

佛敎大学大学院紀要 社会福祉学研究科篇 社会学研究科篇 教育学研究科篇 第45号 (2017年3月)

障害者権利条約の成立に影響を与えた法律における 「知る権利」の法理の研究

小林 美津江

〔抄録〕

本研究は、障害者の「知る権利」について、世界の主な差別禁止法と障害者権利条約の内容を検討し法理を明らかにすることを旨とする。その理由は、知的障害者、自閉スペクトラム症、高齢者、外国人等一般の情報提供では理解できない人達の「知る権利」が充足されていないとの問題意識を持っているためである。「知る権利」は、憲法第21条の表現の自由から派生する権利だが、それだけでなく憲法第13条幸福追求権や第25条生存権など基本的人権と関わりを持つ重要な権利であると考えられているからである。

アメリカ公民権法の法理はADA法に適用され、その後、障害者権利条約に反映されている。「合理的配慮」は、直接差別禁止、間接差別禁止を目的としており、イギリスMCA法は自律支援の観点から重度障害者、認知症高齢者等に意思決定能力があるとしている。人としての「知る権利」の保障はどうあるべきで、社会の中でどう根ざすか課題である。

キーワード：知る権利、公民権、非差別、平等、合理的配慮、障害者権利条約

I. 研究の目的

本研究の目的は、障害者権利条約に反映された障害者の「知る権利」について、国際人権規約や世界の主な差別禁止法等でどのように規定され認識されてきたのかを検討し、その法理を明らかにすることを旨としている。なぜならば、知的障害者、自閉スペクトラム症、高齢者、外国人等一般の情報提供の方法では理解が難しい人の「知る権利」について充足されていないことに問題意識を持っているからである。「知る権利」は、憲法第21条の表現の自由から派生する権利だが、それだけでなく憲法第13条幸福追求権や第25条生存権など基本的人権と関わりを持つ重要な権利であると考えられているためである（奥平1979：33-34）。

障害者権利条約は2006年に策定され、日本は障害者差別解消法等の策定を経て2014年に批准した。障害者権利条約の条項には、世界人権宣言や国際人権規約等に規定されている基本的人権や、各国の差別禁止法の積極的な法理が反映されている。障害者権利条約は、障害者の基本的人権を明文化し、障害者への差別禁止や他の市民との平等を規定した。これは、社会福祉学の分野ではいわゆる医療モデルから、社会モデルへの障害者観のパラダイムの転換があったと言われるものである。日弁連（2002：29）によると、「差別禁止法は、近代市民法が捨象し排除した具体的な人間と社会との関係を復活させ、すべての市民に対等な社会参加の機会を与えるために、さまざまな具体的属性を持つ社会の構成員全体に対して実質的に平等な配慮を行うべきことを求めるもので、こうした考え方をCivil Rights Model（公民権あるいは人権モデル）とういう。」としている。このため、法律上からの解釈では、公民権モデル（Civil Rights Model）、人権モデル（Rights Model）への転換とも言われている。

障害者権利条約では、個々の障害者に応じて理解出来る方法で十分な情報提供を行い、意思決定支援を行うことが必要であると規定している。本研究では、障害者の「知る権利」について世界の主な差別禁止法等で、どのように規定され認識されてきたのかを検討し課題を整理する。特に、世界人権宣言、国際人権規約[自由権規約（B規約）]、公民権法（Civil Right Act）と「障害にもとづく差別の明確で包括的な禁止を設定する法律」（an act to establish a comprehensive prohibition on the basis of disability）、略称でADA（Americans With Disabilities Act of 1990）、イギリスの障害者差別禁止法（Disability Discrimination Act＝DDA）と2005年イギリス意思能力法（Mental Capacity Act 2005＝MCA）等における障害者等の立ち位置と「知る権利」について検討する。

日本は、2014年に厚生労働省がイギリスの意思決定能力法（MCA）のベスト・インタレストの考え方を基に（管2013：9）「意思決定ガイドライン(案)」を作成した。日本でも成年後見制度利用等の法律行為、生活に必要なサービス利用の契約行為、日常生活場面での意思決定等、さまざまな場面において意思決定支援の取り組みが始まっている。また、イギリスのアドボカシーの制度を参考に、施設でのセルフアドボカシー推奨の研究や、南オーストラリアの意思決定支援システムに関する研究も実施されている。それらは、障害者権利条約にある意思決定支援や法律行為の平等を実効あるものにするため、本人の選好を尊重すると規定されていることから取り組みが進められているものである。本研究では、障害者が官公庁の出版物や新聞、選挙や社会参加に関する情報等を求めた時に、「知る権利」の保障をどう行っていくか、与える情報ではなく求める情報の多様性やあり方を問題としている。もちろん日常生活における意思決定や生活に必要な手続きや法的行為など生きていく上で必要な情報すべてについて、障害者自身が主権者として求めたり知ることができる情報をいかにわかりやすく提供できるかが重要であると考えている。

知的障害者や自閉症スペクトラム症を有する人達は、様々な情報をわかりやすく伝えて欲し

いと考えている (小林 2011: 21-27)。障害者がわかりやすい情報提供に関して、福祉現場ではかねてから、基本的人権が誰にもあることの説明、セルフアドボカシー、利用者の「意見会」、「利用者自治会」、第三者が立ち会う「公聴会」の開催、サービス管理責任者が行う様々なサービスや法律行為などに関するわかりやすい情報提供と意思決定支援など、絵記号や写真、イラスト、文字、簡単な言葉、要約など取り組みを行ってきた。障害者支援の現場ではわかりやすく情報を伝える様々なノウハウを持っている。現在取り組まれている「意思決定支援」は、現場での取り組み状況を踏まえた上での意思決定支援をルール化することは、誰が担当しても意思決定支援が継続されることとなるため重要である。これらのことから、サービス管理責任者や意思決定支援担当者の役割が規定され、意思決定までの記録の必要性などもあげられている。必要なことは、現場での取り組みとの整合性や整理が重要である。一方で、障害者の権利擁護や意思決定支援の取り組みが行われていても現場からの発信がなく、取り組みが知られていないことを痛感している。これらのノウハウを生かす取り組みが重要であると考えている。

自治体の「知る権利」に関する施策として、従来より視覚障害者、聴覚障害者への点字・手話通訳等の施策が行われてきたが、一方、知的障害者や自閉スペクトラム症を持つ人等への情報保障は重要視されず課題とされなかった。しかし、障害者権利条約では、全ての障害者、すなわち知的障害者や自閉スペクトラム症を持つ人等にも基本的人権があると規定された。

障害者権利条約の批准等により、自治体や企業等では、知的障害者・自閉スペクトラム症を持つ等の一般の情報提供では理解できにくい人達への情報提供に関する施策が求められる状況となった。「意思決定支援ガイドライン(案)」、わかりやすい「情報提供ガイドライン」策定等が「合理的配慮」の掛け声のもと取り組まれているが、障害者権利条約の法理が尊重されることが重要だと感じている。この、障害者自身の「My Rights」をいかに実現していくかは、私たちも含めた社会の責任であると考えている。

障害者権利条約の策定までの世界の主な「知る権利」に関する法律の規定の条項をたどり、障害者権利条約における非差別、平等、合理的配慮等の重要な精神と「知る権利」について歴史的経緯をまとめる。

II 研究の方法

障害者権利条約は、世界各国の障害者差別禁止法が基礎となり作成されている。特に、世界人権宣言、国際人権規約[自由権規約 (B 規約)], 公民権法 (Civil Right Act), 「障害にもとづく差別の明確で包括的な禁止を設定する法律」(an act to establish a comprehensive prohibition on the basis of disability) = ADA (Americans With Disabilities Act of 1990), イギリスの障害者差別禁止法 (Disability Discrimination Act = DDA) と意思能力法 (MCA) 等の積極的な部分が反映されていると考える。

世界人権宣言では「人はすべて基本的人権がある」と普遍的な理念が示され、この差別禁止条項は国際人権規約の差別禁止条項の策定につながっていく。またこれら二つの宣言や規約には「知る権利」について書かれている。国際人権規約は法的拘束力を持ち各国の差別禁止法の策定につながっている。一方で、アメリカの公民権法は長い間の人種差別との闘いの中から作られたものであり、白人が持つ権利は黒人も同じくあるとする人が当然に持っている権利の主張から生まれたものである。それらの法理は ADA 法に引き継がれ、障害者自身にも人としての権利が同様にあるとするものである。筆者はこの公民権法の「My Rights（私の権利）」を主張する姿に深く共感するものである。なぜならば、福祉サービスの真の目的は、身辺介助などの業務そのものではなく、それらの支援を通じて当事者が自分の権利に気づき自律していけるよう支援する「自分の権利」の尊重こそ重要な障害者支援の宝であり目的であると考えているからである。このような理由から、公民権の法理について検討する必要があると考えている。これを引き継いだ ADA 法の法理は、優れたもので障害者権利条約に生かされている。また、イギリスの差別禁止法は「すべての障害者」を対象としており、知的障害者や自閉スペクトラム症を持つ人達も対象とするものである。またイギリスの MCA 法は知的障害者や自閉スペクトラム症を持つ人達や意思決定能力に支援が必要な人たちを想定した成年後見制度を支える法律でありそれらの人々の「知る権利」に関することについて規定がなされている。日弁連は世界の 43 개국以上ある差別禁止法の中から海外レポート（日弁連 2002）として米国東海岸調査では主に ADA 法、イギリスの報告として DDA 法が書かれている。また、2005 年の日弁連人権大会で宣言が出され（日弁連 2015）MCA 法について言及している。2014 年には、MCA 法を参考にした「意思決定ガイドライン(案)」が厚労省より出されている。（平成 26 年度障害者総合福祉推進事業）以上の理由から、上記の法律【世界人権宣言、国際人権規約〔自由権規約（B 規約）〕、公民権法、ADA 法、DDA 法、MCA 法】の中の、「知る権利」に関する条項を見ていくこととした。

Ⅲ. 世界人権宣言における障害者の位置づけと知る権利について

まず、世界人権宣言の中の障害者の位置づけについて関係の条項を検討する。世界人権宣言が国連総会で採択されたのは 1948 年で、戦争での大量虐殺、殺傷、難民の発生、原爆の使用、人権侵害、身体に障害が残る等、人類の歴史の発展にとって大きな惨禍となった。この反省から世界人権宣言が作られた背景がある。主な指導者のルネ・カッサンは、「法律によっても奪うことができない普遍的な至高の人権がある」とする自然法的思想に基づくものである。個人には人権がありそれを保障するのは国の義務であると考えた（斎藤 2004：20）。また、西欧の市民運動や個人主義からも影響を受け、人権の普遍性が謳われた。

差別禁止の内容と対象は、第 2 条で、人種、皮膚の色、性、言語、宗教、政治的その他の意

見, 国民的 (national), 若しくは社会的出身, 財産, 門地 (birth) その他の地位によるいかなる差別も受けないと規定している。しかし, 差別の内容に「障害」の言葉は存在せず, 差別禁止の対象とされていなかった。

次に, 障害者の知る権利に関する規定を見る。第19条意見及び表現の自由では, すべての者を対象と規定している。

Everyone has the right to freedom of opinion and expression ; this right includes freedom to hold opinions without interference and to seek, receive and impart information and ideas through any media and regardless of frontiers.

「全ての人には, 意見を持ち表現する自由の権利を持っている。この権利は, 干渉されことなく意見を持つことや追及すること, 情報を受け取ったり伝える, 国境に関わらず, 様々な媒体を通して考えを持つなどの自由を含んでいる。」と訳されている (岩沢 2016 : 290)。世界人権宣言が公布された当時から, 表現の自由とともに知る権利が唱えられていた事が理解できる。日本はサンフランシスコ条約の全文で「あらゆる場合に国連憲章の原則を遵守し, 世界人権宣言の目的を達成するために努力する。」と約束している (萩原 1998 : 20)。この考え方に即して日本国憲法は作られている。

人はすべて人権があるとするならこの人の概念に「障害者」が含まれて当然ではあるが, 差別禁止の対象者として「障害者」の文字はない。あえて, 障害者の文字を入れなかったのは, 障害者を対象として想定されていなかったと考える。世界人権規約が策定された1948年当時は, ソーシャルワークの側面では, 障害者を医療モデルと捉えていた時代である。障害者は治療の対象であって, 主権の当事者で障害者が情報を求め考えることは想定外だったのではないかと推測する。ただし, 人権はすべての人が生まれながらにして持っているものであるとの理念は強く打ち出されており, この世界人権宣言が国際人権法の基礎をなすまでには, この理念を実際に運用する運動の発展が必要であり様々な活動が行われてきた。

IV. 国際人権規約における障害者の位置づけと知る権利について

まず, 国連人権規約[自由権規約 (B規約)]における障害者の位置づけについて検討する。市民的及び政治的権利に関する国際規約 [自由権規約 (B規約)]は, 社会権規約 (A規約)とともに世界人権宣言を具体化されたものとして1966年に国連で採択された。日本は1979年に批准し, 日本国憲法第98条において, 批准した条約は誠実に遵守することを必要とするとして規定されているため法的拘束力を持つ (横田 2013 : 15)。

この自由権規約の対象者は, 国際規約[自由権規約]第2部第2条第2項に規定されており, すべての個人を対象にし, 人種, 皮膚の色, 性, 言語, 宗教, 政治的意見その他の意見, 国民的 (national) 若しくは社会的出身, 財産, 出生又は他の地位等によるいかなる差別もなくこ

の規約において認められる権利を尊重し確保するとされている（岩沢 2016：291）。また、明文化されている対象者もしくは事案として、男女の平等、死刑に関する制限、拷問や残虐な刑の禁止、奴隷や強制労働、逮捕拘留の要件、被告の取り扱いと少年の扱い、移動の自由と住居の自由、外国人、児童の保護、少数民族などの保護が上げられている（岩沢 2016：291-299）。しかし、「障害者」の権利は対象として明文化されていない。「障害者」の文字が出てこないが、「すべての人」に含まれているとも法律の性格上言えるが、あえて「障害者の権利」を対象として明文化していないのは、いまだこの時代においても障害者を医療モデルと捉え保護や機能訓練の対象者と捉え、権利の主体者としての発想がなかったと考える。

次に、国際規約[自由権規約（B 規約）]における障害者の知る権利に関する規定について検討する。知る権利の条項を見ると、第 19 条の表現の自由の第 1 項及び第 2 項の訳は、

「1 すべての者は、干渉されることなく意見を持つ権利を有する。」

「2 すべての者は、表現の自由についての権利を有する。この権利には、口頭、手書き若しくは印刷、芸術の形態又は自ら選択する他の方法により、国境とのかかわりなく、あらゆる種類の情報及び考えを求め、受け及び伝える自由を含む。」と訳され（岩沢 2016：298）、様々な方法での情報を発信したり受ける権利が規定されている。

第 19 条の 1 項及び 2 項は英文では次の通りである。

Everyone shall have the right to freedom of expression ; this right shall include freedom to seek, receive and impart information and ideas of all kinds, regardless of frontiers, either orally, in writing or in print, in the form of art, or through any other media of his choice.

世界人権宣言よりもさらに明確に、知る権利を打ちだしている印象を受ける。this right shall include freedom to seek は、直訳すると、「この権利は、探し求める自由を含みます。」となるが、自分からありとあらゆる情報を入手する権利、すなわち「知る権利」の保障をしていると考える。また、receive and impart information and ideas of all kinds は、「様々な情報や考えを受け取ったり伝える」と訳すと、単に情報を入手するだけでなく、この情報をもとに自分で判断した考えを伝える自由も保障していると考えられる。その方法は、口頭、手書き、印刷物、芸術や他の媒体を通じて行うこと、それは国境を越えるとしている。これらの方法は知的障害者や発達障害者等一般の情報提供では理解できにくい人達も想定していることがうかがえる。

この国際人権規約において、障害者権利条約に規定された情報入手の方法について意思決定ができるだけの様々な情報提供の方法による情報提供の必要性を、すでに言及されているのではないかと考える。

この、国際人権規約を真の自由と平等を確保し実効あるものにしていくために、国際自由権規約第 28 条に基づく人権委員会が設置され締結国の報告義務が課され活動している。

1971 年には国連総会で「精神遅滞者の権利に関する宣言」を採択し、第 1 項で「精神遅滞者は、可能な限り 他の人と同等の権利を持っている。」とし、医療や訓練、リハビリを受け

る権利、経済保障、親と暮らす権利なども条項に盛り込まれた(中野 DINF ホームページ)。この宣言での精神遅滞者の定義はなく、障害者は訓練やリハビリなどの医療モデルとしてのとらえ方であったと考える。1975年の「障害者の権利に関する宣言」では、障害者の定義を行い他の人と同様基本的人権があることを明確に宣言した(国際連合 ホームページ)。その後も国連の決議は行われたがリハビリなどの必要性が唱えられ(日弁連 2002: 44~45)、条約としては2006年の「障害者の権利に関する条約」まで採択はなかった。また、障害者の知る権利に言及した宣言も見当たらなかった。

V. 「障害のあるアメリカ人法」における障害者の位置づけと知る権利

まず、「障害のあるアメリカ人法」における障害者の位置づけについて検討する。

ADA法の基となった公民権法を見ると、機会均等(equal opportunity)の原則は人種、性別などに起因する憶測・偏見や諸制度の構造などによって、個人の能力の自由な発揮が妨げられている状態を是正することを目的とするものである。

公民権法で確立された3つの法理は、連邦裁判所の判例により積み上げられ作られてきた重要な法理である。3つの法理は次の通りである。

1. 黒人と白人の雇用上の取り扱いを区別するような「異別な取り扱い」を禁止する法理
(連邦最高裁判所判決 McDonnell Douglas Corp. vs Green 411 U.S. 792 1973)
2. 結果において黒人にとり著しく不利になるような雇用上の取り扱いの実施に対して、厳しい規制を加える「間接的な差別」を禁止する法理
(連邦最高裁判所判決 Griggs vs. Duke Power Co. 401 U.S. 424 1971)
3. 特定の宗教を信仰するものに対する勤務時間の変更などの「便宜供与」を求める法理
(Trans World Air Lines Inc. vs. Hadison 432 U.S. 63 1977)
(関川 1999: P. 275)

この様に、「異別な取扱い」は「直接差別の禁止」として、また「間接差別の禁止」、「便宜供与」は「合理的配慮義務」として「障害にもとづく差別の明確で包括的な禁止を設定する法律」(an act to establish a comprehensive prohibition on the basis of disability=ADA (Americans With Disabilities Act of 1990)、日本語で「1990年障害をもつアメリカ人法」に引き継がれた。この法律は1964年公民権法(Civil Rights Act of 1964)と1973年リハビリテーション法504条などの影響を大きく受けている。この他にも、障害のある人のための教育法1975年・全障害児教育法1997年改正、発達障害のある人の支援および権利法1975年改正、施設入所者の市民的権利障害のある人、高齢の人の選挙アクセス法1984年、航空機アクセス法、公正住宅法1988年等により障害を理由とする差別を禁止してきた(日弁連 2002: 47-48)。

また、ADA法が成立した背景には、自立生活運動の大きな盛り上がりや障害者団体の粘り

強い差別を許さない運動等があった。「アクセスは公民権だ!!（Access is our civil rights!!）」と聴衆から沸き起こる中、障害者が国会の階段をよじ上り訴えたことが、記録映画「Lives Worth Living」や書物に記録されている（シャピロ 1999：196）。トム・ハースキン前上院議員も長い苦難の取り組みがあったことを述べている（2016年9月27日 特別講演）。

ADA法で初めて障害者も「アメリカ人」として公民権を得たとしている見解もあるが（田中 1999：69-70）、一方で、障害の定義は、「個人の主たる生活活動の1つ以上を実質的に制限する身体的あるいは精神的機能障害」としており、医療モデルを基本としている（日弁連 2002：48）とする見解もある。これらは、ADA法は、初めて障害者の公民権を認めた画期的な差別禁止法であるものの、障害者の位置づけは法的には医療モデルだとするものである。また、「精神的機能障害」には、知的障害者も含んでいると言える。また、対象者は上記の障害者だけでなく、障害の経歴を持つこと、障害を持つとみなされること等、と広く設定している。また、ADA法における雇用や公共サービスの分野で、「資格のある障害者」が対象だと規定しているが、総則には有資格者とうい制限はない（斎藤 2004：7-51）。

ADA法、第2項の(a)の(v)として「障害を持つ人に関する国の本来の目標は、機会の平等、完全参加、自立生活、および経済的自足の保障である。」としている（斎藤 2004：5）。ADA法で上げている差別として、雇用、住宅、公共性のある施設、教育、交通、通信、レクリエーション、施設、保健サービス、投票、公益事業の利用等の分野での差別を取り上げている。必要な配慮（reasonable accommodation）を行わないことは差別とされている。ただし、その配慮が過度の負担（undue hardship）をもたらす場合にはその限りではないとし、障害者の要求と企業などとのバランスをとっている（関川 1999：282-283）。

公民権法の3つの法理はADA法にも共通しており、関川（1999：275）によるとその内容は次の通りである。

① 異別取り扱い（disparate treatment）の禁止

障害があることを理由に企業の採用試験に応募できない等がこれに該当する。

② 間接的な差別（disparate impact）の禁止

職務に関連のない身体機能等の採用基準を設け障害者を差別する等である。公正な判断基準を当てはめ不採用であるならやむを得ないとする見解は、「機会均等の原則」と矛盾せず連邦裁判所の基準である。公正な基準とは「事業上の必要性」「事故防止・安全確保」等の観点から「当該職務遂行に直接関連する。」ものとし、漠然とした基準ではなく障害者にとって不利益な結果を説得できるだけの基準で違法性が認められる判例がある（関川 1999：279-280）。

③ 合理的な便宜供与（reasonable accommodation）を拒否する場合は差別にあたる。

障害者の就労に配慮した特別な取りはからいを雇用主が拒否する場合等である。職場環境を改善する、職務の再編を行い能力に合わせた仕事の分担を見直す等の財政的負担は事業主が当然に追うべき法的義務としている。事業主が障害者の能力を発揮できるようにするための就労

の配慮を行い、障壁を取り除くことも合理的な便宜供与として当然のことであるとしている。しかし、便宜供与が過度の負担 (undue hardship) がある場合には、事業主が拒否しても差別には当たらない。あまりに多額の費用が掛かりすぎると主張するだけでは「便宜供与」を拒否できず、連邦裁判所は「便宜供与」にかかる費用と事業主の資力など、個別にその負担が能力を超えているかどうか判断する。また、「重要部分に実質的な変更」を拒んでも、この便宜供与が合理的でない場合には差別に当たらないとの判例もある。アメリカでは「過度な負担」が抜け道にはならず、判例を見ると事業主は差別撤廃のための負担を分かち合うのは当然だと毅然とした態度が貫かれている (関川 1999: 277-285)

関川は (1999: 285) 『「差別禁止の法理」は企業本位の能力主義的発想をいかに制約するかという立場に立っている』としている。障害者が働くことができるのなら、その機会を公平に与えるべきであると考え、業務を遂行できる「資格を持った障害者」しか対象とならない。「機会均等の原則」は黒人差別や女性差別を禁止する公民権法の確立の中で、平等観としてアメリカに定着している。しかし、この「機会均等の原則」に基づく「差別禁止の法理」は、企業能力主義的発想の歯止めになっていると言う。公民権法に見られる「異別な取り扱いの禁止」「間接的な取り扱いの禁止」「便宜供与」と「過度な負担」の拒否、「機会均等の原則」等の法理が ADA 法に盛り込まれ、アメリカ最後の公民権法として ADA 法は位置付けられている。

次に、「障害のあるアメリカ人法」における障害者の「知る権利」について検討する。この ADA 法で差別禁止が謳われたが、「知る権利」に関する規定を探すがそれらしきものは見当たらない。その後の 1986 年に制定されたりハビリテーション法 508 条において、電子・情報技術に関する遵守すべき内容をアクセシビリティ・スタンダードとして制定した (加美山 DINF ホームページ)。内容は、①連邦政府に対してアクセシビリティ・スタンダードを義務付けるもので、政府に対して企業は基準を満たさない製品は売れないとするものである。②スタンダードに準拠していない電子・通信機器を販売した場合には、連邦政府機関に働く障害者は連邦政府に対して訴訟を起こすことができる、また、一般市民に提供する情報等がアクセシブルでない場合にも連邦政府に対して訴えることができるとの内容である。スタンダードの分野として、ソフトウェア、連邦政府が公開する Web ページ、通信機器、映像、マルチメディア製品、プログラム内蔵型・独立型製品、パソコンなどを挙げている。内容は、主に視覚障害者や聴覚障害者を対象に想定して作られた内容であるとする。

ただし、アメリカは障害者権利条約を批准していないことを付け加えておく。

VI. イギリス障害者差別禁止法及び MCA 法における 障害者の位置づけと知る権利

1 イギリス障害者差別禁止法における障害者の位置づけについて

まず、イギリス障害者差別禁止法における障害者の位置づけについて検討する。ADA 法成立後 6 年目、1970 年にイギリスの障害者差別禁止法（Disability Discrimination Act=DDA）が成立した。アメリカ ADA 法は、黒人差別、性差別、宗教等の差別禁止運動や自立生活運動等の中から、いわば My Rights（私の権利）の主張と、社会との共存の関係の中で ADA 法が生まれたと考える。しかし、イギリスの DDA 法は、独自の発展の結果生まれた法律である¹⁾（菅 2013：1-7、日弁連 2015 インターネット資料）。

DDA 法の目的は、雇用、商品及びサービスの提供、不動産の 3 分野において、障害のある人への差別禁止と、教育・公共輸送における障害者のアクセシビリティにも配慮することを通じ障害のある人への差別を禁止する（日弁連 2002：56-119）。

DDA 法の対象となる障害者は、身体的・感覚的または精神的な面において機能障害を有し、通常の日常生活活動を行うのに永続的に支障のある人と、過去に精神病で回復した人もこの法律の対象者である。DDA の特徴は、直接差別の禁止はしているが間接差別の禁止はしていない。それは配慮義務によってカバーできるとしている。また、幾度かの改正を経て 6 篇では 1995 年全国障害者審議会（NDC）を設立を規定し、差別是正を大臣に助言させる仕組みを作った。1999 年に障害者権利委員会法を制定し、障害者権利委員会（DRC）に置き換えている。DDA 法の運用を監視する障害者権利委員会が設けられ活発に活動をし、DDA 法が市民生活に根差したものとなっている。DCR は調査を行い差別撤廃通知を出し、具体的な勧告を出すこともできる。

アメリカの公民権法や ADA 法は訴訟と判例の中で確かな積み重ねがされてきたが、イギリスの場合には障害者権利委員会の活動で訴訟には至らず調停での実際の改善がなされている点で優れていると言える。

次に、イギリス障害者差別禁止法における障害者の知る権利に関する内容について検討する。DDA 法では、教育・公共輸送における障害者のアクセシビリティにも配慮することが規定されているが「知る権利」に関する条文は見当たらない。

2 2005 年イギリス意思能力法（Mental Capacity Act 2005）における障害者の位置づけと「知る権利」について

次に、イギリス意思能力法（Mental Capacity Act 2005=MCA）について検討する。

MCA 法は、イギリスの成年後見制度である。この成年後見制度の一般原則は 5 つの原則で構成されている（新井 2009：94-99）。

- ① 能力を欠くと確定されない限り、人は、能力を有すると推定されなければならない。
- ② 本人の意思決定を助けるあらゆる実行可能な方法が功を奏さなかったのであれば、人は意思決定ができないとみなされてはいけない。
- ③ 人は、単に賢明でない判断をするという理由のみによって意思決定ができないとみなされてはならない。
- ④ 能力を欠く人のために、あるいはその人に代わって本法の下でなされる行為又は意思決定は、本人の最善の利益のために行わなければならない。
- ⑤ 行為又は意思決定が行われる前に、その目的が本人の権利及び行動の自由に対して、より一層制約の小さい方法で達せられないかを考慮すべきである。

上記のように、障害者や高齢者、精神疾患を持つ人など判断能力に支援が必要と考えられる人たちの意思決定能力を最大限尊重する立場が貫かれている。また、意思決定能力がないと判断された場合にも MCA 法の原則④＝ベストインタレストの原則（菅野 2013：9-54）によって判断が下される。

当事者の選好や嗜好を尊重する等、障害者等の権利は最大限保障しようとするものであるが、ただし意思決定支援だけでは難しい場面や事例があり、当事者に代わり判断をすることもやむを得ないとしている。

また、2005年意思能力法行動指針（Mental Capacity Act2005 Code of Practice）の第3章意思を決定するにあたって本人はどのような支援を受けられますか？の項では（新井 2009：100）次のような指針が示されている。

a 必要な情報の提供

意思決定に必要なあらゆる情報の提供、選択肢に関するあらゆる情報が与えられているか？

b 適切な方法での意思疎通

簡単な言葉、ビデオ等を用いる等理解しやすい情報で説明されているか、言葉によらない伝達方法の工夫、家族、支援者、通訳、言語療法士、代弁人等の活用はあるか？

c リラックスした状態

緊張しない場所の工夫や、意思決定ができるかもしれない時期まで意思決定を延期できるか？

d 本人への支援

本人の選択肢や意思決定を手助けできる人はいるか？

意思決定能力のない者に代わってなされる行為ないし意思決定は本人の権利と自由に対する制限を最小限に抑えることを旨とする。このように、MCA 法は、障害を持つ人も人として意思決定しうる対象者だとし、最大限意思決定能力を引き出そうとし、後見人の介入を制限し当事者の意思決定を尊重するものである。

イギリスの意思能力法では、成年後見制度の中で、意思決定に関わる判断を裁判所が判断

し、様々なアプローチが試みられ、一方的な判断を防ぐシステムが作られている。判断能力が低いと思われる人達の意味決定能力があることを前提としていることは進んだ点である。ただ、MCA法でもベスト・インタレストの判断を基準とするため、支援者等がベスト・インタレストの立場から、当事者の意にそぐわない決定をすることがあるという。その点では、南オーストラリアの意味決定支援モデルは、集団で議論しながら当事者の判断を導く方法だとして研究されている。

どんな重度の障害者でも意志はあると考えるため、意思決定能力があるかないかの判断自体が大変難しいものであると考える。たとえ意思決定能力が無い場合にも人としての思いはあると考える、意思決定能力が「ある」「なし」と決めることの意義、「意思決定能力」と「知る権利」の内容の違い、「意思決定能力」を測ることは、「知る権利」の主体者としての立ち位置であるかどうか等の検証についても課題が残ると考える。

Ⅶ. 「障害者の権利に関する条約（以降は障害者権利条約と呼ぶ）」における 障害者の位置づけと知る権利について

まず、障害者権利条約における障害者の位置づけについて検討する。障害者権利条約は2006年国連総会で採択され、日本は2014年に批准した。この条約は初めて障害者の権利を明確に規定し、障害者がリハビリや訓練を受け保護される存在ではなく、主権者として他の市民と同等の権利を有することを明記したものである（松井他2010：2-15）。

この条約の第1条では、障害者の人権と自由、他との平等の確保と享受と促進、個人の尊厳の尊重が謳われた。障害者の定義において、身体的、精神的、知的、または感覚的な機能障害などであり、他との平等や社会参加に障壁を感じているものを含むとし、個人の訓練やリハビリではなく社会的障壁を取り除くことこそが課題であることが投げかけられたと考える。加えて、障害者には、身体障害、聴覚障害、視覚障害、精神障害などだけでなく知的障害を持つ人も含むことが明記され、知的障害があっても主権があり個人の尊厳があることが明確に規定された。

次に、知る権利に関する条項としてピックアップすると第2条の定義として、「意思疎通とは」において、聴覚障害者や視覚障害者を対象と想定した意思疎通の手段だけでなく、知的障害者や自閉スペクトラム症を持つ人を対象とした意思疎通手段として、平易な言葉、マルチメディアデイズ、筆記、音声、朗読、補助的及び代替物、情報通信機器などの使用を上げている。この内容は、知的障害者や自閉スペクトラム症を持つ人への支援方法として有効であり実際に活用されている方法である。

第3条では、条約の原則として、個人の尊厳、個人の自律（選択する自由を含む）、個人の自立、非差別、社会への効果的参加と包容、異差の尊重と人間の多様性としての障害者の受け

入れ、機会の均等、施設及びサービス等の利用の容易さ、男女の平等、障害のある児童の発達しつつある能力の尊重と児童の同一性を保持する権利の尊重などが具体的に上げられている。

上記の権利を保障するために、第4条で一般的義務が5項に渡って規定され、個人、団体、民間企業、等においても差別の撤廃のために適切な措置を取るよう求められている。中でも1項(f)では、ユニバーサルデザインを、製品、サービス、施設利用などに取り入れ促進するよう規定されている。また、(g)では障害者に適した情報通信機器や支援機器などの開発と促進が規定されている。

第5条では、平等及び差別の撤廃を目的として合理的配慮が提供されることを求めている。この合理的配慮はあくまで、平等や無差別の観点からみて合理的配慮 (reasonable accommodation) の実施を求めており、平等と無差別が目的であると規定されている。しかし、実際の取り組みでは「合理的配慮」の言葉だけが独り歩きをしており、平等と無差別のための発想ではなく「配慮」であるとするとならえ方が広まることを危惧する。

第5条3項の条文を見ると、

In order to promote equality and eliminate discrimination, States Parties shall take all appropriate steps to ensure that reasonable accommodation is provided.

条文においても、平等と差別の排除のために、締結国は合理的配慮提供の確保のための、すべての措置を取ると目的が明記され、平等と差別排除を目的とした適切な対応を求めている(長瀬他 2012: 286-287)。

第9条では障害者の自立的な生活と社会参加のために、物理的環境や輸送などに加え、情報通信や施設利用の容易さやその障壁を撤廃することも含むとしている。このことは、わかりやすい施設表示や利用案内などを促進する必要性が規定されたものとしてとらえられる。

第12条では、法律の前にひとしく認められる権利として、5項にわたって規定がある。

第1項では障害者は法の前に人として認められる権利を有すると規定し今までの医学モデルから社会モデルへの転換があったことが明確に打ち出されている。第2項では障害者は他の人と平等で法的能力を持つことが規定されている。第4項では法的能力の行使に当たって、障害者の権利、意思、選好を尊重することとされている。

英文で確認すると the exercise of legal capacity respect the rights, will and preferences of the person となり、法的行為を行う際には、その人の権利、意思、好みの尊重が必要だとしている。

障害者が自ら意思決定をしたり選択することを抜きに、自立や自律は考えられない。しかし、日本の成年後見制度は、この第4項で示す権利、意思、選好などを尊重する法制度になっていない。日本の成年後見制度は、知的障害者や精神疾患を持つ方、認知面で低下した高齢者などを意思能力が充分でない人と見なし、法的には制限行為能力者と見なされ法律行為から身を守るために法的能力を制限するものとなっている。日本の成年後見制度は意思決定の尊重の立場

から見るとこの障害者権利条約に抵触していると言えるのではないかと考える。2015年に日本弁護士会も「総合的な意思決定支援に関する制度整備」を求める宣言を發表し、現在、意思決定を尊重した法制度に変えるための活動を行っているが（日弁連2015）、この意思決定を尊重する法制度に転換してこそ、障害者権利条約が真に実現できるものであり、日本にとって大きな課題となっていると考える。

第21条において、障害者の表現及び意見の自由並びに情報へのアクセスについて規定されている。この条文では、平等を原則として、第2条の規定に基づく内容をもとに、自ら選択する方法で、情報や考え方を入手できました、表現したり意見が自由に言える権利があることを明記している。

VIII. 考 察

各種の差別禁止法の内容を見ると、世界人権宣言、国際人権規約[自由権規約（B規約）]の法律の対象者は、Everyone has the right と「すべての人」を規定しており、当然障害者も含まれる概念で作られている。この規定と同様に日本国憲法も「すべて国民は」と対象者に障害者が含まれる形で策定されている。しかし、世界人権宣言、国際人権規約[自由権規約（B規約）]の具体的な差別禁止の中身を見ると障害者に対する差別は対象となっていない。ADA法では、企業との関係で障害者差別を禁止するものであるが「能力のある障害者」を対象としている。障害者差別は禁止しているものの、企業が求めているレベルに達する人である。

DDA法ではすべての障害者への差別禁止を規定しており進んだ法律でありながらあまり日本には紹介をされていない。MCA法は、成年後見制度を利用する上で、意思決定能力を判断するものであるが、言語がない重度障害者や認知症高齢者、精神障害者等に対しても意思決定を尊重するとして、意思決定能力がないとみなされない限り意思決定能力があるとしている点は優れている。しかし、意思決定能力がない場合にはベスト・インタレストの考え方で判断されることとなり、当事者の意向に反する場合も生まれる点は課題が残っている。

障害者権利条約に反映された法理を見ると、世界人権宣言から後のアメリカの人種差別撤廃と公民権運動、障害者の自立生活運動など人権保障の取り組み等の経緯の中から生まれたこの権利条約には、「My Rights」を求め差別と闘ってきた人類の歴史と英知が込められている。公民権法及びADA法の、①異別取り扱い（disparate treatment）の禁止、②間接的な差別（disparate impact）の禁止、③合理的な便宜供与（reasonable accommodation）を拒否する場合は差別にあたる、の3つの法理は障害者権利条約に反映されている。白人に与えられた権利は黒人にもあり、そして障害者にも等しくあるものであるとする、「私の権利」そのものの主張である。そこには、主体が存在し「My Rights」を主張するものである。障害者にも人権があると明文化され、障害者が希望や願いを持つ普通の人間であることが認められた。

「合理的配慮」について、アメリカ連邦裁判所は「便宜供与」にかかる費用と事業主の資力など、個別の判断をしてその負担が能力を超えているかどうか判断している。また、「重要部分に実質的な変更」を拒んでも、この便宜供与が合理的でない場合には差別に当たらないとの判例もある。アメリカでは「過度な負担」が抜け道にはならない。判例は、事業主は差別撤廃のための負担を分かち合うのは当然との態度が貫かれている。障害者権利条約における「合理的配慮」もこの法理が反映されたものである。安易な配慮ではなく、直接差別禁止、間接差別禁止を実現するためのものであり、障害者の立場から見た当然必要な配慮を、企業が倒産してしまうことが証明できない限り行うなど、資力の範囲で行えることであれば行わなければならないものである。資力によって合理的配慮ができない限りにおいて許され、それ以外の理由で合理的配慮を行わないのは差別に当たる。

合理的配慮は差別禁止と平等の実現のためのもので、官公庁や企業、全ての事業所等にも相当の努力が求められている。単なる「簡単にできる配慮」ではなく、非差別と平等を実現するための「配慮義務」である。この合理的配慮の意図をしっかりと自治体や企業、事業所が理解し具体的な努力を惜しまず行うことが重要であると考え。具体的に、「機会均等」「平等」かつ「合理的配慮」は、10ケースあれば、10ケースごとの配慮が必要であろう。

「合理的配慮」の法理は、日本の資本主義体制の経済活動の中、どのように定着をしていくのか見守る必要があると考える。企業の利潤追求と共生社会の構築とのせめぎあいの中でいかに近代的な理念が打ち立てられるのか、たゆまぬ努力が必要だと考える。

知る権利に関する法的な経緯を見ると、世界人権宣言、国際人権規約〔自由権規約(B規約)〕ではすでに、全ての人の「知る権利」を保障している。さまざまな情報や考えを探し求める権利や意思表明をする権利も規定している。どんな重度障害者や認知症高齢者、精神障害者にも意思能力があることは普遍的な事項であると考えが、MCA法はそれらの人々に対して意思決定のための様々な方法でのわかりやすい十分な情報提供を行なうことを規定している点は積極的な規定であると考え。

障害者権利条約第12条では、障害がある人も全て、法律行為の前に平等であることが書かれている。しかし、「どのような法律行為にサインをするのか」「どんなサービスを契約するのか」「今日何を食べたいか」等、わかりやすく情報提供を行い理解できなければ判断することができない。また、その人が選んだ結果も尊重するとしている。障害者が十分理解できる方法で情報を入手し、判断を行い意思決定ができるよう具体的な合理的配慮が必要になると考える。

特に、法律行為に関して障害者も等しく権利を持つと明記されており、様々な法律行為に直面する障害者への情報提供の工夫が必要となり、わかりやすい具体物の作製が必要だと考えている。

「知る権利」の保障は、特に行政が行う通知、説明、広報、申請、その他の手続きについて、最低でも、難しい言葉や内容だけでなく、わかりやすい文章と視覚的な情報提供を合わせて行

い、「知る権利」を保障しなければならないと考える。

別途、障害者の「知る権利」「情報保障」等の概念や方法、その行政の体制などについてもまとめていきたい。

〔注〕

- 1) 菅富美枝 (2013) 『イギリス成年後見制度にみる自律支援の法理 ベスト・インタレストを追求する社会へ』 2刷 ミネルヴァ書房 P1-5: イギリス法において、判断能力を有しないとみなされた成年者に対しては、歴史上、様々な形で「国家」がかかわってきた。たとえば、中世には、「国王大権 (Royal Prerogative)」「後見人としての国 (パレンス・パトリイ: *parens patriae*)」といった概念が存在し、固有の裁判管轄 (*jurisdiction*) が存在していた。将来的に判断能力を有しない状態にある者の不動産 (*the estate*) については、王権 (*the Crown*) の支配下に置かれ、そこから本人の生活がまかなわれた。収益は王権に帰属し、本人の死後、不動産権は相続人に継承された。これに対して、精神病によって判断能力を有しない状態にある者の所有する土地については、病状が回復するまでの間、同様に王権によって管理されたものの、収益については本人に帰属し、本人と家族の生活のために用いられた。本人が回復のないままに死亡すると、不動産は相続人に継承された。こうした法制度において、判断能力の不十分な人々に関する「国家」の関心事とは、彼らの福祉そのものの向上ではなく、彼らと彼らの家族のために財産を管理し、次世代に継承させることにあった。(中略) 1959年法は、判断能力が不十分なものの財産を管理すべく、それまでの法をさらに進め、保護裁判所によるセーフティガードを備えた「法廷受託制度 (*receivership*)」を確立した。(中略) 2005年意思決定能力法施行 (2007年10月1日) まで存続した。

〔参考文献〕

- 新井誠 翻訳・紺野包子 監訳 (2009) 『イギリス 2005年意思能力法・行動指針』 民法法研究会
岩沢雄司 編代表 (2016) 『国際条約集 2016年』 有斐閣 P. 290, P. 291, P. 298, PP. 94-99, P. 100
奥平康弘 (1979) 『知る権利』 岩波書店 PP. 33-34
加美山慎一 『米国リハビリテーション法 508条 内容と影響』 DINF ホームページ
http://www.dinf.ne.jp/doc/japanese/prdl/jsrd/norma/n248/n248_07.html 最終アクセス 2016年9月29日
小林美津江 (2011) 『知的障害者への情報の保障の意義と展望——LLブックの取り組みから見えてくること——』 日本コミュニケーション障害学 VOL. 28 PP. 21-27
国際連合広報センター 『障害を持つ人々』
<http://www.unic.or.jp/activities/humanrights/discrimination/disabled/> 最終アクセス 2016年9月29日
斎藤明子訳 (2004) 『アメリカ障害者法 (全訳)』 現代書院 PP. 7-51, P. 5
ジョセフ・P・シャピロ著 秋山愛子訳 (1999) 『哀れみはいらぬ 全米障害者運動の軌跡 PITY』 現代書院 P. 196
関川芳孝 (1999) 「法律から見た障害者平等の軌跡」— 八代英太 富安芳和編 『ADAの衝撃 障害を持つアメリカ人法』 第6版 学苑社 P. 275, PP. 282-283, PP. 279-280, PP. 277-285
菅富美枝 (2013) 『イギリス成年後見制度にみる自律支援の法理 ベスト・インタレストを追求する社会へ』 2刷 ミネルヴァ書房 P. 9, PP. 1-7, PP. 9-54

- 田中敏之 (1999) 「ADA は究極のアメリカンドリムだ」— 八代英太 富安芳和編『ADA の衝撃 障害を持つアメリカ人法』第6版 学苑社 PP.69-70
- 中野善達編『精神遅滞者の権利に関する宣言』エンパワメント研究所 DINF ホームページ
www.dinf.ne.jp/doc/japanese/intl/un/unpwd/po14po19.html 最終アクセス 2016年9月29日
- 長瀬修・東俊裕・川島聡編 (2012) 『障害者の権利条約と日本 概要と展望』生活書院 PP.286-287
- 日本弁護士連合会 人権擁護委員会編 (2002) 『障害のある人の人権と差別禁止法』明石書店 P.29, P.48
- 日本弁護士連合会 (1997) 『国際人権規約と日本の司法・市民の権利 法廷に生かそう国際人権規』こうち書房
- 日本弁護士連合会 (2015) 『総合的な意思決定支援に関する制度整備を求める宣言』日本弁護士連合会人権大会資料
- 日本弁護士連合会 (2015) 『イギリス MCA 視察報告書 (2015.4.19~26)』第58回人権擁護大会シンポジウム第2分科会基調報告書
www.nichibenren.or.jp/jfba_info/.../event/jinken_taikai.html 最終アクセス 2016年9月29日
- 萩原重雄 (1998) 『世界人権宣言が目指すもの』明石書店 P.20
- 松井亮輔・川島聡 (2010) 『概説 障害者権利条約』法律文化社 PP.2-15
- 横田洋三 (2013) 『国際人権入門』第2版 法律文化社 P.15

(こばやし みつえ 社会福祉学研究科社会福祉学専攻博士後期課程)

(指導教員：朴 光駿 教授)

2016年9月30日受理