えいただければよいと思います。このように私たちは隔離されているわけです。

今日のテーマの教育・労働のお話に戻りますと、まず、追いつかないでほしい、排除しないでほしいということです。

包容する教育を

私は高校を中退していますが、特に思春期、若い時に発病する仲間が多くいます。大学にはたとえば通算8年以上休学すると、除籍になる制度を持つところが多いのです。ある中学の生活指導の先生方の集まりに呼ばれたことがあって、先生がこういった発言をされました。「不登校の子たちは学校にも修学旅行も来ない。でも通学だけに価値があるわけではないと思います。学校に行く、行かないも一つの選択だと思います」。確かに学校に行くことだけを自己目的化したり最終目的とすべきではない価値観も必要です。しかし、学校側がこんな対応でいいのでしょうか。「私たちはあなたのことを、この地域の子どもとして、この学校の生徒として、学生として、席をあけて待っているよ」というのが教師の側がとるべき態度だと思います。学校にこういった対応をされて、強制的に除籍ではなくて、自主的に退学というケースが非常に多くあります。こういったことが起きないように、まず学園から追放しないでください。「包容教育」という訳は、そういった意味では包容していただきたいと思います。「席をあけてあなたのことを待ってるよ」というシグナルはもってほしいと思います。

雇用枠の問題

もう一つ、就労の場でも、やはり中途失明の方と同じです。発病した後、休職して、復職できずに失職という例が非常に多くあります。新規の雇用枠は一つの前進であるかもしれませんが、ただ、今働いている精神科に通院中の人を障害者雇用の枠に入れて、雇用枠達成ができたと考えることだけは止めていただきたいと思います。

障害者があらゆる場所にいられる保障

条約の話に戻ると、大曾根先生の話は非常に広い視点でよくわかりました。条約の基本理念にもう一度戻ると、障害者が分離されて別のルートで生活しているのではなくて、あらゆる法制度、あらゆる場に障害をメインストーリーミングすることが、この条約の精神だと思います。

つまり、2本足で歩いて、目が見えて、耳も聞こえる人だけが人間で、そういった人だけを対象にした法制度ではなくて、車いす利用者にも、耳の聞こえない人にも、精神障害者にも、あらゆる場所にいられることをまず、どう保障していくのか。それをさまざまな形で合理的配慮としてこれから議論していかなければならないと思います。

第12条の解釈

大曾根先生のお話にあった台形の中で一つだけ気になったのは、自由権の構造のところに「自由権を確保するための規制・介入（成年後見法など）」と書いてあったことです。

私ども精神障害者は他障害の方とJDFの皆さんとも力を合わせて、この条約で強制医療を廃絶することを最終目的としてきました。したがってまず最大の獲得は、すべての人は法的能力があるとした第12条です。支援は必要かもしれない、支援を受けて自分で決定したことも法的な「自己決定」として法律の中に位置づける、そういった法制度をつくっていく

と第12条は宣言し、後見人の廃止を前提としていると私どもは解釈しています。「私ども」というのは、全国「精神病」者集団だけではなくて、国際的な障害者組織も、そしてすべての国際的障害者団体も、とご理解ください。

条約ではそうになりましたが、実現するのはとても大変なことです。ただ、ものさしとしてその方向に行くということだけはきっちり見据えたと考えています。

「障害のメインストリーミング」という視点をもつ

あらゆる障害をもつ人が当たり前にいることを前提に多少の迷惑は、というよりかなりの迷惑もお互いにかかけ合う。そして、それをベースとして支えるものをつくっていくということが職場でも教育現場でも必要だと思います。

今の労働基準法の原則と週40時間労働、残業の禁止があればかなりの精神障害者は働けるでしょうし、さらに発病する方も減るはずです。いつまで障害者雇用政策を続けるのでしょうか。条約の精神を考えると、「障害者云々」というのは、将来的にはなくしていくのが原則だと思います。

障害者に特別な何らかの施策ではなくて、雇用政策一般の中に「障害者」をメインストリーミングしていくという発想のはずですから、すべての枠組みをひっくり返して、「障害のメインストリーミング」という視点から、雇用政策、教育現場で何が必要かJDFの仲間、そして多くの皆さんとともに今後も考えていきたいと思っています。ありがとうございました。

藤井 先ほど日盲連の鈴木さんが、視覚障害者が今まで行ってきた三業という職業を自分たちはやっていきたいので、ある程度は晴眼者の参入を規制する必要があるのではという趣旨の話がありましたが、この点はどう思われますか。

山本 視覚障害者の三業、鍼、灸、あんまに対する保護という意味での介入ですか。

藤井 視覚障害者の就業を守っていくために、晴眼者の三療への算入の規制を強めるというのは、山本さんの今の論調と矛盾しませんか。

山本 他障害のことについて私が口を出すべきかどうかという議論もありますが、条約の精神からいうと、それは将来的にはなくなっていく方向の介入だと思います。

鈴木 資格のある人たちを排除するということではないのです。無資格で今やっている人たちへの規制がまったくないので、就労が脅かされるという意味です。

藤井 またこれも議論していきたいと思っています。労働行政を担当される厚労省の川口俊徳さんから、このことについてお答えできることがあれば、いかがですか。

川口 資格のある方だけがその仕事ができとなっている場合、無資格者が^{ぼったく}跋扈することがあってはならないので、その規制が不十分であれば正さなければいけないと思います。

■ディスカッション

藤井 ではフロアの方々とディスカッションをしていきたいと思います。

障害当事者を考慮しない政策

発言者 10月29日の新聞記事で全国の主要なハローワークで、来年度予算の中で数百人規模のコーディネーターを設けて、就労の意欲のある人に対する橋渡しをする制度を来年度予算で位置づけしていることを確認しました。

新聞記事の中で、東京都のある理事は、障害当事者を交えないでいろいろな施策を打っても仕事の定着にはならないし、職場環境から離脱している実態があるというコメントも入っていました。

それを振り返って考える時に、今日の意見の中にもありましたように、当事者を参画させずにつくった施策は絵に描いた餅にすぎないと思うわけです。障害者は自分の体験などを通じて職場環境はどうあるべきかよくわかっています。来年度予算の中で組み立てるならば、全国の障害当事者や家族を交えたうえで、合理的配慮の精神も含めた中で施策は打たれるべきだと考えます。

それが、あらゆるところが合理的配慮をうたい文句にしていながら、施策においては既存の考え方の延長線上でしかないという感じを強くもっています。

そういった今度のコーディネーターのことを含めて、どういう経緯で出てきたかを教えてくださいたいと思います。

藤井 今のご発言は、来年度の予算にちなんでの具体的な話でもありましたし、大きくは政策決定過程での本当の意味での当事者参画をどうするのかということでした。いろいろな反対意見を含めて、練り上げていくような政策決定になっていないということでした。前段のほうは後でお答えいただきましょう。

他にご意見はいかがでしょうか。

関口 全国「精神病」者集団の関口です。5年以上入院している精神障害者が15万人いるという実態は厚生労働省に何とかしていただきたいと思います。医療を加えていても5年以上、地域に出せないということは、医療の敗北と言っていいと思います。

社会的な入院は人権問題であるというJDFの要望書を出させていただきました。つまり、今までの「医療・保健」という観点から「福祉・人権」という観点に変わっていただきたいのです。その先に初めて「一般就労」という話があるのです。医療の時点で改善されていないことを福祉のところで押し上げてきたのが自立支援法です。ようやく3障害一緒になったわけですから、福祉できちんとやっていただかないと、また医療の魔の手が無制限に出てきて、医療でやっているのか、福祉でやっているのかわけがわからない状態になってきます。だから福祉は福祉できちんとやっていただきたいのです。そして、障害者権利条約を踏まえたうえで「人権」という意識をしっかりともち、そのうえで一般就労となるのです。

一般就労の場で、正当な変更および調整がある合理的配慮をどのように確保していただくのか。つまり、一般的な労働法の「契約」という概念をそのまま当てはめられてしまっているのかどうかも含めて、福祉から一般就労になるという話では何となく納得できません。

今日は厚生労働省の労働担当の方が来ていらっしゃいますが、病床を減らすということと、人権という観点から地域社会で暮らすという、権利条約第19条をきちんとやったうえで、一般就労という順番で考えていただかないといけないと思います。一足飛びにいきなり雇用

の話をして、精神障害者としてはピンときません。

藤井 今の話はわかりますが、本日は障害分野の中でも比較的矛盾や問題点が多いとされている教育と就労にしばって論議を深めることにしています。そして、この教育と就労から入りながらも、これらを通して障害者権利条約の本質に迫っていこうと考えています。

そこで、ただ今、関口さんから就労の問題があげられましたが、この点について少し考えてみたいと思います。労働基準法第9条で「労働者とは」という定義があります。障害のある人びとも、当然その多くがこの「労働者」に含まれるのです。しかし、障害の重い人びとや精神面に障害のある人びとが、丸裸で一般労働市場でがんばれといっても無理があります。必要な支援策が講じられなければなりません。この必要な支援策のことを合理的配慮と言ってもいいと思いますが、関口さんは、精神面に障害のある人びとの就労分野での合理的配慮をどのように考えていますか。

精神障害者の対する合理的配慮

関口 合理的配慮のない例を挙げます。働きたいというと、とりあえず作業所に行きなさいといって単純作業をさせられます。ある程度の働いた経験のある方は、それだけで嫌になってしまいます。ハローワークに行っても、あなたは来なくていいと言われたという話も聞きます。

たとえば週 40 時間残業なしで働けるという合理的配慮があります。確かに残業がなければすいぶん違います。私は週 2 日働いていますが、週 20 時間も働いてはいません。そうすると、自立支援法の付則の部分である所得保障の問題と関わってきます。そういった人たちでも暮らしていけることを保障しつつ、労働者としての権利性をもつということも担保しておかなければいけません。短時間労働を 20 時間以上 30 時間未満としている意味はわかりますが、そこに満たない人もいるということも考慮いただければと思います。

それで、よくなれば当然労働日数を増やしていくことはできるでしょう。そういった段階的な対応やジョブコーチをつけることも、実際に就業・生活支援センターでも行っています。それは確かに合理的配慮になると思いますし、従業員を募集して病院のデイケアでトライアル雇用をして、そのうち何人かを採用してもらっている例もあります。このように社会全体が向いてくれないとこちらだけではどうにもなりません。トライしようとしても、「まず作業所に行ってください」では困ってしまいます。この2つの側面があると思います。

藤井 わが国の場合、「労働行政」と言うよりは「雇用行政」と言ったほうがいいのかもかもしれません。そして、この「雇用」の概念が実に狭いのです。福祉的就労などと呼称されている授産施設などでの労働は「雇用」の範疇には入りません。全体の印象としては、行政の都合で雇用の範囲を決めているような感じです。教育もそういう傾向がみられます。こうした傾向や現象について、山本さんは排除という言葉を用いました。このような実態をそのままにして、批准できるのだろうか、そんな疑問が沸いてきます。例えば、権利条約の第 27 条は「労働・雇用」分野が明示されていますが、わが国の実態とは随分とかけ離れているのでは、そんな印象を抱かざるを得ません。繰り返しになりますが、批准にあたっては、国内法制の相当な見直しが必要になるのではないのでしょうか。

では、もう一人発言をお願いします。

山本 最近、私どもの会員から訴えがありました。ハローワークの障害者雇用の窓口に行っ

たら、「探します」と言って目の前で企業に電話し、「大丈夫ですよ。精神障害者ですけど暴れませんから」と言ったというのです。コーディネーター役は誰がすれば適切なのでしょうか。障害者雇用促進の特別枠をもつとすれば、障害者雇用促進のコーディネーターとして障害者を雇うことを、まず労働省が範をたれて、障害者のハローワークの窓口には障害種別に障害者自身が相談に乗ってくれるというシステムをつくるべきではないかと思います。

藤井 先ほどの発言者の方と近い意見ですね。他にありませんか。

合理的配慮の解釈

八藤後 日本大学で建築を教えている八藤後です。今日いただいた権利条約仮訳に対するコメントの中の合理的配慮の部分に「必要かつ適切な変更及び調整であって、特定の場合に必要とされるものであり、かつ不釣り合いな、または過重な負担を課さないものをいう」とありますが、これは一体誰にかかっているのかと思いました。

これは建物の施主である、たとえば学校法人、鉄道事業者などに過重な負担をかけないようにある程度合理的なところで止めておくという解釈している人もいるし、障害をもつ人が施設利用にあたって過度な負担をかけてはいけないと言っている人もいて、議論しているうちにわからなくなってきました。これは原文を見てもわからないのではないかと思いますのですが、こういったことについてはきちんと表明していただいたほうがいいのではないかと思います。

藤井 8つの主要人権条約の中で初めて入ってきた「合理的配慮」という概念は、権利条約の真髄であるとされています。政府代表団の顧問としてずっと関わってきた東さんに後ほどうかがってみたいと思います。

具体的な質問が多々出ました。日身連のヤマモトさんや、精神病者集団の山本真理さんからの質問でハローワークでの来年度の予算が加わってのコーディネーターの問題、政策決定過程の問題について、川口さん、いかがでしょうか。

コーディネーターの問題

川口 来年度の予算要求でコーディネーター約200人の要求はしています。基本的には働く場の開拓などをしていただきます。以前に企業の人事を担当していた人などにコーディネーター役を担っていただきたいと考えています。

そのコーディネーターは、運用の中で考えていかなければいけない話だと思います。また施策一般の中でも、制度全体を議論する際には関係者の方にも議論に参加していただいて考えていくわけです。こういった事業レベルの中でも、ご意見や考えを反映させていくことは考えていかなければいけないと考えています。

障害当事者主体の政策決定について

藤井 これは川口さんにお答えいただくのはつらい質問かもしれません。今の労働行政を含めて、国連の特別委員会では「私たち抜きに私たちのことを決めないで」という一貫した態度がベースに据わった議論でしたが、日本の政策決定過程はそうになっていないのではないかと思います。そのあたりの感想はいかがですか。

川口 皆さんから見ると不足感は相当あると思います。ただ、労働行政は、使用者側の代表、

労働者側の代表などいろいろな人に集まって議論していただくので、その人選、委員の配分などで十分に意見が反映されにくいことはあるのかもしれませんが、我々としては努力をしていますし、今後も努力はしていかなければいけないと思います。

合理的配慮の解説

藤井 先ほど合理的配慮はどこにかかっているのかわかりにくいという意見が出ましたが、合理的配慮の内容も含めて、東さんから少し解説していただけますか。

東 誰が合理的配慮の義務を負うのかとなると、それは当然相手方になるわけです。国家と国民の間の差別という憲法的な問題に限定すると、差別していけないのは国家になるわけです。今回の条約は国家对国民だけではなくて、私人間における差別も禁止したものです。だから、私人が直接的に障害を理由に違う取り扱いをすることも禁止されます。それだけではなくて、前文で合理的配慮をしないことが差別になると入りました。要するに、障害者と何らかで関わる相手方が合理的配慮をしないことが差別になるわけです。

しかしながら相手方は、すべてのことをしなければならないかというのと、そうではなくて、それが過度の負担であったり、不釣り合いな負担である場合にはしなくていいということになるのではないのでしょうか。

八藤後 利用者と設置主体、双方にかかるということですか。

東 双方にかかるというのはどういう趣旨ですか。

藤井 例えば、建築物でいうとどういうことになりますか。例を挙げていただけますか

八藤後 たとえば、レストランに盲導犬を連れて行きます。他のお客さんが犬の毛が飛ぶといやがるので、お引取り願いたいと言われました。こういった時には、どちらにも言い分があるわけです。その時に、どちらが合理的配慮をしなければならないのでしょうか。

東 障害をもつ人が、合理的配慮をしなければならないことはありません。相手方がすべきかどうかという議論です。障害者がそこで他のお客さんのことを考慮しなければならないという議論にはなりません。

藤井 では過度な負担について一番わかりやすい例は何かありますか。

東 零細企業でラーメン屋さんをしていて、土地が狭いから2階建ての建物を建てて、2階を店舗、1階を駐車場にしています。しかし、エレベーターはお金がないのでつけられませんでした。私が車いすでその店に行って、いきなり「エレベーターをつけなければ『合理的配慮』を適用したことにならない」と言ってもこれは差別とはいえません。

相手方は零細企業で、エレベーターをつけることは過度の負担になるのです。だから、たとえば1階で押しボタンを押せば、2階に知らせることができるような装置をつくってもらって、客が来たことがわかれば人的に支援するとか、2階に上がれるようなエレベーターに代わる手段をつけるなど、相手方の規模とこちらの必要性を判断して、総合的に過度の負担かどうかを判断することになると思います。

それで、必要とされる配慮がどの程度なのかという意味では、過度かどうかの判断の要素には入りますが、障害のある人が何かの配慮をしなければいけないということはまったくないと思います。

合理的配慮の判断

藤井 この過度な負担を拡大解釈して、脱法的な行為が行われることが考えられますが、これは一体誰が判断をするのでしょうか。

東 それは憲法の問題とあまり変わらないと思います。憲法は憲法だけですべてを解決するようと言っているわけではなくて、憲法の趣旨を具体化するために種々の法律がつくられています。

たとえば、労働の問題では憲法上、労働基本権が認められていますが、これだけでは具体的にないので、労働組合法、労働基準法、労働関係調整法など、いろいろな法律をつくるわけです。

ところが、差別の問題については日本ではまったく立法が発達していません。国連の経済的、社会的及び文化的権利に関する委員会が、早くつくるようにと勧告したぐらい遅れています。だからこの条約の条文だけからいうと合理的配慮がどこで線引きされるのかは非常に抽象的で判断が困難です。憲法 14 条の差別は「不合理な区別」といわれる場合の「不合理」も同じように抽象的です。ですので、争いがあるときは、裁判所が判断するしかありませんが、判断までの時間もかかります。

そもそも、争わなくても、誰にでもおおよそその判断がつく程度に具体的に規定されていなければ、日常生活の行動基準たり得ません。そのために、具体的な法律が必要なのです。

だから合理的配慮が何なのかは、差別禁止法をつくって、その中で生活類型を分けて、判断基準をつくり、できるだけ具体的なものにしていくなさないと私は考えます。しかし、それでもやはり抽象的なところはあるわけです。それに対しては人権委員会のような機関をつくり、細かい規則をつくっていく作業が必要だと思います。

大曾根 今の議論をもっとわかりやすく言うところになります。企業、個人、事業者にも人権があります。先ほどのラーメン屋さんの例でいうと、ラーメン屋さんには財産権という「人権」があるのです。それをどのように使うかは、その人の絶対的な権利だと、従来の近代国家では言われていました。その所有権を制限しながらエレベーターをつけてくださいということが、新しい権利のもとでどこまで言えるかということ、それはどこかで線を引かなければなりません。

ホームヘルパーに車いすを押してもらっている方が、旅をしたいから 24 時間ずっと押し続けてほしいと頼んだとします。ホームヘルパーは 8 時間労働という労働者の権利をもっています。この場合、労働者の権利はどうなるのでしょうか。どこかで折り合いをつけないといけません。他の人権との関係で線を引く時に、この合理的配慮という線引きの概念が必要になるのです。特に資本主義社会では、企業のもつ論理、企業のいうところの権利、株主の権利などが尊重されるべきだという大原則があるために難しいということになります。

藤井 午前中に浜島さんが、「障害者の権利が拡大していくと誰かの義務が重くなる」とおっしゃっていました。一見論理的に聞こえますが、明らかに誤っています。今の大曾根さんの話にも関係しますが、そこに政策が関与することが決定的な意味を持つことになるので

す。ヨーロッパでは、保護雇用政策が普及していますが、障害の重い人びとの雇用に当たって、雇用者側が負担が多いかとなるとそうではないのです。そこには、賃金補填など、いくつもの公的な支援策がつけられています。障害のある人びとの権利と、雇用主側の義務との間に、いくつもの支援策が政策化されているのです。まさに合理的配慮ということになるのでしょうか。

大久保さん、国は知的障害者の数を 54 万人としています。この数というのは、障害関連予算の見積もりにも大きく関係してくると思いますが、本当にこれが現実の姿なのでしょうか。

大久保 知的障害者は、発表されている数の倍以上はいると思われます。療育手帳を受けている方々は福祉の中でカウントされています。例えば、よくいわれている触法行為のある人の中にも相当数いるということは、法務局で数字をおさえています。それをカウントしていけば、もっということになってきます。

そうすると考え方として、国の施策、予算も含めて、基本的なベースがおかしいという議論になるかとは思いますが。

藤井 平野さん、今までのお話で何かありますか。

生きる力をつけていくための教育

平野 全日本ろうあ連盟の越智さんのお話の中で、ろう者の子どもたちがろう学校から減ってきていて一般の学校に入ってきているとありました。そして、集まれる環境、集団の確保が必要だとおっしゃいました。これはろう者だけではなく、私は身体障害の仲間たちと子どもたちも含めて関わりをもっていますが、その中でも感じることです。

一般の学校に入っていく中で横のつながりがなかなかできなくて、障害のない子どもたちの感覚を身につけられさせてしまうとか、ニーズに対してきちんと主張ができないという状況になってしまいがちです。横のつながりをどうつくっていくかは、教育行政にも責任、将来的な展望をもっていただかなければなりません。私たち当事者団体としてもインクルーシブな教育が進んでいけばいくほど、その部分の下支えをしていく役割があるのかと思います。

ろう学校に通う子どもたちを増やしていくことは、障害者権利条約の流れ、そして地域志向の流れの中では難しいと思われます。インクルージョンが進むなかでは、同じろう者という共通の領域の中で自分が確認できる力、さらには、障害のない子どもたちの中でたくわえていく力、それが相互にきちんと関連しながら障害のある自分のアイデンティティをもち、そして地域の中で地域の子どものとして学び育っていくことができる力がつくのかと思います。

そういった地域特別支援教育を進めていく際に、文部科学省は、盲、ろう、養護学校はセンター的な機能をもたせて存続させていくことを考えています。私たちは今までのような盲、ろう、養護学校のあり方では絶対よくないと思っています。私たちが行っていくべきことは、一般社会に入っていくって、本当の意味での「生きる力」をつけていくための子ども像というものをもう一回考えて、私たちがどう取り組めるかもさらに考えていかなければならないと改めて考えました。

まとめ

藤井 ではまとめに入ります。大曾根さんからお願いします。

大曾根 条約の第 12 条に書いてあることが成年後見制度そのものを指すのかどうかは難しいところですが、今の日本の成年後見制度が目指す方向は、この 12 条の方向と基本的には一致していると思います。ただ、今の日本の成年後見制度に問題がたくさんあることは確かです。補助、保佐、成年後見という 3 類型に分けて段階づけしてしまうこともある種の区別です。それから選挙権がないこともあります。問題はありますが、平等を実質化するために支援が必要という方向性は間違いではなく、何らかの制度が必要だと思います。

労働に関しては、第 27 条の中で 1 か所だけ、「職業訓練サービス」という言葉がありました。私が言いたかったのは「福祉」という言葉がこの条約の中にほとんど出てこないということです。

最後、第 27 条のタイトルが「労働及び雇用（ワーク・アンド・エンプロイメント）」となっています。なぜワークだけ、エンプロイメントだけでないかという部分は条約起草段階からかなり悩んだところだと思います。これから日本で法律をつくりかえる時には、やはり悩んでいくところだと思います。

おそらくワークというのは、先ほど申し上げた自立支援法の「就労」という概念を含んだ広い「働く」という言葉の使い方だろうと思います。けれども、資本主義社会における労働市場で、賃金労働者、雇用労働者として働く人たちが多いということを考えると、そこだけ取り出しているいろいろな保護をしなければいけません。それでエンプロイメント（雇用）という概念が必要になってきます。実質上、自営業だけでも、「セルフ・エンプロイメント」という話が出てきます。それで、「在宅就業」など皆さんがご存知の中間的な形態が出てきます。

第 27 条は、働くことを広く含めて、そのなかに賃金労働、雇用労働も含みつつ、その制度も充実しつつ広くとらえるという考え方です。そこにいたる前提としてのリハビリテーションが第 26 条においてあり、さらに病気を治したりするためには第 25 条の健康があるという流れになっています。

したがって、日本のように自立支援法における就労と、雇用促進法における雇用と 2 つに分ける必要はなく、第 27 条をもとにして一つで制度体系をつくれればいいという結論です。

藤井 大久保さん、お願いできますか。

大久保 就労移行と就労継続事業を 1 本にしたかどうかというお話がありました。また違う視点から見ると、労働行政と福祉行政の中で、片方が「就労」、片方が「就業」といっている言葉の違いがあり、労働側は一般就労をあくまで前提にする「福祉的就労」という言葉は使わないということもあり、そのあたりの線引きが非常にあいまいです。たとえば「就労継続 A 型」はその両方が入っているようです。そして、そこに最低賃金除外の問題などいろいろな問題が入ってきて複雑になっています。

確かに職業リハビリテーションをどう位置づけるかといった部分で、福祉サイドは歴史的に、教育、雇用を混ぜて行ってきました。そこをそろそろ整理してもいいのではという感じはします。つまり、就労移行、就労継続と今の雇用促進法における雇用施策がどのように結びついていくのかです。

具体的にいえば、ハローワークのチーム支援と、福祉サイド色の強い就労支援の連携がこれからどうなっていくのかも心配な部分があります。

課題として、就労継続 A 型における最低賃金除外という問題が現実にあります。ここは今後どうとらえたらいいのか。そして、わが国の法定雇用率制度も見方によってはどうなのでしょう。1.8%を達成したとしても、なぜ 1.8%なのか、ということになります。このあた

りも課題になると感じています。

藤井 平野さん、よろしくお願いします。

平野 特別支援教育が始まって地域で学ぶ際に、小中学校に、特別支援コーディネーターが配置され、そして先生が、担任になった子どもの障害について学ぶ研修の機会が増えてきました。それ自体は悪くないのですが、専門性という部分を皆さんともう一度考えてみたいと思います。この子どもはこういった障害で、こういったことができなくて、こういった配慮、支援が必要であると先生方が学ばれるのはいいのですが、だからこの子は大変で養護学校のほうがいいのではないかという流れが熊本では散見されます。特別支援教育が始まったがために、一般の学校の先生方が少し知識を得られたことによって、選別が逆に始まってきていることは、本当の意味でのインクルーシブな教育とは違いますし、文部科学省が言っている特別支援教育とも違うと思います。

私たちが訴えていかなければならないのは義務教育の小学校、中学校の先生方、そして、熊本では98%の高校進学率ですので、高校の中にも、インクルーシブ教育の理念をしっかりと位置づけていただけるようにすることです。

「専門性」というのは、障害のある子どももない子どもと一緒に地域で学ぶことをどう支援するか、そして必要なニーズをどう引っ張ってくるか、盲、ろう、養護学校が特別支援学校になるならば、そこでの専門性をどのように地域の学校で保障していくかということです。そういったことができるのが本当の意味の「専門性」のある先生であるということを実感してもらい、その学びの機会が得られるように文部科学省も支援していただきたいと、切に願っています。

さらには、財政的な裏づけがなければどんなにがんばっても市町村の教育委員会は動きません。その意味では法改正をできるだけ早くして、地域の学校の中で必要なニーズが確保される予算を措置していただきたいと思います。

先ほど言いました特別教育支援員も本当に不十分で、来年度は本年度の予算がやっと担保できるかどうかという状況であることも伝え聞きます。必要な生徒の数を把握して自治体から都道府県に上げて、文部科学省が把握して、予算配分すべきものであると思います。

藤井 「インクルーシブ」「包容」というのは文学用語みたいな感じで、生活用語と感じられませんね。「インクルーシブ」はどう訳したらいいと思われますか。

平野 地域の中で必要な支援を受けて、当たり前障害のある子もない子も学ぶ環境が、広い意味で「包み込む」「どんな子どもたちも包み込める」という教育であると思っていますので、一言であらわさずにそうした具体的な説明をしてインクルーシブな教育を広めていく必要があると思います。「包容」などという言葉でくくってしまうのはとんでもない間違いだと思います。

藤井 では、川口さん、お願いします。

川口 「福祉」と「雇用」とは難しい問題ではありますが、私どもとしては、一般雇用ができる方については「雇用」の方向にいくための策を講ずる努力をしなければいけないと思います。その一方で、短時間しか働けないなど、完全な一般雇用とは違う働き方に関しても、

それを促進する施策は必要なのではないかと感じます。

もう一つ、合理的配慮については先ほど東さんがおっしゃったように、具体的な基準がないとなかなか動かないものであると思いますので、雇用の面でいけば、募集採用の際にどういった配慮までが必要か、あるいは雇用制度という観点でどういった配慮が必要かという、個々の類型ごとに基準を設けていかなければいけないと感じています。

さらに、それをどのように担保するか。調整のような手続きとか、または、誰が配慮が足りないかという判断をしていくのかというものも含めて考えていかなければいけないという、非常に難しい課題であるという感じがします。

藤井 川口さん、雇用行政としての合理的配慮としてのはどういうものになるのか、検討は始まっているのでしょうか？

川口 実はまだ始まってはいません。年明けにでもいろいろな方に集まっていただいて検討を進めたいと思っております。合理的配慮以外にもいろいろな問題があるのですが、やはり一番難しいのは合理的配慮だと思いますので、早めに検討を始めたいと思います。

藤井 では、最後になりますが、東さんからまとめの発言をお願いします。

東 日本政府は、この条約が国連で策定されるにあたっては一番最初から関わり、NGOとの協議も重ねてきました。それは外務省だけではなくて、各省庁がニューヨークに足を運び携わってきたはずです。そもそもその中で、合理的配慮は最初からの議題として挙がっていました。にもかかわらず日本が批准するかどうかという段になって、「今から勉強します」ではお話になりません。合理的配慮に関しては1990年のADAに盛り込まれ、判例は膨大に積み重なっているのです。新しい概念ではありません。いまさら勉強しますとは何ごとかと非常に怒りを感じます。

私もニューヨークの特別委員会には第2回以降政府顧問として派遣され、各省庁の方々と一緒にしたのですが、残念なのはそこで積み重ねた議論が、担当者が代わってしまい、蓄積されていないことです。文科省の前の担当者は学校教育施行令は抜本的に変えなければならないとご発言されていました。

今日の話はまったく違います。どうなっているのでしょうか。日本の障害者は人生の前半は養護学校、後半もいろんな形で世の中から分離されている生活を送っているわけです。それは職場でも同じで、現在は一般就労と福祉的就労と分けられています。そういった分ける仕組みがいけないとしたのが、今度の権利条約です。同じところでいきましようということだけなのです。難しい話ではありません。それを可能にするために「合理的配慮」で今までの格差をなくしていきましようというだけのことです。差別禁止も処罰法ではないんです。何が違う扱いになるのか、何が求められる配慮なのかをわかりやすく示す行動基準でしかないわけです。

この条約の背後には、行政が認めた数でいっても700万人近くの障害者がいます。発達障害も入れれば1,400万人、社会モデルで考えればもっと多くの障害者がいます。家族を入れれば2,000万、3,000万人という人たちの運命が、この条約にある意味ではかかっているわけです。さらに私たちの後の世代に残していくためにこれまでいろいろな人たちが多くの努力をして条約ができたわけです。この解釈をめぐって、政府仮訳自体が後ろ向きの仮訳を出してきたことに怒りを感じています。

解釈が定まっていなくて、行政側が言うことを許してはならないと思います。即座に検討してはっきりさせる段階に来ていると思います。何年間も議論してきたわけですから、それについてははっきりしていないという話は許せません。

特に今日の雇用に関して簡単に言うと、条約は、一般就労の場面においては差別をすべきでないと言っています。だから、少なくとも法的な形で差別を禁止する必要があると思います。

合理的配慮も、条約を批准すれば、差別禁止法の中で『合理的配慮』をしないことは差別である」という規定を盛り込まないわけにはいきません。これを、法律をつくらないで国内で実施しようとしても、他に手段はありません。だからつくることを、前提で行政は進めていっていただきたいと思います。

それと、割り当て雇用と差別禁止とは両立するのかという議論がありましたが、今度の条約は両立するという形になるので、今の雇用促進法で、いい面はもちろん伸ばさなければなりません、差別的な側面はなくさなければなりません。

悪い面として、うちは障害者を枠内で雇用しているから、もうそれ以上は雇用しないということが採用現場では多くあります。しかし、そういったことは許されませんし、一般雇用と割り当て雇用の格差(例えば、特例子会社制度による本体企業との格差)をなくしていくことが求められていると思います。さらに、福祉的就労をどう位置づけるかも考えなければなりません。

今度の条約では、「福祉的就労」「シェルタード・ワークショップ」という言葉が入っていません。それは、そういった言葉を使うと別制度として固定化してしまうのであえて入れなかったのです。ただ「あらゆる雇用形態」の中に入って、可能な限り福祉的就労の分野から一般就労へという形に変えていく、開放していくことが求められています。

日本では「自立支援法」と「雇用促進法」という形で障害者雇用が分かれています。先ほど大曾根先生が言われたように、働ける人は一般雇用、難しい人は福祉的就労と分けるべきではないと思います。浜島さんは、それは分けて、守備範囲を決めたうえで、その連携をとおっしゃっています。けれども、こういった分け方自体が、極めて医療モデル的な分け方です。個人の労働能力があるかないかだけを中心にして分けているからです。重度の人たちがなぜ雇用の場に行けないかという環境因子をまったく配慮しない考え方なのです。その枠組みをもう一度考え直すことが必要なのではないかと思います。

藤井 権利条約の水準や内容は、ヨーロッパでは既に到達している点も少なくありません。例えば、先日オランダやスウェーデンの関係者に伺ったのですが、労働能力が障害を持たない人と比べて10%程度であったとしても、働きたいとニーズがあれば、労働政策からアプローチを試みるとの事でした。そこには「雇用か福祉か」ではなく「雇用も福祉も」という考え方が貫かれているように感じました。具体的には、障害が重くなればなるほど、賃金補填や人的なケア、送迎態勢、あるいは有給での通院保障などが整備されています。合理的配慮の下で、障害の重い人びとの労働権が保障されているのです。

わが国では、プロ野球の二軍選手や相撲部屋の幕下力士などは、雇用労働の対象ではないそうです。障害の重い人びとを雇用対象にするとすれば、この国の雇用労働対象全体が問われることになる、労働行政の幹部がこんなことを言っていました。逆に言えば、障害の重い人びとの労働問題は、改めてわが国の雇用政策の全体的な見直しを迫るきっかけにもなるのです。非常に重要なテーマを内包しています。

権利条約はいつてみればダイヤモンドの原石のようなものです。放っておけば、ただの石

ころにしか見えません。政府はあまり磨きたくないのです。政府の仮訳を読んでそれがわかりました。私たちは、もちろんキラキラと輝かせたいのです。ダイヤモンドの原石をどう磨いていくかということですが、最も強力な紙やすりとなるのが運動だと思います。広い意味での運動です。社会に向けて、国会や政府に向けて、協力で説得力のある働きかけが求められます。

J D Fには、いろいろな団体が加盟しています。いろいろな角度から吟味したり提言できる条件があります。J D Fの特性を生かしながら、障害者権利条約についてもっともっと深めていかなければなりません。この時期の議論は、もしかしたら100年後にも影響するかもしれません。歴史の中継者として、私たちの責任は非常に重いものがあります。

再度繰り返しますが、批准はあくまでも手段です。目的は、最高の法律や制度を創っていくことです。改めてそのことを確認し合ってパネルディスカッションを終わりにします。ありがとうございました。

東山 どうもありがとうございました。以上でセミナーを終わります。最後になりますが、手話通訳の方、要約筆記の方、J D F事務局でこの運営に携りましたすべての関係者の皆様に厚くお礼を申し上げたいと思います。ありがとうございました。

日本障害フォーラム（JDF）

〒162-0052 東京都新宿区戸山 1-22-1
TEL: 03-5292-7628 FAX: 03-5292-7630

このセミナーは、麒麟福祉財団、損保ジャパン記念財団、ヤマト福祉財団の
助成により開催しました。