

いわゆる佐藤訴訟についての意見書

—— 障害者の「移動の自由」保障の観点から ——

鈴木 勉

はじめに

2010年2月23日、佐藤キヨ子氏は枚方市を被告に、大阪地方裁判所に生活保護棄却決定取消等請求事件（大阪地裁平成22年（行ウ）第35号）を提訴した。本件は、股関節に障害があつて歩行に困難がある佐藤氏が、生活保護受給以前に長男からプレゼントされた自家用車を利用して日常生活を送っていたところ、枚方市の保護の実施機関が処分価値を有しない自家用車の売却を迫り、これに応じなかったことを理由に保護の支給を打ち切り、再度の保護申請も車の保有を理由に却下した（2008年4月30日付）ことに対して、その取り消しを求めて提訴した事件である。

以下紹介するのは、原告弁護団から依頼を受け、本件を障害者の権利保障、とくに「移動の自由」の保障の観点から論じた意見書（タイトルは「障害者の『移動の自由』の保障をめぐる論点と課題 —— 障害者福祉研究からの検討 ——」）である（提出は2011年10月24日）。

なお、意見書という性格上、文献の引用は最小限にとどめ、本文中に収めていることお断りする。

キーワード：移動の自由、障害者権利条約、障害、障害のある人、ノーマライゼーション

1. 意見書の主旨

股関節に障害があつて歩行に制約があり、かつ歩行時に強い痛みをとまなう人が、たまたま生活保護を受給しているからといって、保護の実施機関が処分価値を有しない自家用車の売却を指示し、これに応じなかったことを理由に保護の支給を打ち切り、再度の保護申請にも車の保有を理由に却下したことは、障害者の人権保障の観点からみて妥当といえるのか、この点を検討することが本意見書の主題である。

筆者の結論をあらかじめ示すと、本件訴訟が提起されること自体が、わが国の障害者の人権

保障の後進性を表しているものであり、障害者の人権保障を推進してきた国連の、たとえば、2006年に採択され2008年に発効した「障害のある人の権利条約」(Convention on the Rights of Persons with Disabilities. 以下、「障害者権利条約」と略記する)の見地からすれば、到底認めることのできない措置といえる。また、本件の争点である、被告処分庁が自家用車の保有を理由に保護申請を却下したことは、2004年に改正時に初めて規定され、2011年8月に改正・拡充された障害者基本法がいう差別禁止事項に該当し、これに違反する行為といえよう。

さて、この問題を論ずるのに、本意見書では3つの側面からアプローチする。1つは、障害の捉え方をめぐる点であり、障害をその人の内部に属するものとみなす旧来の障害観に対して、21世紀に入って示されたWHO（世界保健機構）や国連の障害観を紹介する。その主旨は、障害とは、機能障害（impairment）と「環境上の障壁」との相互作用の結果生じるのであって、たとえ機能障害があっても、環境を整備することによって、活動や参加の障害を緩和・解消する点に障害把握の意義があると理解しているのである。わが国もこうした国連などの障害把握の進展と無縁ではなく、各種障害関連法規においても改正の度に、法の対象となる障害も拡大しており、本年（2011年）改正された「障害者基本法」第2条では、「社会的障壁」という概念を用いて障害を捉える認識に転換しているのである。

第2は、障害者観の転換であり、これに多大な貢献をしたノーマライゼーション思想と「障害者権利条約」が依拠するインクルージョン概念を検討する。本件は、障害者等少数者の平等保障を目的とするノーマライゼーション・インクルージョン思想からみると、どのような問題点をもっているのか考察する。また、ノーマライゼーション思想はわが国にも多大な影響を与えたことから、各種障害関連立法・施策において、その受容がどのように行われたかについても概観する。

第3には、障害がある人の平等回復をどのように捉えるべきか、についての検討である。「障害者権利条約」は「移動の自由」についても条文を立てて、その実質的な保障を各国政府に要請している。これを紹介してコメントするとともに、同権利条約が提示する平等回復の3つの措置を紹介し、権利条約の見地からみると本件はどのような問題があるのか、検討を行う。

2. 障害をどのように捉えるべきか——WHO・国連の障害認識

障害をどのように捉えたらよいのか、WHOと国連は21世紀に入って、従来の障害概念を刷新する新たな障害把握を提示しているので、次に紹介したい。

従来の障害の捉え方とは、障害を漠然とひとつのものとして、置かれた環境とは関係のない、その人自身も持っているものとする見方である。一例を挙げれば、かつては「めくら」という差別的な用語が使われていたが、これは文脈に応じて「失明」、「認識不能」、「盲人」、「物事を判断できない人」、「哀れな、愚かな人」などを意味した。つまり、あるひとつの言葉が、心身

機能の状態を表すと同時に、その人の能力の状態を示し、さらにその人を示し、その人の社会的価値をも表現してきたのである。「盲」という視覚障害の状態が、周りの環境と一切関係なく、その人の能力や社会的価値まで決定する（はずだ）という認識が、その背景にあったといえよう（佐藤久夫「障害概念の検討と構造的把握の意義」鈴木勉・田中智子編著『現代障害者福祉論 [新版]』高菴出版、2011年、125頁）。「めくら」とともにいまや死語になりつつあるが、「かたわ」や「きちがい」「白痴」なども同様である。

このような古い障害概念の刷新は、2つの方向から行われている。1つは、障害をその人の内に存在するとみるのではなく、障害を環境との関係で捉える立場からのアプローチである。つまり、障害とは「機能障害と環境上の障壁との相互作用の結果生まれる社会参加の制限」とする認識に到達しているのである（「障害者の権利条約」前文（e）第1条後段、およびWHOのICF〔国際生活機能分類〕、2001年、参照）。さらに、わが国においても、こうした視点を受け容れ、2011年8月5日に改正成立した「障害者基本法」第2条では、「社会的障壁」という概念を導入し、障害を「障害及び社会的障壁により継続的に日常生活又は社会生活に相当の制限を受ける状態」とする認識に転換している。

第2の方向は、2001年にWHOが発表したICF（International Classification of Functioning, Disability, and Health）が明確に示しているが、障害をひとかたまりのものとするのではなく、これを3つのレベル——①生物レベルの「機能障害」、②個人レベルの「活動制約」、③社会レベルの「参加制限」——で成り立っていると把握し、これら障害の状態は「環境」と「健康状態」の影響を受けながらも、3つのレベルの障害が相互関連していると捉える見地である。

これに従って原告の障害を説明すると、①何らかの原因によって股関節に障害があり、②日常生活の場で、立位を維持できず、そのままの状態では移動が困難であり、強い痛みをともなうことから、個人的な課題や行為の実行（活動）に制約がある状態であり、③また、就労や市民としての諸活動など社会参加に制限のある状態、ということが出来る。日本語ではこれら3つのレベルをまとめて「障害」と言ってしまうが、障害には3つの次元があるというのがWHOの見解である。また、機能障害があれば、活動の制約や参加の制限をやむを得ないものと見做して、「環境」を改善する取り組みを放棄してはならないのである。機能障害があっても、活動や参加の障害（制約・制限）を緩和・解消する社会的手立て（国連・WHOがいう環境の改善。また、現行「障害者基本法」がいう「社会的障壁の除去」）を講じるための認識枠組みを提供することが、WHOのICFの役割である。

さらに、これら①②③の障害のレベルは継時的な因果関係を示すものではなく、①の機能障害の程度には変化がないとしても、②の活動制約を緩和・改善する方策があれば、活動制約は少なくなり、さらには、③の参加の制限が改善し、他の障害をもたない社会人と同様の社会参加が可能となる、という相互関連的な理解である。WHOと国連が重視するのは、機能障害の

改善が見込めなくても、最終的には障害者の「社会参加の制限」を解消することに障害認識の意義があり、参加を促進する社会的な施策や活動制約を封じ込める諸施策を講じる必要がある、という点にある。

障害と環境の関係において、原告の自家用車の保有は、「環境改善アプローチ」の1つの方策ということができ、物的な環境の整備（バリア・フリー）を意味している。先に紹介した現行「障害者基本法」第2条がいう「社会的障壁」、つまり、環境上の障壁（バリア）が除去されれば、その人の障害（活動制約と社会参加の制限）が軽減することは、容易に想像できるであろう。つまり、移動の自由を実質的に保障する措置をとることは、社会参加のための基礎要件ということができるのである。

さらに、股関節障害のある原告の歩行困難だけに注目するのではなく、痛みについても併せて考察する必要がある。痛みの日常生活に及ぼす影響は、とくに障害をもたない人にも、病気や事故に遭遇した時や、老化にともなう症状のひとつとして容易に想像することができる。強い痛みの継続は、人間の生きる意欲を奪う場合さえあるのである。歩行時やバス・電車などに乗った時に耐えがたい痛みがあるとすれば外出を控えがちになり、日常生活や社会生活の継続に重大な支障をもたらす。つまり、自家用車の保有は、長時間の歩行による痛みの緩和という観点からも、認められるべきであろう。

3. 障害者観の転換とノーマライゼーション・インクルージョン思想

(1) 障害者観の転換と国連の果たした役割

ところで、障害をもつ人の捉え方に関しては、1975年の国連の総会決議「障害者の権利宣言」以降、急速な転換を遂げている。そこでは、障害者は「その人間としての尊厳が尊重される生まれながらの権利を有し」、「その障害の原因、特質及び程度にかかわらず、同年齢の市民と同等の基本的権利を有している」としている。障害があっても、「同年齢の市民」と同等の基本的権利を有することを強調している点が注目される。さらに、1981年に開かれた「国際障害者年（International Year of Disabled Persons）」のアクションプランを各国政府に示した1979年の国連総会決議「国際障害者年行動計画」では、「障害者は、その社会の異なったニーズをもつ特別な集団と考えられるべきではなく、その通常的人間的ニーズを満たすのに特別な困難をもつ普通の市民」であると規定しているが、このような障害者観の登場は、障害をもつ人々の状態改善と権利保障を目的とするべき公的施策に、旧来の施策の維持を許さず、その転換に貴重な示唆を与えるものとなっている。

また、障害者の呼称も、1981年の国際障害者年では“disabled persons”という表現であったが、その後の国連等の文書では“persons with disabilities”と修正され、「障害（だけ）に規定された人」ではなく、環境との関連もふまえて「障害（という属性）がある人」、つまり、

「普通の市民」ではあるが「通常的人間的ニーズを満たすのに特別の困難」としての障害をもつ人という意味に変化しているのである。日本語の短縮形ではいずれも障害者と表記されるが、筆者は障害者という場合、“persons with disabilities”の意味で使っている。

(2) ノーマライゼーションの意味

さて、このような障害者観の確立に影響を及ぼした思想は、ノーマライゼーションといえるであろう。それは1940年代のスウェーデンに淵源をもち、同国社会省社会庁に設置された委員会が1946年に発表した報告書において、巨大施設に終生隔離された知的障害をもつ人々の社会的不平等を解消するためのキー概念として「ノーマライゼーション原理 (the Normalization Principle)」を使用したことをもって始まった (河東田博『ノーマライゼーション原理とは何か——人権と共生の原理の探求』現代書館, 2009年)。

その後、この理念はデンマークの社会省の職員であったバンク・ミケルセンが、1953年に知的障害者の親の会の依頼を受けて起草した要請書 (社会大臣宛) のタイトルに「ノーマライゼーション」(デンマーク語ではノーマリセーリング) を用い、この要請を受けた政府・社会省は数年間の議論を経て、「知的障害をもっている、その人は一人の人格をもった存在であり、障害をもたない人々と同じように生活する権利を有する人間である」とする知的障害者観に立脚した「1951年法」(社会省令) を制定した。新しい福祉の原理を提示したノーマライゼーションは、その後、北欧からヨーロッパ諸国、北米、日本などにも広がり、国連においても障害者政策の基本理念として承認された。

バンク・ミケルセンの著述 (花村春樹訳・著『「ノーマライゼーションの父」N.E.バンク・ミケルセン——その生涯と思想』ミネルヴァ書房, 1994年。以下の引用は同書から) を参考にすると、ノーマライゼーションに含まれる要素は、「ノーマルな暮らし」と「ノーマルな社会」の実現、という2点に要約できる。

第1は、障害者に障害をもたない同年齢の市民と同様の「ノーマルな暮らし」を実現するという点である。バンク・ミケルセンは「障害がある人にとっては、その国の人々が受けている通常のサービスだけでは十分ではありません。障害がある人が障害のない人と平等であるためには、特別の配慮が必要なのです」と述べ、しかもそうした特別の配慮を、「できる限り通常に近い方法」で提供するよう努力を求めているのである。要するにノーマライゼーションとは、障害をもつ人々が特別な配慮を受ける権利を行使しつつ、個人の生活においても社会的活動においても、可能なかぎり通常の条件の下で、通常の仕方でその能力を発揮し、それを通して社会の発展に貢献することと理解される必要がある。

本件に即して考えると、自家用車の保有は、障害をもたない人と同様に「自由な移動」をするための、バンク・ミケルセンのいう「特別の配慮」の例にあたるということができよう。

ノーマライゼーションの第2の要素は、「ノーマルな社会づくり」である。障害者を排除し、

差別的に扱ってきた社会の能力主義的な人間評価原理に対して、障害者が障害をもたない市民と対等平等に存在する社会こそノーマルな社会であり、このような社会に変革することを強く指向するのが、ノーマライゼーション思想のもう1つのメッセージである。

(3) ノーマライゼーションとインクルージョン

ところで、後述する「障害者権利条約」ではノーマライゼーションの語が使われておらず、インクルージョンが使われている（第3条「一般原則」(c)、第19条「自立した生活及び地域社会へのインクルージョン」、第24条「教育」、第27条「労働及び雇用」など）。

インクルージョン（inclusion）という用語は、排除（exclusion）の反対語であり、障害者等少数者を排除するのではなく、彼らを受け入れ、包摂・包含する社会像を示している。

この語は、1980年代後半以降、グローバリゼーションによって生じた貧困と社会的排除に抗して、EUなどが社会政策の目的概念として使用するようになり、障害者福祉・教育に関する欧米の文献でも、1990年代以降はノーマライゼーションの使用頻度が減り、インクルージョンが多用されていると感じている。この変化の背景には、欧米では「脱施設化」の取り組みが進み（英米では20世紀中に入所施設が全廃され、地域で支援を提供する仕組みに移行した）、ノーマライゼーションの第1の要素である「生活のノーマル化」が一定程度達成されたことから、第2の要素である「社会のノーマル化」を強調する意味でインクルージョンが使用されているのであり、これが国連に反映したとみなすことができよう。障害をもつ人々をはじめ、いまや日常生活や社会生活を営む上で制約がある、高齢者や一人親家族、失業者、移民など、すべての人々の人間らしい暮らしを営む権利を保障する理念としてインクルージョンが使われていることを確認できる。障害がある人を排除して社会の傍流に置くのではなく、積極的に受け入れ、障害の有無を問わず、すべての人々を社会の主流（メインストリーム）に置く考え方といえよう。

このようにみえてくると、原告の日常活動や社会参加の際に必需となる自家用車の保有を認めないのは、ノーマライゼーションの第1の側面に背馳していることは明らかであり、「社会のノーマル化」を意味するインクルージョンの観点からすれば、被告処分庁が処分価値のない自家用車売却を指示することは、原告の日常活動や社会参加を阻止することにつながり、これまた容認できない措置ということができる。

4. 「障害者権利条約」が構想する平等回復措置

(1) 「障害のある人の権利条約」の成立の意義

障害のある人々の権利保障を考えるとき、一般的な権利保障の規定があっても権利が守れない場合がある。たとえば、「移動の自由」が法的に認められていても、移動を保障する手段と

しての自家用車や車いす、杖などの取得（および、その購入や維持に係る経費の補填）や交通機関のバリアフリー化が行われなければ、下肢に障害のある人の移動の自由は実現されない。この例に見るように、権利を現実化する社会的措置が採られなければ、それらの権利は空文となるのである。バンク・ミケルセンが言ったように、「障害がある人にとっては、その国の人々が受けている通常のサービスだけでは十分ではありません。障害がある人が障害のない人と平等であるためには、『特別の配慮』が必要」なのである。

ノーマライゼーション理念の発展を「障害者権利条約」にみてもよい。同権利条約の成立を促した理由は、「世界人権宣言」「国連人権規約（A規約・B規約）」がすべての人々の権利を規定しているにもかかわらず、障害があるためにその権利の実現が妨げられている人々が残されている事実に着目し、この解決を国際社会の責務と考えたからである。これらの人々の平等を実現するために、権利条約では「インクルーシブな（包摂・包含する）社会」の創造を目標に掲げている。

ところで、権利条約が批准されると、権利条約は憲法と一般法規の間に位置し、障害関連法規の内容を規制する効力をもつ。わが国の憲法の条項は、障害者の人権保障を目的とする権利条約の方向性と一致していることから、障害関連法規を障害者の権利保障に向けて機能することに貢献する。なお、権利条約は2008年5月3日、20ヶ国以上の批准をもって発効し、2011年7月27日現在の批准国は103ヶ国である。

わが国政府の対応をみると、権利条約が採択された国連総会（2006年12月）の後、2007年9月に署名をしたが、未だ批准にはいたっていない。しかし、署名後に当時の首相は、事務当局に批准へ向けての準備を指示しており、現在の民主党政権においても閣議決定（2010年）を行い、「障害者基本法抜本改正」（2011年）、障害者自立支援法の廃止後の「障害者総合福祉法制定」（2012年）、「障害者差別禁止法制定」（2013年）の日程を示し、それら3法の制定後に、権利条約の批准へ向けた国会審議を予定している。わが国政府は、障害者権利条約に署名をしており、かつ権利条約批准に向けたプログラムを明確に示していることからすれば、本件審理にあたっては権利条約は参照されるべきである。

ところで、わが国の判例では、憲法第14条がいう「法の下での平等」に抵触する事案に関して、それが自由権に属する問題であれば憲法違反とされる例はあるが、社会保障の水準や運用などの社会権に属する場合、「広汎な立法裁量権」や「行政裁量権」を根拠にして、第14条違反とする判決が上級審へ行くほど少ないが、権利条約が批准されれば、こうした判決に顕著な平等条項の適用において自由権と社会権を峻別する「論理」が容認されることはないといえよう。つまり、権利条約は、社会権にもとづく国の措置について、平等原則を適用することに消極的な最高裁の態度と、これを前提にして実施されている社会保障行政のあり方に対して、是正する根拠となり得るのである。

(2) 障害者権利条約における「移動の自由」に関する規定

さて、障害者権利条約では、本件に直接関わる障害者の「移動の自由」について条文を立てている。それは、第20条「個人的な移動を容易にするために」であり、全文（政府仮訳）は以下のとおりである。

締約国は、障害者ができる限り自立して移動することを容易にすることを確保するための効果的な措置をとる。この措置には、つぎのことによるものを含む。

- (a) 障害者が、自ら選択する方法で、自ら選択する時に、かつ、妥当な費用で個人的に移動することを容易にすること。
- (b) 障害者が質の高い移動補助具、装置、支援技術、生活支援及び仲介する者を利用することを容易にすること（これらを妥当な費用で利用可能なものとするを含む）。
- (c) 障害者及び障害者と共に行動する専門職員に対し、移動技術に関する研修を提供すること。
- (d) 移動補助具、装置及び支援技術を生産する事業体に対し、障害者の移動のあらゆる側面を考慮するよう奨励すること。

障害者の自由な移動の保障は社会参加の基礎的要件であることから、権利条約では「個人的な移動を容易にする」観点から、それに1条を充てている点が注目される。また、「移動の自由」を抽象的に認めても、それを行使するための「効果的な措置」がなければ画餅に帰すことから、締約国が採るべき措置の内容を4点あげている。

このうち(a)項を本件に即して考えると、原告が「自ら選択する方法」である自家用車の使用を認めることは、当然の措置として認められなければならない。また、これに続いて「かつ、妥当な費用で個人的に移動することを容易にすること」とあるように、自家用車の購入費用や、維持に要するガソリン・オイル代、車検費用、駐車料金などについて、全額を負わせることは許されないであろう。

保護受給者に対しては、生活保護法が保障する最低生活費を下回ることのないような措置、すなわちそれらの費用の全額を公費で保障すべきという結論になる。もっとも原告は保護受給以前に、自家用車を息子さんからのプレゼントという形で購入しているので、その時点では購入費用の全額保障とまではいわないにせよ、一定の補助があつてしかるべきであったし、保護受給中は、上記した車の維持に要する費用については、生活保護制度によって保障されるべきという結論になろう。

また、原告は購入した自家用車のシートをそのまま使用すると、装着した人工股関節が脱臼することがあるので、そうならないために運転席を直角に固定する改造を行っている。権利条約第20条の(b)では、「障害者が質の高い移動補助具、装置、～を利用することを容易にすること（これらを妥当な費用で利用可能なものとするを含む）」と規定している。こ

ここでいう「質の高い移動補助具、装置」は、原告が行った運転席の改造も含まれるとみてよい。なお、この改造にあたって原告は、枚方市から身体障害者自動車改造費助成金10万円を受けている。この枚方市の助成は、同条(b)項の括弧書きにある「妥当な費用で利用可能なものにする」の文言からすれば、その額の当否は措くとしても、個々の障害者の実情に沿った措置ということができ、「特別の配慮」のひとつと言える。

要するに、権利条約は障害者の「移動を容易にする」ための「効果的措置」として、自家用車等の購入・改造と維持に要する費用の補助を要請しているといえるのである。本件の争点である、処分価値を有しない自家用車の売却を保護の実施機関が指示し、売却に応じなかった原告の保護申請を却下するような事態は、本権利条約ではそもそも想定さえしておらず、人権を著しく損なう行為として、当然に違反無効とされるであろう。

(3) 障害がある人々の平等回復のための3つの措置

障害がある人々の平等を回復するために、何が必要になるのであろうか。「移動の自由」に関しては、権利条約第20条を引用し検討したところであるが、以下ではもう少し広げて、権利条約が構想している障害者の平等回復の構造を考察してみたい。

権利条約を読んだ筆者の理解では、平等回復のためには、①普遍的な法的な権利保障、②国による積極的差別是正策として、障害者一般に対する「特別の措置」、③非常に個別性の高い環境調整を意味する「合理的配慮」の3つの措置をとることにある、と捉えらるると考えている。なお、③の合理的配慮は、過去の「(諸)権利条約」にはなかった概念であり、「人種差別撤廃条約」「女性差別撤廃条約」のキー・コンセプトであった積極的差別是正措置だけでは平等回復につながらない場合がある障害者の実情をふまえ、新たに規定されたものである。

① 普遍的な法的権利保障 (ユニバーサルデザイン)

権利条約は、障害がある人を例外としない権利の保障を法的に規定するよう求めている。先に例示したように、移動の自由が法的に認められていても、それを実現するための社会的手立てがなければ、そうした権利も「画に描いた餅」になってしまうからである。権利条約では、そのような点に留意して、条文には自由権と社会権の保障が、各項目に即して一体的に書き込まれている。

また、権利条約には、障害者を含むすべての人が最大限、利用可能な「ユニバーサルデザイン」を物理的環境のみならず、サービス設計の基本とするよう定義づけている。最近ユニバーサルデザインの家電製品などが開発されているが、これらには操作法が分かりやすく表示されているので、障害がある人だけでなく、高齢者や子ども、英語や日本語を解さない人などにも使いやすいものとなっている。

本件に関わる「車による自由な移動」におけるユニバーサルデザインの例をあげれば、車の運転を容易にする機器の開発として、ノークラッチのオートマチック仕様が一般的になった点

とパワーステアリングの普及がある。これらの普及は、手足の力が減退している高齢者や障害者だけでなく、長時間運転する者にとっても歓迎すべき技術改善である。また、現在では価格についても、オートマチック、パワーステアリング仕様車がとくに高価ではない点も、ユニバーサルデザインの観点からは重要な点である。

このように、ユニバーサルデザインとは障害者だけに特化して提供するのではなく、すべての人々にとって使いやすい環境を整備することを求めているのであり、こうした考え方を、生活を営む上で必要になる法制度やサービス提供にあたっては貫くよう提案しているのである。これらを法的な権利として規定することが、第1の平等回復措置といえる。

② 特別の措置（積極的差別是正措置）

「特別の措置」とは、障害ゆえに被る格差と差別を国が積極的に是正する措置を指し、障害者が非障害者と同等の権利行使を可能とするような諸施策を行うことであり、障害者一般に開かれた制度といえる。

かつて、アメリカの公民権法において採用され、アフリカ系アメリカ人に大学進学時に特別枠を設定して入学させたのは、アファーマティブ・アクション（積極的差別是正措置）の一例といえる。低学歴により専門資格をもたないことから不安定な就労を余儀なくされ、低位の生活を強いられていたアフリカ系アメリカ人の子弟は、この措置によって大学進学の手続きを得た。さらに、奨学金制度によって就学を継続し、卒業後は専門職に就き、貧困から脱することで、他のアメリカ市民との格差是正を図ったのである。同様の事例は、「女性差別撤廃条約」を受けて、わが国においても、女性の政治参加を促すために政府の審議機関などに女性委員の特別枠を設けたことなどにも見出せる。女性の社会参加を促進する手段として積極的差別是正措置が実施されたのである。

過去の権利条約において導入された積極的差別是正措置である「特別の措置」が、障害者の平等回復の手段の1つとして、本権利条約にも採用されている。様々な理由で社会的に差別されてきた人々に対し、機会均等を実現する方法といえるであろう。

本件に即して、障害者の「車による自由な移動」を保障する「特別の措置」（積極的差別是正措置）の例を挙げてみよう。鉄道や高速道路料金の障害者割引、障害者用のパーキングゾーンの設置などが、まずはあげられる。また、原告の場合、公共交通機関の利用（乗車）時には、痛みや疲労を覚え、転倒の危険があるのであるから、本人が望む自家用車での移動を保障することは、活動や参加における権利侵害を除去するために、適切な「特別の措置」といえる。その際、先に述べたとおり、少なくとも、障害者に車の購入代金と維持費の全額を負わせることは許されないであろう。車の購入費や維持に要する経費についても、障害者権利条約第20条(a)項がいう「妥当な費用で」収まるよう、公費補填の措置がとられるべきである。

とくに保護受給者に対しては、生活保護法の主旨からしても、これらの支出によって生活保護法が保障する最低生活費を下回ることのないよう、車の維持に要する費用の全額を公費で保

障すべきということになる。もっとも原告は、保護受給以前に息子さんから自家用車を贈与されているので、保護受給中は、上記した車の維持に要する費用について、生活保護制度によって保障されるべきという結論になろう。

これらの例にみるよう、国が法令などによって、障害者に対する格差と差別を是正する措置をとることが「特別の措置」であり、これらは障害者一般に開かれた制度といえる。

③ 合理的配慮 (Reasonable Accommodation)

非常に個別性の高い環境調整による平等の確保のことを「合理的配慮」という。この訳語は政府仮訳に使用されているので、以下それに従うことにするが、「適切な便宜供与」と訳すこともできる。

本件についていえば、「車による自由な移動」における「合理的配慮」とは何かという点である。原告の場合は、姿勢が「過屈曲」の状態になると人工股関節が外れることがあるので、それを防止するために座席の改造を行っているが、この措置を国・地方公共団体が実施したのであれば、障害者に対する合理的配慮といえよう。

運転座席の完全固定化が一般車でも簡単な操作で行えるのであれば、ユニバーサルデザインといえるのであろうが、そのようにはなっていないので、原告は運転席の改造を自ら行ったのである。前述したように、この改造にあたって原告は、枚方市から身体障害者自動車改造費助成金10万円を受けている。この助成額の当否は措くとしても、障害者の実情に沿った便宜供与ということができ、「合理的配慮」のひとつと言える。

つまり、障害者の障害状態の個性や人格の固有性に即した環境調整によって平等を確保することを合理的配慮というのである。

ノーマライゼーションの提唱者であるバンク・ミケルセンの言う「特別の配慮」は、権利条約では上記の諸点と関わっている。積極的差別是正策である「特別の措置」を社会的に保障することによって機会の均等を実現するとともに、しかもその際、一律の積極的差別是正策を講じるだけでなく、同じ障害をもつ人でも受障の年齢や現在の年齢、また性別などの属性、さらには、その人をとりまく環境などは個々に異なっているので、障害の個別的な態様や人格の固有性に即した措置を意味する「合理的配慮」がとられなければならない、ということになる。

5. わが国におけるノーマライゼーションの受容過程

(1) 国際障害者年 (1981年) 以降の変化

さて、これまで述べてきた国連レベルにおける障害者の人権保障のあゆみは、わが国の障害関連法制や施策にも大きな影響を与えている。とくにその画期になったのは、1981年に「完全参加と平等」(Full Participation and Equality)をテーマに開かれた「国際障害者年」といっ

てよいであろう。1979年の国連総会で採択された「国際障害者年行動計画」は、「国際障害者年の目的は、障害者の社会生活とかれらの生活する社会の発展に対する障害者の『完全参加』、および、かれらの社会における他の市民との等しい生活諸条件を意味する『平等』の目標の実現、また社会経済的発展による生活諸条件の改善の平等な享受などを促進することである」と述べ、各国政府にこの観点から障害者政策や法制度を見直し、長期計画を策定することを求めたのである。

国際障害者年終了後のわが国の障害者制度改革の主たる動向としては、所得保障制度では障害基礎年金を創設（1985年）し、従来の障害福祉年金額を引き上げた点、雇用保障制度では身体障害者雇用促進法を障害者雇用促進法に改正（1987年）し、対象拡大等を行ったこと、福祉制度において、在宅3本柱といわれたホームヘルプサービス、デイサービス、ショートステイが、市町村事業として法律上位置づけられた（1986年）点などが挙げられる。

(2) 1990年代以降の動向——障害者基本法の制定

国連は1982年の総会において、国際障害者年を引き継ぐ「国連・障害者の10年」（1983～1992年）を定め、10ヵ年の達成目標を示す「障害者に関する世界行動計画」を採択した。この計画は、障害者施策の領域を「予防、リハビリテーション、機会の均等化」の3点に整理し、「機会の均等化」とは「物理的環境、住宅と交通、社会サービスと保健サービス、教育や労働の機会、スポーツやレクリエーションの施設を含めた社会の全体的機構を、すべての人が利用できるプロセスを意味する」とし、環境改善を機会均等という概念で独立させた点が特徴といえる。こうした観点は、「国連・障害者の10年」の総括の上に、1993年に国連総会で採択された「障害者の機会均等化に関する標準規則」に引き継がれている。この「標準規則」は、障害者が社会の一員として、非障害者と同じ権利を行使できるよう、福祉、教育、雇用等の22の項目を「障害者施策において実施すべき標準的な指針」として提示したものである。

こうした国連の一連の活動がわが国の障害者政策に与えた影響は大きく、1993年に「心身障害者対策基本法」が大改正され、「障害者基本法」が成立した。主な改正点として、①障害者の定義の変更による対象の拡大、②第1条（目的）や第3条（理念）の規定に「活動の参加」などの社会参加の文言が盛り込まれた点、③障害者施策を計画的に進めるため「障害者基本計画」と「障害者施策推進協議会」の設置を規定した点（第27～30条）などが指摘できる。

本件に関連する「移動の自由」の実質化を企図した法律としては、「高齢者、身体障害者等が円滑に利用できる特定建築物の建築の促進に関する法律」（いわゆる「ハートビル法」1994年）、「高齢者、身体障害者等の公共交通機関を利用した移動の円滑化の促進に関する法律」（いわゆる「バリアフリー法」2000年）が成立している。障害者の移動の自由を制約している建築物や公共交通機関のバリアフリー化へ向かう、第一歩ということができよう。両法制定の

背景には、障害者差別禁止法の嚆矢ともいえる、1990年制定の「障害をもつアメリカ人法」(ADA)の「衝撃」がある。同法は、障害者の交通や通信などの利用や雇用などにおいて、障害者を差別してはならないとするもので、各国の障害者施策の中でも、交通や通信の利用改善と雇用施策に与えた影響は大きかった。

ところで、障害者基本法で規定された「障害者基本計画」の策定は、1995年の「障害者プラン——ノーマライゼーション7ヵ年戦略」において具体化した。政府による初めての障害者政策推進計画であり、推進本部長は内閣総理大臣である。同プランは、「……ライフサイクルの全ての段階において全人間的復権を目指すリハビリテーションの理念と、障害者が障害のない者と同様に生活し、活動する社会を目指すノーマライゼーションの理念」に立脚して推進すると述べている。外来語であることもあって、これら二つの福祉理念は誤訳に悩まされ、これまでは身体障害者福祉法にみられるように、リハビリテーションを更生と訳すなど、一面的理解にとどまるが多かったが、上記引用の説明に関しては、正確に表現していると評価できる。

子どもや高齢者の福祉制度と比べれば立ち遅れたとはいえ、「障害者基本法」の制定と「障害者プラン」の策定によって、障害者の人権保障の流れをベースに、社会参加の促進、在宅福祉施策の法定化、当事者の意見の尊重と障害者施策推進協議会の設置、難病・精神障害者などへの障害範囲の拡大などが行われ、1990年代はわが国の障害者施策の転換を記したといえよう。なお、「障害者プラン」が完了した2002年には、2003年から10年間の「新障害者基本計画と新障害者プラン」が閣議決定された。国として障害者施策充実のために、計画的な障害者行政を実施するスタイルが確立したと評価できるであろう。

(3) 2004年の障害者基本法の改正

わが国の障害関連施策の基本を示す、2004年に改正された障害者基本法の内容について、本件の争点を意識して以下述べておきたい。主要な改正事項は次に示す4点である。

第1は、これまでは規定のなかった障害者差別を禁止する条項を新たに加えたことである。

まず、基本理念(第3条3項)に、「何人も、障害者に対して、障害を理由として、差別することその他の権利利益を侵害する行為をしてはならない」と、障害者への差別禁止の条項が初めて規定された。また、国及び地方公共団体の責務(第4条)に関して、「障害者の権利の擁護及び障害者に対する差別の防止を図りつつ障害者の自立及び社会参加を支援すること等により、障害者の福祉を増進する責務を有する」と規定した上で、障害者の福祉を増進するための具体的な手段として、権利擁護、差別防止、自立及び社会参加の支援を明示した。国民の責務(第6条)については新たに、「障害者が差別されることなく、社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加することができる社会の実現に寄与するよう努めなければならない」との文言が追加された。

第2は、障害者の「地域での自立した」暮らしの保障が強調されていることである。

施策の基本方針（第8条）では、「障害者の福祉に関する施策を講ずるに当たっては、障害者の自主性が十分に尊重され、かつ、障害者が、可能な限り、地域において自立した日常生活を営むことができるよう配慮されなければならない」との文言が新たに追加された。障害者福祉施策を実施する公的機関は、「（障害者が）地域において自立した日常生活を営むことができるよう配慮されなければならない」のであるから、自立生活を損なうような措置、本件のように自家用車の売却を指示するような行政機関の措置は、この条文に反するといえよう。

また、改正法では、旧法に規定されていた、障害者・家族の「自立への努力」（旧法第6条「障害者は、その有する能力を活用することにより、進んで社会経済活動に参加するよう努めなければならない」〔2 障害者の家庭にあっては、障害者の自立の促進に努めなければならない〕）の条文は削除され、公的施策に先立って障害者の自助と家族の扶助を前提にしないことが確認された。

第3は、バリアフリーの考え方を法文上に取り入れたことである。これは1994年のハートビル法とその改正（2002年）などの影響を受けた変更である。これまでの公共的施設の利用、情報の利用等の項目を、それぞれ、公共的施設のバリアフリー化（第18条）、情報の利用におけるバリアフリー化（第19条）に改めて、内容を拡充した。

第4は、新たに相談等（第20条）に関する条項をたて、成年後見制度や、その他障害者の権利利益保護等のための施策、または制度の活用について書き加えたことである。

（4）2011年の障害者基本法の改正の要点——差別禁止規定を中心に

上記の障害者基本法は、本年（2011年）8月5日法律第90号によって、多くの条文が改正された。差別禁止に直接関わる部分は、第4条および第2条である。以下条文を掲げる。

（差別の禁止）

第四条 何人も、障害者に対して、障害を理由として、差別することその他の権利利益を侵害する行為をしてはならない。

2 社会的障壁の除去は、それを必要としている障害者が現に存在し、かつ、その負担が過重でないときは、それを怠ることによって前項の規定に違反することにならないよう、その実施について必要かつ合理的な配慮がなされなければならない。

3 国は、第一項の規定に違反する行為の防止に関する啓発及び知識の普及を図るため、当該行為の防止を図るために必要となる情報の収集、整理及び提供を行うものとする。

（障害者の定義）

第二条 この法律において、次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各号に定めるとこ

ろによる。

一 障害者 身体障害, 知的障害, 精神障害 (発達障害を含む。) その他の心身の機能の障害 (以下「障害」と総称する。) がある者であつて, 障害及び社会的障壁により継続的に日常生活又は社会生活に相当な制限を受ける状態にあるものをいう。

ニ 社会的障壁 障害がある者にとって日常生活又は社会生活を営む上で障壁となるような社会における事物, 制度, 慣行, 観念その他一切のものをいう。

改正前は第4条1項 (旧法では第3条3項) の部分のみが差別禁止の規定であつたのが, これに第2項が加わり, 「社会的障壁」 (第2条で規定) を除去する措置において, 「合理的な配慮がなされなければならない」ことを定め, かつ第3項を立て, 国の責務が規定された点が注目される。また, 差別是正に関わつて, 同法第12条 (法制上の措置等) では「政府は, この法律の目的を達成するため, 必要な法制上及び財政上の措置を講じなければならない」とあり, これを根拠に差別を是正するための国の支出を求めることは可能と考えられる。

また, 本法の可決にあたり, 衆議院および参議院で附帯決議がなされた。両院ともほぼ同文であるが, その第3項目には「障害者に対する障害を理由とする差別や権利利益侵害が行われた場合の, 迅速かつ効果的な救済のために必要な措置を検討すること」とある。国会の附帯決議は, 法律を解釈する際の補足として位置づけられることから, この決議もあわせて引用した次第である。

小括 —— 原告の「移動の自由」を実現するために

以上, 国連を中心とする障害者の人権保障のあゆみを「障害者権利条約」まで述べ, わが国における障害関連法制の展開を「障害者基本法」を軸に, 本年度改正までふりかえつた。それぞれの節において, 本件に即して一定のコメントを述べてきたが, 最後にそのまとめを行っておきたい。

本件の争点は, 被告処分庁が処分価値をもたない自家用車の売却を指示し, これに従わないとして保護を廃止し, 生活困窮に陥つた原告による再度の保護申請に対しても, 自家用車の保有を理由に却下した点にある。

「障害者権利条約」第20条「個人的な移動を容易にするために」が明確に示しているように, そしてわが国においても, 1980年代半ば以降の一連の障害関連法制の改正に見られるように, 徒歩での移動に制限と痛みのある原告の移動の自由を実現するために, 自家用車の保有を当然のこととして認めるとともに, 本来は, その購入費用や維持費用 (の一部) が支給されてしかるべきである。そうした措置によってこそ, 「障害者が障害のない者と同様に生活し, 活動する社会を目指す」 (「障害者プラン」1995年) ノーマライゼーションが実現するのである。そ

れにもかかわらず、既に保有している自家用車の保有を認めずその処分を指示するのは、そもそも権利条約や障害者プランの想定外にあり、ゆえなく原告の移動の自由を剥奪する暴挙といわなければならない。

また、被告処分庁が行った処分は、2004年改正の障害者基本法第3条3項（現行法では第4条1項）がいう「何人も、障害者に対して、障害を理由として、差別することその他の権利利益を侵害する行為をしてはならない」に該当する差別行為であるといえよう。本件に即して言えば、原告の「自立及び社会参加」の手立てとして自家用車があるのだから、この保有は当然に認められるべきであり、被告処分庁が車の保有を理由として保護申請を却下したのは、結果として、同法がいう「障害を理由として、差別することその他の権利利益を侵害する行為をしてはならない」に抵触する行為ということになる。

ところで、障害者基本法の差別禁止規定がいう差別とは、何を指すのであろうか。政府（内閣府）に設置されている「障がい者制度改革推進会議」の「差別禁止部会」では、差別を①直接差別（障害を理由に不利な扱いをする）②間接差別（障害を理由としないが、結果として障害者が不利になる扱いをする）③合理的配慮の欠如、の3類型に分類して検討が進められている。この類型に従えば、被告処分庁が行った保護申請の却下は、原告のような障害者の社会参加にあたって、「特別の措置」および「合理的配慮」の方策というべき改造自家用車の保有に対して、それを認めないということであり、それはここでいう「間接差別」および「合理的配慮の欠如」に相当するといえる。しかし、障害者基本法はそうした差別行為に対して罰則規定は設けておらず、それゆえ内閣府において現在、実効性をもつ障害者差別禁止法の制定に向けた議論が行われているところであるが、いずれにせよ被告処分庁によるこうした行為は、障害者基本法がいう差別禁止規定に該当する行為とみなされる。

「個人的な移動を容易にする」ための措置は、生活保護受給者を例外とはしていない。にもかかわらず、本件で問題となっている保護課長通知（第3の12）が、障害者の自動車保有について、保有目的を通院のみに限定し、公共交通機関の利用が著しく困難等の厳しい要件を課している点は問題である。障害により歩行に制約のある保護受給者の自動車での移動の範囲を通院のみに限定する主旨であり、生活保護法の目的である「健康で文化的な最低生活の保障」からも逸脱しているといえるのではないだろうか。この課長通知は、日常活動や社会参加の基礎となる移動の自由を明確に保障した障害者権利条約に違反することはもとより、わが国の障害者基本法などの障害関連法規に照らしても、その趣旨に反するといわなければならない。

しかも、こうした制限的な内容をもつ課長通知ではあるが、裁判資料を通読すると原告はその要件を満たしていると判断できることから、被告処分庁による原告の保護申請の却下は、課長通知からも逸脱する処分であったと考えられる。

ところで、もし原告が保護受給以前に、自家用車と同様、移動の自由を保障する方策のひとつである車椅子を取得していたとしたら、被告処分庁は売却を指示したであろうか。車椅子の

給付・貸与は、障害者自立支援法にもとづいて、市町村が行う地域生活支援事業の「日常生活用具等給付事業」として実施されている。市町村事業として行われているため自治体間格差はあるが、ほとんどは自己負担なしに車椅子が給付・貸与されている。このように、当人の身体の状態に合わせたオーダーメイド型の車椅子であっても、障害者自立支援法による市町村事業として給付・貸与されるのに、なぜ自家用車なら売却を指示するのか。内閣府「消費動向調査」(2010年3月)によれば、自家用車の保有率は83.3%であるが、これだけ普及していても、被告処分庁には依然として、自家用車の保有は障害がある保護受給者であっても、贅沢品とみなすような「救貧的(貧民抑圧的)な」発想が残っているのではないか。

移動に制約のある保護受給者は、この社会を構成する一員ではないのであろうか。保護受給者に限って、なぜ社会参加を閉ざすような理不尽な措置をとるのか、障害がある保護受給者を社会から締め出す行為といわざるを得ない。かつてスウェーデンの障害者運動のスローガンであった“A Society for All”が、ポスト国際障害者年の企画のテーマになったことがある。「みんなのための社会」づくりの呼びかけは、これまでの社会は、障害のある人々の存在を無視して設計してきたのではないかという問い直しであり、どのような境遇にある人でも、ともに生きることのできる社会の創造を提案していたことを想起しておきたい。

(すずき つとむ 社会福祉学科)

2011年10月31日受理