

III 欠格条項

ワーキングチーム 瀬 山 紀 子

1. 欠格条項調査の概要

(1) 調査実施の経過とその目的

本調査は、「アジア太平洋障害者の十年」最終年記念フォーラムキャンペーン委員会政策部会が、「欠格条項総点検キャンペーン」として、全国の都道府県・指定都市、市町村を対象に、障害者の社会参加を法律上閉ざしている障害を理由とした資格制限、利用制限などの欠格条項の実態を明らかにするために実施したものである。

国レベルでの障害者欠格条項に関する取り組みは、1993年に策定された「障害者対策に関する新長期計画」に法制度のバリア除去の必要性が書かれて以降、見直し・検討する課題となってきた。また、新長期計画後、欠格条項の見直しをより一層進めるために、国は1999年8月に「障害者に係る欠格条項の見直しについて」という文書を各省庁に示し、「障害者が社会活動に参加することを不当に拒む要因」となる欠格条項のさらなる見直しを図ることを目的に、政府としての対処方針を定め、現在も国レベルでの取り組みを進めている。

こうした国レベルでの欠格条項と同時に、都道府県・市町村の自治体が保持する条例・規則のなかに障害を理由とした欠格条項が存在している。しかし、そうした自治体レベルの欠格条項について、これまで網羅的な調査はなく、そのために自治体が保持する欠格条項の問題に対する認識や、それを除去するための取り組みは、これまで十分に行われてはこなかった。

本調査は、自治体レベルでの障害者欠格条項の実態を総点検することで、①法制度のバリアとしての欠格条項が国レベルに留まらず、自治体レベルの問題であることを明らかにし、②そうしたバリアを除去するための取り組みが現在必要とされていることを明らかにする、という二つの目的によってすすめられた。

(2) 調査実施の時期と方法

本調査は、2001年12月～2002年5月に、全国の自治体（都道府県・指定都市、市町村）に、アンケート調査票を郵送し、回答を求めるという方法で行われた。なお、本調査は同じくアジア太平洋障害者の十年最終年記念フォーラム政策部会が行った「(全国自治体における) 障害者計画の策定・実施状況」についてのアンケート調査と合わせて実施した。

(3) 調査の対象と内容

本調査で対象とした欠格条項は、①自治体が持つ条例・規則といった法規に規定されている障害を理由とした制限、②受験資格に規定されている障害を理由とした制限、③受験時（試験）における適切な配慮の有無、④公営住宅の入居に関する制限規定、⑤公的施設の利用に関する制限規定、⑥議会や教育委員会等の傍聴に関する制限規定の6項目である。

また、特に本調査では、条例・規則といった法規に示される欠格事由の有無と合わせて、資格試験実施段階での実質的な制限（受験資格）、及び受験時における必要な配慮の実施の有無について調査対象に定め、

実質的な制限をもたらす制度を幅広く調査することを目的とした。その際、選択肢には、障害種別による制限規定をあげた選択肢ではなく、どのような表現において制限が行われているかを把握するために、制限の具体的な表記内容を上げた（特に精神障害に関する規定は複数の表現による）。

なお、本調査での対象を絞り込むに当たっては、先行する全家連（全国精神障害者家族会連合会）モノグラフにおける欠格条項調査と、障害者欠格条項をなくす会の公的施設の利用、及び、会議や行政委員会の傍聴制限に関する調査結果を参考にした。

2. 都道府県・指定都市調査 集計結果

回収状況：都道府県・政令指定都市向け：94.9%（56/59）

16-1 条例・規則などに資格制限（欠格事由）が設けられていますか。

警察職員、ふぐ処理師（ふぐ調理師）に、複数の欠格条項がみられる。警察職員、ふぐ調理師の欠格事由は、都道府県の保持する条例・規則に規定されたものである。

表III-1

	該当する 条例・規則等がない	該当する条例・規則等に資格制限（欠格事由）に関する規定はない	精神障害	精神病	てんかん	知的障害	色覚障害	視覚障害（目の見えない者などの規定）	聴覚障害（耳の聞こえない者などの規定）	口のきけない者	体が不自由な者	その他の障害・病気	回答なし	回答者数
都道府県一般事務職員	14 25.0	37 66.1	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	1 1.8	5 8.9	56 100.0
都道府県現業職員	17 30.4	33 58.9	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	6 10.7	56 100.0
消防職員	6 10.7	13 23.2	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	37 66.1	56 100.0
警察職員	13 23.2	27 48.2	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	1 1.8	1 1.8	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	15 26.8	56 100.0
学校職員	23 41.1	24 42.9	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	9 16.1	56 100.0
ふぐ処理師・ふぐ調理師	15 26.8	10 17.9	4 7.1	5 8.9	1 1.8	0 0.0	2 3.6	5 8.9	0 0.0	0 0.0	0 0.0	4 7.1	19 33.9	56 100.0

（上段：実数，下段：%，以下同じ）

16-2 募集要項等に書かれている受験資格に以下に該当する制限を設けていますか。

都道府県の一般事務職員、現業職員及び学校職員の場合、受験資格に制限を設けていないとの回答が70%を上まわった。回答なしが70%を上まわった消防職員については、そもそも都道府県では受験を実施していない場合があることによると思われる。一方で、警察職員については、色覚、聴覚についても制限を設けていることが明らかになっている。「精神が正常であること」という規定による制限は、ふぐ調理師でみられた。

表III-2

	受験資格に制限は設けていない	心身ともに健康であること（業務遂行に支障のない健全な身体であること）	自力で通勤し勤務遂行可能なこと	活字印刷文による出題に対応可能な人	色覚が正常であること	聴覚が正常であること	精神が正常であること	その他	回答なし	回答者数
都道府県一般事務職員	40 71.4	2 3.6	7 12.5	10 17.9	1 1.8	0 0.0	0 0.0	5 8.9	4 7.1	56 100.0
都道府県の現業職員	44 78.6	0 0.0	1 1.8	4 7.1	0 0.0	0 0.0	0 0.0	3 5.4	6 10.7	56 100.0
消防職員	6 10.7	5 8.9	1 1.8	2 3.6	2 3.6	3 5.4	0 0.0	3 5.4	42 75.0	56 100.0
警察職員	24 42.9	7 12.5	1 1.8	2 3.6	12 21.4	3 5.4	0 0.0	8 14.3	14 25.0	56 100.0
学校職員	41 73.2	2 3.6	1 1.8	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	5 8.9	8 14.3	56 100.0
ふぐ処理師・ふぐ調理師	22 39.3	2 3.6	1 1.8	1 1.8	1 1.8	0 0.0	3 5.4	4 7.1	26 46.4	56 100.0

16-3 過去5年以内に、以下に該当する試験、また試験の際の通訳配置等を行いましたか。

「実施していない」という回答が、50%以上になったものは、警察職員、都道府県の現業職員。点字試験については、学校職員が42.9%（24都道府県、指定都市含む）、都道府県の一般事務職員で21.4%にあたる12都道府県（指定都市含む）が実施している。試験場のアクセスについても、学校職員、都道府県の一般事務職員で多く見られた。学校職員については、他のものと比べ、試験の際の配慮が全般的におおく実施されていることが明らかになった。

表III-3

	実施していない	点字試験を実施	拡大文字試験を実施	手話通訳、筆記通訳の配置	試験場のアクセスや構造の配慮	その他	回答なし	回答者数
都道府県の一般事務職員	16 28.6	12 21.4	16 28.6	16 28.6	29 51.8	5 8.9	3 5.4	56 100.0
都道府県の現業職員	37 66.1	4 7.1	4 7.1	5 8.9	11 19.6	0 0.0	6 10.7	56 100.0
消防職員	11 19.6	1 1.8	1 1.8	0 0.0	3 5.4	0 0.0	41 73.2	56 100.0
警察職員	30 53.6	1 1.8	2 3.6	1 1.8	10 17.9	2 3.6	16 28.6	56 100.0
学校職員	10 17.9	24 42.9	11 19.6	20 35.7	21 37.5	8 14.3	9 16.1	56 100.0
ふぐ処理師・ふぐ調理師	23 41.1	1 1.8	1 1.8	1 1.8	3 5.4	2 3.6	27 48.2	56 100.0

17-1 貴自治体の公営住宅単身入居者募集要項、しおり等に障害・病気を理由とした入居制限に関する記載がありますか。

入居制限を設けていない自治体が半数の29都道府県（指定都市含む）にのぼった。しかし、常時介助を必要とする重度身体障害者に関する入居制限を設けている自治体が9都道府県。但し、常時介助を必要とする重度障害者については、「重度身体障害者であっても居宅で常時介助を受けられる者であれば可」といった規定も見られるため、この調査では、どのレベルでの制限であるかをはっきりさせることができなかつたことが問題としてあげられる。精神障害者、知的障害者についての制限が少なかったことについても、制限がないと考えるよりも、そもそも、入居者として想定されていない（入居枠が設定されていない）といったことと、公営住宅法施行令第6条が、単身入居できる者の例示規定であり、精神障害者、知的障害者の場合、その規定の対象になっていないことによって、制限されていること自体が認識されていないと

ということが問題としてあげられる。

表Ⅲ－４

入居資格に関する制限はない	常時介助を必要とする重度身体障害者に関する入居制限を設けている	精神障害に関する入居制限を設けている	知的障害に関する入居制限を設けている	その他	回答なし	回答者数
29 51.8	9 16.1	4 7.1	4 7.1	10 17.9	7 12.5	56 100.0

17-2 貴自治体の公的施設の利用に関して、障害を理由とする制限が設けられていますか。

都道府県、指定都市レベルでは、公的施設の利用制限はほぼ見られない。また、都道府県、指定都市レベルでは、公的施設の利用に関する条例や規則を設けていないとした自治体も10%前後見られた。

表Ⅲ－５

	市民施設	福祉施設	保養施設	教育施設	生涯学習施設	図書館	スポーツ施設
該当する条例・規則等がない	6 10.7	5 8.9	5 8.9	7 12.5	3 5.4	5 8.9	6 10.7
該当する条例・規則等に利用制限に関する規定はない	38 67.9	45 80.4	27 48.2	40 71.4	44 78.6	48 85.7	48 85.7
精神に異常のある者（精神異常者）	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0
精神病者	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0
精神錯乱者	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0
精神に障害がある者	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0
精神に疾患がある者	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0
精神的に欠陥がある者	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0
精神薄弱	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0
白痴	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0
知的障害	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0
てんかん	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0
目の見えない者	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0
耳の聞こえない者	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0
口のきけない者	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0
体が不自由な者	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0
その他	0 0.0	1 1.8	0 0.0	0 0.0	1 1.8	0 0.0	0 0.0
回答なし	12 1.4	5 8.9	24 42.9	9 16.1	9 16.1	2 3.6	2 3.6
回答者数	56 100.0	56 100.0	56 100.0	56 100.0	56 100.0	56 100.0	56 100.0

17-3 貴自治体の議会、委員会等の傍聴に関して、障害を理由とする制限が設けられていますか。

都道府県、指定都市レベルでは、議会・委員会等の傍聴に関する制限は見られない。

表III-6

	該当する 条例・規則等がない	該当する 条例・規則等に利用制限に関する規定はない	精神に異常のある者(精神異常者)	精神病患者	精神錯乱者	精神に障害がある者	精神に疾患がある者	精神的に欠陥がある者	精神薄弱	白痴	知的障害	てんかん	目の見えない者	耳の聞こえない者	口のきけない者	体が不自由な者	その他	回答なし	回答者数
議会	5 8.9	49 87.5	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	2 3.6	56 100.0
教育委員会	5 8.9	47 83.9	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	4 7.1	56 100.0
人事(公平)委員会	10 17.9	41 73.2	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	5 8.9	56 100.0

3. 市町村調査 集計結果

回収状況：市区町村向け：48.0% (1,552/3,235)

19-1 条例・規則などに資格制限(欠格事由)が設けられていますか。

市町村の一般事務職員、及び現業については、少数自治体ではあるが、精神障害に関する欠格条項、また、知的障害、視覚障害、聴覚障害、身体障害に関する欠格条項を設けている自治体が見られた。警察職員、学校教員、ふぐ調理師については、87%以上が「回答なし」になっており、これらの資格については許認可権を市町村自治体が持たないことによると考えられる。また、学校教員については、国レベルで定められている学校教育法の規定との関連で、そもそも自治体レベルの条例・規則において資格制限を定めることはないとの判断が結果のような回答なしにつながったと考えられる。

表III-7

	該当する 条例・規則等がない	該当する 条例・規則等に資格制限(欠格事由)に関する規定はない	精神障害	精神病	てんかん	知的障害	色覚障害	視覚障害(目の見えない者などの規定)	聴覚障害(耳の聞こえない者などの規定)	口のきけない者	体が不自由な者	その他の障害・病気	回答なし	回答者数
市町村一の事務職員	741 47.7	606 39.0	4 0.3	3 0.2	0 0.0	2 0.1	0 0.0	1 0.1	2 0.1	1 0.1	3 0.2	4 0.3	193 12.4	1,552 100.0
市町村の現業職員	673 43.4	545 35.1	5 0.3	4 0.3	1 0.1	3 0.2	1 0.1	1 0.1	2 0.1	1 0.1	3 0.2	4 0.3	328 21.1	1,552 100.0
消防職員	265 17.1	141 9.1	12 0.8	12 0.8	5 0.3	10 0.6	25 1.6	28 1.8	24 1.5	16 1.0	21 1.4	11 0.7	1,105 71.2	1,552 100.0
警察職員	143 9.2	13 0.8	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	1,396 89.9	1,552 100.0
学校教員	163 10.5	31 2.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	1,358 87.5	1,552 100.0
ふぐ処理(調理)師	142 9.1	12 0.8	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	1,398 90.1	1,552 100.0

19-2 募集要項等に書かれている受験資格に以下に該当する制限を設けていますか。

市町村の一般事務職員、及び現業職員については、「自力通勤」、および「活字印刷文に対応可能な人」に限るとする実質的な制限を設ける自治体が複数存在した。また、少数自治体ではあるが、聴覚障害、精神障害に関する制限を設けている自治体が存在することも明らかになった。また「心身共に健康であること」という表現で事実上の制限を図っている自治体は、全体の9%（一般事務、現業とも139自治体）にのぼった。しかし、警察職員、学校教員、およびふぐ調理師については、市町村レベルでは募集を実施していない場合があり、回答なしが90%以上を占める結果となっている。

表III-8

	受験資格に制限は設けていない	心身ともに健康であること（業務遂行に支障のない健全な身体であること）	自力で通勤し勤務遂行可能なこと	活字印刷文による出題に対応可能な人	色覚が正常であること	聴覚が正常であること	精神が正常であること	その他	回答なし	回答者数
市町村一般事務職員	913 58.8	139 9.0	111 7.2	98 6.3	0 0.0	2 0.1	8 0.5	183 11.8	205 13.2	1,552 100.0
市町村の現業職員	810 52.2	139 9.0	73 4.7	57 3.7	0 0.0	1 0.1	7 0.5	151 9.7	384 24.7	1,552 100.0
消防職員	182 11.7	85 5.5	35 2.3	25 1.6	82 5.3	57 3.7	17 1.1	70 4.5	1,177 75.8	1,552 100.0
警察職員	57 3.7	2 0.1	1 0.1	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	6 0.4	1,486 95.7	1,552 100.0
学校職員	90 5.8	6 0.4	2 0.1	1 0.1	0 0.0	0 0.0	0 0.0	8 0.5	1,446 93.2	1,552 100.0
ふぐ処理師・ふぐ調理師	55 3.5	1 0.1	1 0.1	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	5 0.3	1,490 96.0	1,552 100.0

19-3 過去5年以内に、以下に該当する試験、また試験の際の通訳配置等を行いましたか。

市町村の一般事務職員、及び現業職員については、共に70%以上の自治体が過去5年以内には「実施していない」との回答を寄せた。試験に際する適切な配慮として、比較的多かったものは、「試験場のアクセスや構造の配慮」（一般事務4.1%、現業1.6%）で、手話通訳・筆記通訳の配置や、拡大文字試験、点字試験については、事務職で1%強、現業で1%未満に留まった。また、試験に際した「適切な配慮」を一つ以上実施した自治体の多くが、一つのみの実施に留まっている。

表III-9

	実施していない	点字試験を実施	拡大文字試験を実施	手話通訳、筆記通訳の配置	試験場のアクセスや構造の配慮	その他	回答なし	回答者数
市町村の一般事務職員	1,231 79.3	23 1.5	21 1.4	28 1.8	63 4.1	23 1.5	194 12.5	1,552 100.0
市町村の現業職員	1,120 72.2	10 0.6	2 0.1	9 0.6	25 1.6	9 0.6	381 24.5	1,552 100.0
消防職員	352 22.7	2 0.1	0 0.0	5 0.3	12 0.8	2 0.1	1,181 76.1	1,552 100.0
警察職員	70 4.5	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	2 0.1	1,480 95.4	1,552 100.0
学校職員	107 6.9	0 0.0	0 0.0	0 0.0	1 0.1	3 0.2	1,441 92.8	1,552 100.0
ふぐ処理師・ふぐ調理師	68 4.4	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	2 0.1	1,482 95.5	1,552 100.0

表III-10

	実施して いない	1つのみ 実施	2つ実施	3つ実施	4つ実施	5つ実施	回答なし	合計
市町村の 一般事務職員	1,231 79.2	105 6.8	14 0.9	7 0.5	1 0.1	0 0.0	194 12.5	1,552 100.0
市町村の 現業職員	1,120 72.1	49 3.2	1 0.1	0 0.0	1 0.1	0 0.0	381 24.5	1,552 100.0
消防職員	352 22.7	17 1.1	2 0.1	0 0.0	0 0.0	0 0.0	1,181 76.1	1,552 100.0
警察職員	70 4.5	2 0.1	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	1,480 95.4	1,552 100.0
学校職員	107 6.9	4 0.3	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	1,441 92.8	1,552 100.0
ふぐ処理師・ ふぐ調理師	68 4.4	2 0.1	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	1,482 95.5	1,552 100.0

20-1 貴自治体の公営住宅単身入居者募集要項、しおり等に障害・病気を理由とした入居制限に関する記載がありますか。

都道府県指定都市の調査と同じく、入居制限を設けていないとする自治体が半数以上の913自治体にのぼった。しかし、常時介助を必要とする重度身体障害者に関する入居制限を設けている自治体が136自治体(8.8%)存在した。但し、都道府県調査結果でもふれたように、常時介助を必要とする重度障害者については、「重度身体障害者であっても居宅で常時介助を受けられる者であれば可」といった規定を設けている自治体も存在するため、この調査では、どのレベルでの制限であるかをはっきりさせることができなかった。また、精神障害、知的障害についての制限が少なかった(共に4%以下)ことについても、都道府県・指定都市調査結果と同じく、制限がないと考えるよりも、そもそも、入居枠が設定されていないという問題、また、公営住宅法施行令第6条が、単身入居できる者の例示、規定であり、精神障害者、知的障害者の場合、その規定の対象になっていないことによって、制限されていること自体が認識されていないことが問題としてあげられる。

表III-11

入居資格に関する制限はない	常時介助を必要とする重度身体障害者に関する入居制限を設けている	精神障害に関する入居制限を設けている	知的障害に関する入居制限を設けている	その他	回答なし	回答者数
913 58.8	136 8.8	60 3.9	38 2.4	182 11.7	319 20.6	1,552 100.0

20-2 貴自治体の公的施設の利用に関して、障害を理由とする制限が設けられていますか。

少数自治体ではあるが、公的施設の利用制限を有する自治体が存在することが明らかになった。また、利用制限の多くは、精神障害に関する制限であることが明らかになった。市民施設では、14の自治体が「精神に異常のある者」、3つの自治体が「精神病患者」「精神に障害がある者」、2つの自治体が「精神錯乱者」の規定で、利用を制限していることが明らかになった。

また、精神障害を理由とした利用制限は、教育施設、生涯学習施設、図書館、スポーツ施設にそれぞれ複数存在することが明らかになっている。

表III-12

	該当する 条例・規 則等がない	該当する 条例・規 則等に利 用制限に 関する規 定はない	精神に異 常のある 者(精神 異常者)	精神病者	精神錯乱 者	精神に障 害がある 者	精神に疾 患がある 者	精神的に 欠陥があ る者	精神薄弱	白痴	知的障害	てんかん	目の見え ない者	耳の聞こ えない者	口のきけ ない者	体が不自 由な者	その他	回答なし	回答者数
市民施設	295 19.0	860 55.4	14 0.9	3 0.2	2 0.1	3 0.2	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	52 3.4	329 21.2	1,552 100.0
福祉施設	287 18.5	898 57.9	7 0.5	1 0.1	1 0.1	3 0.2	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	1 0.1	0 0.0	1 0.1	1 0.1	1 0.1	1 0.1	47 3.0	312 20.1	1,552 100.0
保養施設	292 18.8	307 19.8	0 0.0	0 0.0	0 0.0	1 0.1	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	22 1.4	931 60.0	1,552 100.0
教育施設	284 18.3	492 31.7	2 0.1	0 0.0	1 0.1	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	27 1.7	749 48.3	1,552 100.0
生涯学習 施設	261 16.8	563 36.3	1 0.1	0 0.0	0 0.0	1 0.1	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	31 2.0	697 44.9	1,552 100.0
図書館	297 19.1	771 49.7	6 0.4	4 0.3	2 0.1	2 0.1	2 0.1	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	44 2.8	430 27.7	1,552 100.0
スポーツ 施設	284 18.3	910 58.6	10 0.6	3 0.2	2 0.1	3 0.2	1 0.1	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	51 3.3	295 19.0	1,552 100.0

20-3 貴自治体の議会、委員会等の傍聴に関して、障害を理由とする制限が設けられていますか。

議会及び教育委員会の傍聴について、「白痴」を理由とした傍聴制限を設けている自治体が存在するといことが明らかになった。また、教育委員会の傍聴に関しては、「精神に異常のある者(精神異常者)」の規定で制限を設けている自治体が201自治体に上るなど、精神障害に関わる多くの欠格条項(傍聴制限)が存在する実態が明らかになった。

表III-13

	該当する 条例・規 則等がない	該当する 条例・規 則等に利 用制限に 関する規 定はない	精神に異 常のある 者(精神 異常者)	精神病者	精神錯乱 者	精神に障 害がある 者	精神に疾 患がある 者	精神的に 欠陥があ る者	精神薄弱	白痴	知的障害	てんかん	目の見え ない者	耳の聞こ えない者	口のきけ ない者	体が不自 由な者	その他	回答なし	回答者数
議会	252 16.2	962 62.0	61 3.9	11 0.7	7 0.5	14 0.9	4 0.3	2 0.1	1 0.1	1 0.1	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	85 5.5	174 11.2	1,552 100.0
教育委員会	275 17.7	721 46.5	201 13.0	9 0.6	11 0.7	46 3.0	7 0.5	6 0.4	3 0.2	1 0.1	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	60 3.9	265 17.1	1,552 100.0
人事(公平) 委員会	496 32.0	435 28.0	20 1.3	1 0.1	2 0.1	6 0.4	1 0.1	1 0.1	1 0.1	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	22 1.4	579 37.3	1,552 100.0

(補足)

なお、法律との関連では、都道府県・指定都市、市町村共に、自治体職員に関しては地方公務員法第16条(成年被後見人又は被保佐人を、条例で定める場合を除き「欠格」とする規定)、学校職員については、学校教育法第9条(成年被後見人又は被保佐人を欠格とする規定)に基づいて定めるとする回答が複数寄せられた。また、公営住宅については、入居者資格を定めた公営住宅法第23条及び施行令第6条(身体上又は精神上著しい障害があるために常時の介護を必要とし、かつ、居宅においてこれを受けることができず、又は受けることが困難であると認められる者を除くとする規定)に基づくとする回答があった。

さらに、本調査では自治体の障害者雇用(障害者別枠採用試験)や試験の実施形態などについてはふれることができなかったほか、自治体間の公的施設の形態の違いに対応する設問が設定できなかったなどの問題があげられる。

欠格条項についての実態と課題

おお いし こういちろう
大 石 剛一郎

第1 総 論

- 1 欠格条項とは、特定の障害や病気を持つ人を類型的・一般的・一律に排除することを内容とする、法令等の規定を言う。欠格条項の背景には、抽象的な社会防衛（異質なもの・危険に思えるものとはかく排除・隔離しようとする考え方）を中心とした「全体的な利益」（とされているもの）を守ろうとする「社会的意思」がある。欠格条項は、地域社会における「差別と偏見」の産物であり、「差別と偏見」を制度化したもの、と言える。
- 2 「差別と偏見」には合理性がないことと同じ流れで、欠格条項に合理性はない。もしも各制度・システムの根本的・本来的な趣旨・目的が不当に害される危険が発生したら、個別・具体的にその危険に応じた的確に対応すれば良いのであり、その方が有効に対応できる。欠格条項により特定の人を一律に排除してしまうことは一般に、各制度・システムの根本的・本来的な趣旨・目的（万人の幸福追求）に反するものである。昔、ある学校教師が「通学すること自体に様々なハードルを設けられる「障害を持つ生徒」一般よりも、障害を持たない所謂「不良生徒」個別の方がずっと、授業の妨げになるし、学習・教育効果も低い」と述べていたことを思い出す。
- 3 「障害」はその大きな一要素として、「社会的不利」を含む。社会的不利の解消のためには、社会の側に「適切な配慮」「補助」が必要である。欠格条項を設けることは、その制度・場面における「適切な配慮」「補助」の放棄を意味する。所謂「インクルージョン」の否定を意味する。
- 4 更に、欠格条項は、自由と権利を奪うという意味において、実質的に見て、障害を理由とする言わば「刑罰」に近い。刑罰には罪刑法定主義があり、広い行政裁量による科刑は認められない。他方、欠格条項は、行政作用・行政の運用の中で、安易に設けられる。
- 5 欠格条項は厳存する。政府は「欠格条項の見直し」の方針を打ち出したが（平成11年8月9日総理府障害者施策推進本部）、その中身は、「障害を理由とする欠格条項は合理性のある限度に止めよう」と言うことに止まり、「障害を理由とする欠格条項は、適切な配慮・補助の放棄であって、合理性はない」と言い切らなかった。ゆえに禍根を残した。国家の法令レベルでも、欠格条項は少なからず残っているし、地域生活の身近な場面ほど、法規によらない、「なし崩し」的な欠格条項が散在しているようである。

第2 各 論

1 職員採用における「実質的な受験制限」

- (1) 今回のアンケート調査結果によれば、条例・規則等によるストレートな資格制限が、都道府県・政令指定都市レベルでは警察職員及びふぐ調理師に関して、市町村レベルでは一般事務職員・現業職員に関して、（数は少ないものの）未だ存在する。抽象的な危険の取締りに対する積極性が想定される警察職員については、その危うさを感じつつも「そうだろうな」と思うてしまうが、障害を持つ人の刑事手続保障の悲惨な状況を考えると、この部分の資格制限の廃止には一定の重要な意味があろう。

他方、地方自治体の職員に関する資格制限が条例・規則等の規定として（少数であっても）明確に存在することは、障害をもつ人の社会参加を推進する言わば「責任母体」たる地方自治体自身が、「欠格条項の肯定される余地」を積極的に認めていることを意味するものであろう。このことは、地方自治体の職員以外の場面における欠格条項の可能性を肯定・助長する作用があるものと思われ、障害を持つ人の社会参加を阻害する要因としてのマイナス意義は大きい。ここでは、前述の平成11年8月9日の総理府障害者施策推進本部による欠格条項の見直し（政府方針）が、欠格条項の完全撤廃という形で基本理念を打ち出したとは言えない内容になっていることの影響は否定できないだろう。

少なくとも地方自治体の職員の欠格条項は、「まず醜より始めよ」の故事に習い、障害を持つ人の社会参加推進のため、完全撤廃すべきである。

- (2) また、同アンケート調査結果によれば、募集要項等により「心身の健康」「自力による通勤と勤務」「活字印刷文による出題に対応可能」などのハードルを設ける「実質的な受験制限」については、都道府県・政令指定都市レベルでも市町村レベルでも少なくとも10～20パーセント程度残っている。

この種の実質的な受験制限は、受験自体できないということで、制限の効果が具体的・直接的であり、障害を持つ人が地方自治体の職員になるという形でクリアかつ公的に社会参加することを阻害してしまう効果は大きい。また、これは法規によらない実質的な欠格条項であり、安易に設定されやすいえに、「法律の根拠に基づかない行政作用による国民の自由・権利制限」という要素が強く、その法的な問題性は大きい。従って、この種の実質的な欠格条項は、絶対的に排除されるべきである。

2 受験における「適切な配慮」・「補助」

- (1) 今回のアンケート調査結果によれば、都道府県・政令指定都市の現業職員・警察職員では50パーセント以上、市町村の一般事務職員・現業職員については70パーセント以上の割合で、受験における「適切な配慮」・「補助」がなされていない。
- (2) 障害の特徴に応じた必要な配慮・補助がないことは、前述の募集要項等におけるハードル同様、法規によらない実質的な欠格条項であり、パーセンテージが高いことともあいまって、障害を持つ人の社会参加を阻害する効果及び法的な問題性は非常に大きい。
- (3) 必要な配慮・補助がないことは「外から見えにくいハードル」の性質を持つ。であるだけに、個別の状況・ニーズに注意してチェックする必要があるが、そもそも必要な配慮・補助がないということ自体が、障害を持つ人を積極的に社会から排除しているに等しい、という認識を浸透させる必要がある。そのためには、むしろ直裁に、全ての場面における「機会の平等」を実現するために、全ての場面における「障害の特徴に応じた必要な配慮・補助の必要性」を明確に定める法規の制定が積極的に求められるべきであろう。

3 公営住宅への入居制限、議会・教育委員会等への傍聴制限

- (1) 今回のアンケート調査結果によれば、公営住宅への入居制限については、都道府県・政令指定都市、市町村いずれにおいても、10～20パーセント程度存在するようである。但し、制限対象は主として「常時介助を要する重度身体障害者」であり、精神障害・知的障害についてはそもそも入居対象として想定されていない実態があるという。
- (2) また、同調査によれば、公的施設の利用制限については、都道府県・政令指定都市レベルではほとんど見られないが、市町村レベルでは少数ながら、教育・学習・スポーツ施設などにおいて「精神異常者」「精神錯乱者」「精神に欠陥がある者」などという表現により、主として精神障害に関する制限が存在することが明らかになった。
- (3) 更に、同調査によれば、議会・委員会の傍聴についての制限（障害を理由とする）に関して、都道

府県・政令指定都市レベルでは見られないが、市町村レベルでは少数ながら、「白痴」とか「精神異常者」「精神錯乱者」「精神に欠陥がある者」などという表現により精神障害に関する制限が残存していることが明らかになった。

- (4) 障害を理由とする欠格条項は、社会における障害に対する「差別と偏見」の象徴であり、それらの『制度化』という性質を持つ。社会における「差別と偏見」は主として、社会の障害に対する「無知」から来る。社会の障害に対する無知は、障害を持つ人の存在が見えにくい、障害を持つ人の声が聞こえにくい、というところの一つの大きな原因がある。

障害を理由とする公営住宅への入居制限や公的施設の利用制限は、地域において、障害を持つ人の存在を見えにくくするものである。とくに地域生活の身近な部分を担う市町村レベルでより制限が目立つこと、教育・学習・スポーツといった気軽に交流しやすい場面での制限があることのマイナス意義は大きい。

議会・委員会の傍聴についての制限は、障害を持つ人の声を聞こえにくくするものである。権利は主張しないと保障されない。権利主張するためには、権利の保障・侵害状況を知らなければならない。

傍聴制限は権利状況を知ることがを阻害することにより、権利主張を阻害するという効果を持つ。

更に、「白痴」「精神異常者」「精神錯乱者」「精神に欠陥がある者」などの用語を放置しておくことの「差別と偏見」助長効果も看過できない。

障害を理由とする公営住宅への入居制限や公的施設の利用制限、議会・委員会の傍聴についての制限は、全て撤廃すべきである。問題や危険は、適切な配慮・補助の保障と発生してからの対応（障害を持たない人の場合同様）によって処理されるべきものである。

第3 結 論

欠格条項に合理性はない。のみならず、欠格条項は、障害を持つ人から、社会参加の機会を奪い、権利主張機会を奪い、その存在自体、社会の差別と偏見を助長するものであり、そのマイナスの意義・効果は大きい。

欠格条項は完全撤廃すべきである。が、シラミ潰し作戦は無駄が多い。前提として明確に「差別と偏見の禁止」を制度化すべきである。厳然と存在しかつ排斥されるべき「差別と偏見」の内容・類型・基準などを明確にし、これを具体的な法律によって、制裁規定付きで禁止すべきである。

社会全体の意識改革を待つことはできないし、全面的には期待できない。残念ながら、「差別と偏見」はいつでも、どこにでも存在する。だからこそ、律する決め事が必要である。その決め事によって社会の自覚を促進させる手法が手早いし、現代の日本人向きだと思う。

調査結果からみえてきた課題

ワーキングチーム 金 政 玉

以下の中で、各調査一(1)「都道府県・政令指定都市障害者計画」策定・実施状況に関する調査、(2)「市町村障害者計画」策定・実施状況に関するアンケート調査、(3)当事者団体アンケート調査の結果、(4)「欠格条項総点検キャンペーン」調査一の結果からみえてきた課題をワーキングチームとしてとりまとめた。

(1)「都道府県・政令指定都市障害者計画」策定・実施状況に関するアンケート調査を終えて ～これからの課題～

①各施策が当事者の権利を保障するものになっていくためには、どのようなことが必要か。

- a. 地域生活支援につながる施策の数値目標が低い数値に留まっている一方、最も数値目標の設定率が高い施策が身体障害者療護施設44自治体（89.8%）になっていることから明らかなように、入所施設偏重の傾向が浮き彫りになっている。地域生活移行への具体的ビジョンが求められている。
- b. 行政資料の情報提供を含むコミュニケーションの配慮については、拡大印刷、盲ろう者通訳、知的障害者向けの情報提供サービスは、計画にも盛り込まれておらず、施策としても実施していない自治体の割合が非常に高くなっている。支援費等の利用契約型サービスの制度化において、情報提供にかかわる障害種別とニーズに応じた施策づくりが、一層重要になっている。
- c. 「基準規則」と「アジア太平洋107の評価項目」の認知度が低いことを踏まえ、国際基準を広く周知し、計画策定の指針として活用できるための研修等の取組みが必要である。

②当事者の「参加」がより主体的・実質的になっていくためにはどのようなことが必要か。

- a. 調査票作成前に、障害者団体等から意見を聞くことは、計画策定過程と実施状況において障害当事者の「参加・参画」の度合いを計る上で、重要なポイントになるという観点から、調査票作成前の障害者団体などへの意見聴取の機会を増やしていくことが必要である。
- b. 障害者計画の策定を審議する委員会の当事者委員の選出方法については、「公募」がまったくない。計画策定への当事者の積極的な参画の機会を確保するということから、「公募」方式を、工夫をこらして実施していく必要がある。

(2)「市町村障害者計画」策定・実施状況に関するアンケート調査を終えて ～これからの課題～

①各施策が当事者の権利を保障するものになっていくためには、どのようなことが必要か。

- a. この施策別の数値目標の設定は、国の「障害者プラン」を受けてのものだが、この結果をみる限りでは、国の「障害者プラン」に盛り込まれている数値目標の設定自体に対して、市区町村の関心が極めて薄いことが明らかになっている。数値目標は、高齢者を対象とする施策をベースに実施されている可能性がある。また、障害者の社会参加を支援するために必要な施策についても、いわゆる福祉の領域からはずれてしまうと、障害者計画における施策の位置付けが低くなるという結果になっている。今後、個別施策の実施主体である基礎自治体レベルで、障害者の特性やニーズをいかに把握し、また、有効な施策を実施していくかを注意深く点検していく必要がある。
- b. 「利用対象者の生活実態調査」が、市区町村それぞれ70%台になっているが、公共交通や「まちづくり」などにかかわる障害者の利用に配慮した「生活環境整備状況実態調査」を実施したのは、市区と町村で10%台という対照的な結果が出ている。障害者の社会参加を地域生活の多くの場面で進めていくために「まちづくり」などにかかわる障害者の利用に配慮した生活環境整備に関する総合的な実態調査が必要である。
- c. 障害種別では、「精神障害」に対する施策上の対応が特に遅れている現状があり、障害間の格差の解消とともに、「障害」の発生を環境的要因からとらえ、具体的なニーズ調査などから社会生活上の不利益を把握していくことが必要である。

②当事者の「参加」がより主体的・実質的になっていくためにはどのようなことが必要か。

- a. 調査票作成前に、障害者団体等から意見を聞くことは、計画策定過程と実施状況において障害当事者の「参加・参画」の度合いを計る上で、重要なポイントになるという観点から、調査票作成前の障害者団体などへの意見聴取の機会を増やしていくことが必要である。
- b. 障害者計画の策定を審議する委員会の当事者委員の選出方法については、計画策定への当事者の積極的な参画の機会を確保するということから、「公募」方式を、工夫をこらして実施していくことが必要である。
- c. 障害者計画の策定を審議した当事者委員以外の当事者の参加についてみると、町村で、市区に比べて著しく低い結果となった「意見の募集」を、今後、積極的に進める必要がある。また、政策立案に参画していくためにも作業部会等に当事者が参画する機会を増やしていくことが重要である。
- d. 計画の策定と実施については、恒常的なモニタリングの仕組みをつくるために、条例等により地方障害者施策推進協議会を設置して、モニタリングを制度化することが重要である。それとともに、障害種別ごとの「当事者参加」を広く進めていくことが重要であり、当事者の意見を十分に聴取することが必要である。

e. 障害者計画を策定していない自治体、とりわけ、町村については、計画策定を困難にしている要因が「担当人員の不足」(43.5%)「専門的人材に乏しい」(33.5%)となっている。また、市区に比べて財源や人口規模といった基礎自治体としての力量の不足が考えられる。しかし、だからこそ、障害の専門家である障害当事者が、障害者計画の策定に関わることが必要である。

f. 「基準規則」と「アジア太平洋107の評価項目」の認知度が低いことを踏まえ、国際基準を広く周知し、計画策定の指針として活用できるための研修等の取組みが必要である。

(3)当事者団体アンケート調査の結果について

～これからの課題～

①計画策定時の調査（同じ選択肢）について、自治体調査（市区町村）では、サービス利用者の生活状況の実態調査を実施したと回答した自治体は70%以上だったが、当事者団体アンケートでは、41.8%に留まっており、自治体側と当事者団体側では、生活実態調査の実施に対する認識にギャップが見られる。(表5参照)

②当事者団体調査の結果は、計画に対して活発に働きかけている様子はどうかがえるものの、「特に他団体と連携・協力はしなかった」という回答が43%となっている。当事者団体間のより積極的な連携・協力が求められるのではないか。(表11・表12参照)

③計画策定について、当事者の「参加」は、団体を通じた「参加」がなされている。その裏付けとして、自治体調査の委員選出方法では、団体からの代表が従来からの慣例が多い。しかし、計画に意見が反映されなかったと回答した当事者団体は20.5%になっており、「団体」からの代表が必ずしも当事者の意見を反映していない場合がある。

計画策定に関する委員会にできるだけ多くの当事者の参加を得る、委員の選出は団体代表や公募方式を併用する。そして委員会のなかでの当事者の数的優位を確保し、あわせて当事者サイドの多様な意見を吸い上げること。さらに、公聴会や各種障害者団体へのヒアリング、意向調査などさまざまな手法も併用して、できるだけ幅広くたくさんの当事者の意見を吸い上げることが必要ではないか。

(表13・表15参照)

④計画に関する自治体からの情報提供について、コミュニケーションに何の配慮もされなかったと回答した当事者団体が33.3%にのぼっていることは、今後の重要な課題として銘記しておく必要がある。

(表14参照)

⑤「新プラン」の原案のなかで、当事者の政策立案過程への参加、とりわけ知的障害者本人と精神障害者本人の参加が書き込まれている。

今回の調査では団体の属性の分析は限界があったが、委員会等には慣例による団体代表が多く参加しており、「慣例」とは知的や精神の場合、9割方家族団体であろうと推察される。新プランの指摘を待たずともなく、知的と精神の本人参加を当事者の政策立案過程に明確に位置付けていく必要がある。

(表6～表10、表16～表19参照)

(4) 「欠格条項総点検キャンペーン」調査を終えて ～自治体の保持する欠格条項の実態とこれからの課題～

① 自治体条例・規則及び、受験資格等に見る欠格条項

- a. 都道府県・指定都市が許認可権を持つ免許及び資格の制限規定（資格制限）に関しては、数は少ないが警察職員及びふぐ調理師に関する条例に依然として資格制限があることが明らかになった。
- b. 市町村の一般事務職員、及び現業職員に限って結果をみていくと、少数ではあるが、条例・規則に精神障害、精神病、知的障害、視覚障害、聴覚障害、口のきけないもの、体が不自由なもの、その他障害・病気を理由とした欠格条項を有する自治体が存在することが明らかになった。
- c. 都道府県・指定都市、市町村共に、条例や規則等では制限規定がない資格においても、応募要項等に示された受験資格で「活字印刷文による出題に対応可能な人」や「心身ともに健康であること」、「自力で通勤し勤務遂行可能なこと」といった、実質的な意味での「制限」があることが明らかになった。

② 受験時における適切な配慮の実施状況

- a. 試験の際の適切な配慮については、過去5年以内には実施していないと答えた自治体が都道府県・指定都市の一般事務職員でも16自治体（全体の28.6%）、市町村においては、一般事務職員で79.3%（1231自治体）、現業職員で72.2%（1120自治体）に及んだ。
- b. 受験時における適切な配慮の実施の有無は、条例や規則等の法規、受験資格に示された欠格条項と同時に、実質的な意味での社会参加を可能にするために欠かせない問題である。本調査は、「欠格条項」と合わせて、実質的な意味での参加を拒む要因となりうる受験時の適切な配慮の欠如という問題とその実態を明らかにした。

③ 公営住宅の入居制限についての実態

- a. 公営住宅の入居制限に関しては、常時介助を必要とする重度身体障害者に関する入居制限を設けている自治体が都道府県・指定都市で9自治体（16.1%）、市町村で136自治体（8.8%）存在することが明らかになった。
- b. 公営住宅は、それまで、常時介助を必要とする障害を持つ人の入居を制限していた公営住宅法施行令（第6条）が、2000年に、「常時介護が必要なものでも介護を受けることができるならば、単身用公営住宅の入居を認める」とする規定に変わったことによって、門戸が開かれてきたと言われている。しかし、本調査は、依然として少なくない数の自治体が、重度障害者については入居を制限するとした認識を保持していることを明らかにした。また、精神障害や知的障害のある人については、入居枠を設けていないとする自治体が多数存在し、現在もなお、公営住宅の入居には、バリアが存在していることが明らかになっている。

④ 公的施設の利用制限及び、行政委員会等の傍聴制限の実態

- a. 都道府県・指定都市においては、公的施設の利用制限及び議会・教育委員会等の傍聴についての障害を理由とした制限は、ほぼ見られなかったが、市町村調査においては、精神障害に関わる多くの欠格条項が存在する実態が明らかになった。
- b. 精神障害に関わる利用制限については、「精神に異常のあるもの」といった表現が多く見られるほか、「精神に欠陥がある者」や「精神錯乱者」といった表現による制限規定を設けている自治体が存在したほか、「精神薄弱」や「白痴」という旧態依然の規定による傍聴制限を設けている自治体が、現在もなお存在することが明らかになった。

～これからの課題～

国においては、障害者に係る欠格条項の見直しに向けた対処方針（①欠格、制限等の対象の厳密な規定への改正、②絶対的欠格から相対的欠格への改正、③障害者を表す規定から障害者を特定しない規定への改正、④資格・免許等の回復規定の明確化—1999年8月障害者施策推進本部決定 以下、対処方針とする）に基づき、関係省庁において見直しが行われてきた。見直しは、基本的に対処方針の②にそって改正され、資格試験を受ける門戸がこれまでよりも開かれたといえる。

しかし欠格及び制限の対象の「厳密な規定」と、「視覚、聴覚、音声若しくは言語又は精神の機能の障害」により、「必要な認知、判断及び意思疎通を適切に行うことができない者」（医師法等の一部を改正する法律の厚生労働省令事項）というように、各種機能の障害名と病名の特定が併置される形で残されているために、どのような点が見直されたのかが明確になっていない現状にある。こうした現状を踏まえた上で、自治体は、法規に示された欠格条項の問題点を認識し、根本的な障壁除去に向けた策を講じる必要がある。

同時に、ADA（障害をもつアメリカ人法 1990年）が規定する「差別」の定義（「応募者または従業員である有資格の個人の既知の身体的・精神的制限に対する合理的な便宜を提供しないこと」）を踏まえ、受験時における適切な配慮が実施されていないことが、「差別」に相当するという考え方を、国及び自治体の法制度を改正する際に定着させていく必要がある。

具体的には、「適切な配慮」として、①国及び地方公共団体は、障害者が資格や免許等に基づく業務に就いている間は、その障害者が必要とする補助手段に係る経費等を支援するための必要な措置、②資格や免許等を取得した障害者を雇用する事業主は、その障害者が必要とする補助手段の確保のため必要な措置、③資格や免許等の取得に際し、その修業や卒業が条件となっている大学等の教育機関は、必要な課程の履修にあたり、障害者が必要とする補助手段の確保に必要な措置等を講じることが今後の課題として求められる。

また、本調査は、公営住宅の入居制限に関して、常時介助を必要とする重度身体障害者に関する入居制限を設けている自治体が少なくないことを明らかにしたという点で、身辺自立ができない重度身体障害者に対して、地域で介助サービス等の必要なサポートを受けて自立生活を行う権利を認めない、またはそうした自立生活のあり方を理解できない自治体が多い現状を明らかにした。同時に、知的障害と精神障害のある人に対して、単身入居の枠を設けていないこと自体が、当事者を自立できる対象

としてみなしていないことになり、差別と偏見を拡大・助長しているという点も問題として浮かび上がってきた。

自治体は、こうした自治体のあり方が、障害者の地域での自立生活を妨げる要因となることを理解し、制限をなくす方策を講ずる必要がある。

精神障害と知的障害がある人に対して、公的施設の利用制限及び議会・教育委員会等の傍聴を制限する場合に「精神に異常のあるもの」「精神に欠陥がある者」や「精神錯乱者」または「精神薄弱」や「白痴」という差別的表記をしている自治体が少なくない。

こうした根強い差別と偏見を解消していくための解釈基準を定め、障害者への利用制限、傍聴制限等を法律、条例等によって明確に禁止し、それを地域レベルの人権教育・啓発の取組みに位置づけていくことが必要である。

調査結果をみて思うこと

キャンペーン委員 加^か藤^{とう}真^ま規^き子^こ

精神障害者の社会福祉施策の立ち遅れは、声や数字になりにくいといわれている。

偏見・差別が根強いために、本人・家族ともに主張しないからだ。今回の調査結果をみると、私たちの周囲でおきている住居、就労、自立支援等の手立てがほとんど皆無であること、精神障害への偏見・差別を撤廃するための社会的支援に向けた努力の立ち遅れがはっきり数字になって証明されたと思う。

欠格条項の調査結果からも精神障害者が多くの文化施設、たとえば図書館やプールから締め出されていることが読み取れる。

また「精神障害者」を表す言葉として「精神異常者」「精神病者」「精神的に欠陥がある者」など、「偏見・差別」を感じるものも多く、「問題」があるのは精神障害者の方であるという、行政というか社会というか地域というものの思い込みがリアルに迫ってくる。

「白痴」という表現を使っている自治体すらあり、「障害者が差別を受けない権利」を保障する行政の義務・責任の明確化など未だ遠いことなのだと腹が立つのを通り越して、気が滅入り、悲しい。市町村という私たちの生活に身近なところほど、「地域」というと聞こえはいいが、封建的で、保守的で、泥臭い人間関係で、私たちが悩ますのだ。その現実がこうした条例の中に正体を温存させて、私たちに苦しめる。しかも行政に携わる多くの人々は、その古い条例の存在に無自覚で過ぎていくのだ。本当に精神障害者は地域で暮らしていいのだろうかときえ思うことがある。

住居は、在宅生活の基本である。マンションや一戸建てを購入したり、借りたりすることができるだけの資金や保証人があればいいが、多くの精神障害者は生活保護や障害年金に依拠している経済生活である。保証人がいなくて困っている人も多く、地域との関係が悪く「退院しても戻ってこないで！」と言われている人もいるし、その地元には戻りたくないという人もいる。公営住宅に単身の精神障害者は入ることができないという欠格条項もある。

精神病は、思春期に発病することが多い。学校に再入学したり、進学したいという思いを持ち続けているのは、私だけではない。しかし、それを支援するシステムは日本にはない。しかも日本は大変な学歴主義である。いろいろな人々と交流したり、豊かな精神生活をおくり体も心もみがきたいと考えるのは、精神障害者も一般の人々と同じである。チャンスがあれば海外にも行ってみたいとみんなが願っている。

ピアサポート活動の有効性も近年やっとなりて提唱されるようになってきている。精神障害をもち、社会的支援もほとんどない環境の中で、私たちはみんな協力しながらここまで生きのびてきた。これからは仲間の退院促進、自立生活支援、権利擁護に取り組んでいきたい。

アンケート調査結果について

キャンペーン委員 堀 内 せい たいろう
生太郎

アジア太平洋障害者の十年最終年記念フォーラムでは札幌、大阪の両国際会議のほかにバリアフリーキャンペーンとして、障害者基本法に定められている障害者計画の策定状況と、いわゆる障害者の欠格条項に対する地方自治体の取り組みについてアンケート調査を実施した。調査は3,000を超える全国の自治体と、およそ1,500の各都道府県に所在する障害者福祉団体に対して行った膨大なもので、設問の設定、調査用紙の送付回収、集計分析作業に携わった関係者各位の多大なご苦勞に深甚なる謝意を表したい。

今回の調査は、①障害者の自立を可能とするための全国の障害者計画がどのように機能しているか、②障害者計画未策定の市町村に対して問題意識の喚起、③地方自治体に対する欠格条項総点検の促進などを狙って実施するものであるが、一方、調査対象となる地方自治体は現在、①地方分権（機関委任事務の廃止）に伴う諸問題、②地方自治体の財源難、③町村合併の加速という大きな難題を抱えており、調査結果の分析に際してこの点を特に留意する必要がある。

わが国の地方自治体はこれまで機関委任事務制度の下で中央省庁の下請機関として活動することが多く、社会福祉もその埒外ではなかった。しかしながら2000年4月に実施された地方分権一括法の実施に伴い、生活保護に関する事務が法定受託事務とされ、従来の機関委任事務と同様厚生労働省の所管事務となったが、それ以外の社会福祉は全て自治事務となり、地方自治体が法令に基づき独自に解釈し執行することとなっている。社会福祉の分野ではこれまで地域福祉が唱えられてきたものの、あくまでも中央省庁主導型で展開されてきた。これが地方分権一括法の制定によって、名実ともに地方自治体の自主的な活動が求められている。社会福祉部門においては介護保険の導入に伴う事務が大きな比重を占めるようになっており、相対的に障害者福祉分野に対する注力の度合いが低下しつつあるのではないかと危惧されるところであり、この点に今回の調査結果が注目される。

法制上は地方分権が飛躍的に促進されたが、その一方わが国の財政は危機に瀕しており、地方自治体自身が財政難を抱えている上に地方分権に伴う所要財源の委譲が行われていないという問題がある。今般その一端を露呈したのが、厚生労働省予算のホームヘルプ補助金問題である。地方自治体が障害者計画の裏付けとなる財源の手当てが保障されないまま策定を余儀なくされていることが調査結果にどのように反映されているかが注目される。

同じ地方自治体といっても、人口で見ると大きな較差がある。都道府県では1,000万人を超える東京都から、100万人にも満たない鳥取県もあり、市町村レベルでは5,000人以下の所も少なくない。現在、地方分権の受け皿である地方自治体の効率運営のために、市町村合併推進法が2005年3月末までの期限で設けられており、各地で市町村合併のための住民投票、合併協議会が設置されている。現存する3,300を数える大小の地方自治体のうち、はたしてどの位の自治体がこの調査を受け入れるか、どのような調査結果が得られるかに、今回の調査結果が注目される。

以上3点の留意事項を前提に、更には地域における障害者団体の活動実態にも触れるアンケート調査結果について、以下の通り所感を述べたい。

(1) 自治体障害者計画策定の実態と課題

① 回答率について

今回の調査は全国3,235の市町村に発送されたが、1,552の自治体、率にして約半数の48%から回答が寄せられている。この回答率は市町村の障害者福祉に対する関心の度合いを示すものという解釈も成り立つが、全国の市町村のうち約半数(1,657)が合併に関する調査研究を始めている(2001年9月末現在、総務省調査)という実態を考えれば、何ら強制力を持たない今回の調査に対するこの回答率は、関係者のご努力とともに高く評価される。

② 調査結果所感

都市部と町村を区分した調査結果が出されているが、障害者計画が策定困難な理由で担当人員や専門の人材、財源の不足などが上位を占めており、地方自治体の現状を鑑みるならば人口が多いほど回答内容が充実しているのは当然の結果であるといえよう。

ここで特に注目されるのは、障害者計画の策定に際しての参考資料と、具体的な施策の都道府県別実施状況の格差である。

参考資料の上位を占めるのは第1に都道府県の計画であり、7割の市町村がこれを参考にしており、次いでおよそ6割が新長期計画・障害者プランとなっている。今後地方分権が進む中で、障害者福祉に関する施策は都道府県の影響が大きいこと、従って障害者団体の運動は、都道府県レベルの組織に重点を置き、組織強化を図るべきではないかというヒントを示している。

もう一つの都道府県別の具体的な事業や助成の計画、実施状況を見ると、都道府県別にかかなりの開きがある。一般的に障害者福祉に熱心ではないかと思われるところで、意外に低い数字を示しているところも見受けられる。単に数字を低いところを指摘して、より実績を上げるべきであるという結論を出すのは簡単である。しかしながら何故そのような数字を示しているのかを突き止める必要がある。中央で設定した行政施策そのものがご当地において果たして適切かどうかという地域的な問題もあり、あるいはまたご当地における他の施策でより以上の効果を上げていることも考えられる。今後このデータをもとに、そのデータが何を意味しているのか、それぞれの地域の行政担当者、障害者団体がともに意見を交換しながら、地方分権を通じての地域福祉の充実を図る必要がある。

なお施策策定における障害当事者、関係者の参加については、行政の障害者福祉に対する取り組み姿勢として考えるだけでなく、「住民参加で障害者団体が計画作りに参加する際に、各障害者団体がそれぞれ自分のところの主張ばかりされては、方向がまとまらなくなる恐れがありますね。障害者団体が福祉全般を考えて、計画作りに参加する力量は、すでに備えていると考えていいのでしょうか。」という月刊福祉の座談会で発言された大橋日社大教授の発言に耳を傾ける必要がある。

(2) 欠格条項についての実態と課題

本調査は全国の地方自治体に対する欠格条項に関する初めての網羅的な調査として高く評価される。特にこの設問に対する回答は、各自治体の福祉部門の担当者だけでなく、その他の部門の協力を必要としており、各設問とも無回答の割合が多いのはその事実を示しているのではないかと推測される。

この調査結果は現状をありのままに示したものであり、貴重な資料として今後の障害者福祉の活動に役立つものと思われる。考え方にもよるが欠格条項問題については、遅速の差はあるものの、各自治体とも前向きに改善に取り組んでいる様が見える。

欠格条項関係の改善は、各自治体内部での取り組み姿勢に左右されるところが大きいと考えられる。統一的な点検表などにに基づき、各部門一斉に問題点を探し、改善に努めることが必要であるが、既存の

条例、規則を始め自治体内部の各種通達、実務書類の文言をすべてチェックするのは容易ではない。取り組みを強化するには、首長および議会の強い意志が必要であり、そのためには地域における障害者団体の効果的な活動が求められよう。また、今後新たに発生するかもしれない新規事態に対する予防は、地方公務員に対する研修の中で、この問題を取り上げて正しく指導することがもっとも効果的ではなかろうか。その点では、今回の設問の中で、欠格条項問題に取り組む地方自治体の動向、担当部署、取り組みに対する指示（具体的な内容と指示を出した時期）そのような動きを生じるきっかけとなった事象などの記載があれば、今後の対応に有益であったのではなかろうか。

なお公営住宅問題については、単に入居者資格だけではなく、バリアフリーなど障害者、高齢者の在宅福祉を推進する上で非常に重要な問題を含んでいるので、今後の取り組みの中で解決することが必要であろう。

(3) 当事者団体へのアンケート調査について考える

即ち述べてきたところであるが、地方分権、地域福祉の時代に、地方の障害者福祉団体の果たす役割は極めて大きい。今回のアンケート調査は、今後の団体活動を推進する上で有益な情報が含まれていると思われ、その結果をどのように生かすか、当事者団体の力量が問われているものとする。

今回の調査の結果と今後の課題について

評価委員会委員長 きた の せい いち
北 野 誠 一

1981年の国際障害者年と1983年からの国連の障害者の10年をふまえて、我が国は1982年に「障害者対策に関する長期計画」を作成した。そしてそれ以来、いくつかの障害者に関する長期計画とそれに関連する法律を作成してきた。ひとつは1993年の障害者基本法に基づく「新長期計画」であり、もうひとつは1995年の数値目標を伴った障害者プラン（ノーマライゼーション七カ年戦略）である。さらにハートビル法、交通バリアフリー法、そして「欠格条項」の見直しが始められている。国連もまた「国際障害者の十年」の後、アジア太平洋地域における「アジア太平洋107の目標」を掲げた「アジア太平洋障害者の十年」を作成するとともに1993年には将来の障害者権利条約の礎となる「障害者の機会均等化に関する基準規則」を作成している。

そして2003年から我が国はこれまでの措置制度から利用契約に基づく支援費制度に移行しようとしている。さらにそれをふまえて（?）、新しい障害者基本計画と新障害者プランが作られた。

しかし問題は山積みである。

この山のような問題を整理して大きく分ければ3つある。

①障害者支援に関する基礎的（ベイシック）な部分、つまりナショナルミニマムやシビルミニマムの理解も実現もできていない。

この問題は、今回の調査においても、私達が都道府県・市町村の障害者計画の調査結果で明確にした点である。

例えば、表15-1の障害者計画における生活支援3事業の実際において、市町村生活支援事業、障害児地域療育等支援事業、精神障害者地域生活支援センターそれぞれについて、それを計画、実施している市町村はそれぞれ39%、25%、9%であり、計画しているがまだ実施していない市町村が16%、14%、17%である。さらに計画も実施もしていない市町村がそれぞれ35%、50%、67%である。

問題は国が前二者の補助金を廃止し、一般財源化をはかったことである。それに対する国の説明は以下のとおりである。

「市町村、都道府県のこのような役割は、支援費制度の施行に伴い、どこの地域においても整備されるべき一般的な機能であり、市町村、都道府県が担うべき本来的な機能といえる。また、相談支援事業の運営は、地域の関係資源の状況等に応じて、地域の主体性を活かして、弾力的に運営していくべきものである。こうしたことから、実施主体が特定され、画一的な運営になりがちな補助事業よりは、地方交付税による対応が適当であることから、2事業については一般財源化を行ったものである。またこれら2事業の一般財源化に当たっては、地方特例交付金及び地方交付税の増額により、所要の財源が確保されているほか、基準財政需要額に参入されることとなっている。今後、地方財政計画の内容等が明らかになった時点で、別途、その内容についてお知らせすることとしている。従って、現在既に2事業を実施している市町村、都道府県においては、それぞれ所要の財源の手当が行われているので、その旨財政当局の理解を求めることにより、引き続き、事業の実施が確保されるようお願いするとともに、この点については、市町村に対して強力に指導をお願いしたい。また、現在、2事業を未実施の市町村、都道府県においては、支援費制度における相談支援の重要性を十分勘案するとともに、所用の財源手当が行われているので、速やかに、地域における障害者（児）

の相談支援体制の確立に向けた取り組みをお願いしたい。」

国は一般財源化に当たっては地方交付税等の増額がされているというが、これまで実際それを実施している市町村にとっては明らかに補助金カットであり、やろうと計画していたところでは、明確なインセンティブは失われたも同然である。計画しているし、やる気のない市にとってはそれは無意味に少し交付税が増えるだけである。

一方で国はこの事業をナショナルミニマムととらえていることが以下の文章で分かる。

「支援費制度は、障害者（児）の自己決定・自己選択により、自らが契約によりサービスを利用する仕組みであり、また、すべての市町村において支援費対象サービスについて支給決定が行われることになる。従って、サービスの選択等サービスの利用援助としての相談支援機能の役割は、いっそう重要なものとなるとともに、全国どこの市町村においても、障害者（児）に対する相談支援機能を整備していただくことが重要となる。地域における相談支援は、支援費対象サービスに限られるものではないが、支援費対象サービスについては、利用者が支給決定の申請をするに際して、相談支援機能を十分活用し、適切な利用に結びつく支援を行っていくことが重要である。なお、そうした市町村における相談支援体制は、今後、障害者（児）の潜在的なニーズを的確に引き出し、地域におけるサービス提供体制の充実を図っていく上でも、重要な役割を果たすことになる。」

そこまで言うならば、国はナショナルミニマムとしてこの事業を市町村にやらせる義務がある。やらせるという表現が地方分権に反するというなら誘導する義務がある。そうしてそのためにはすべての市町村に補助金を付けるか、それとももつと思いついた一般財源措置が必要不可欠である。

私達は、現在やっている市町村や、やろうと計画していた市町村が、今後具体的にどうなっていくのかを厳しくチェックしてゆかねばならない。

②障害者を国民や市民としての平等な権利主体として位置づけ、何が障害者に対する権利侵害（差別）であり、それをなくすためにはどのような戦略をとるべきかについての法もシステムも欠落している。

このことは①と深く関係している。障害者支援に関するナショナルミニマムがいかなるものかは、結局同じ国民あるいは市民として障害者の権利性をどこまでどのようにして保障するかを意味するからである。

もちろん国家予算や自治体予算は無限ではないゆえに、障害を持つ国民（市民）と障害を持たない国民（市民）、あるいは同じ障害を持つ国民（市民）においてもさまざまな障害種別や障害程度において、必ずしも利害が一致するとは限らない。

問題はナショナルミニマム（シビルミニマム）として、どこまでを一致する着地点と定めるかである。

例えばパスポートセンターのある行政の窓口が3階にあると仮定しよう。そこにエレベーターがない場合に次のような理屈（屁理屈）があったとしよう。例えばもともと障害者が海外に出かけるなどということは想定していなかったとか、旅客機や客船はバリアフリーになっていないとかいった馬鹿げた理由だったとしよう。ここで障害を持つ市民と障害を持たない市民との間に利害の不一致があると考えるのは愚かな論理である。すべての国民（市民）が権利主体として、そこを利用する可能性があるとするれば、初めから最大限のユニバーサルデザインをふまえたシステムにしておけばよいだけである。つまりは誰もが使いやすいエレベーター等が初めから自然にあればよいのである。そのことに金がかかるから利害が対立すると考えるのは、女性の便所は金がかかるという論理と同じくらい馬鹿げている。海外に行くのは男の仕事で、海外は怖いところだから女性は行ってはいけないといった論理がいかに馬鹿げているとも、障害者に対するバリアフリーがないのは、それと似たり寄つたりの論理であることに気付くべきである。

今回の調査では、特に「欠格条項」の問題を取り上げたが、未だ市町村に特に精神障害者に対する欠格条項が存在し、あたりまえの市民としての参画を拒んでいることは大きな問題である。さらに公務員採用にお

いて、未だ受験資格を制限し、点字試験や手話通訳等といった必要な合理的配慮を欠いている都道府県・市町村が見られことは、未だ必要な合理的配慮がなければ同じ国民（市民）としての権利主体として、あたりまえの生活ができない障害者に対するナショナルミニマム（シビルミニマム）意識が、形成・定着しきれていない現状を示している。

そのことをふまえて、一刻も早く、必要な合理的配慮を欠いた対応は権利侵害（差別）であることを明確にするとともに、その権利を救済するシステムを組み込んだ「障害者差別禁止法」を獲得する必要がある。

③障害者支援に関係するすべての施策について、障害者自身が中心的に参画することを当然とする意識や理解に欠けている。

これは今回の調査の中心的なテーマであった。それは「アジア太平洋障害者の十年の107の目標」においても、またとりわけ「障害者の機会均等化に関する基準規則」においても強調された点である。

調査結果によれば、障害者計画策定委員会に未だ障害当事者が入っていなかったり、調査票の作成等に障害者の意見を反映していない市町村が2割から3割あるということはゆゆしき問題である。

今回は実際に介助を必要とする重度の障害者や、地域で自立生活をしている障害者の参画の有無までチェックできなかった。もしそのことを調査して、介助や地域での自立生活がこれからの障害者計画の中心的なテーマとなるのに、介助を必要とする重度の障害者や地域で自立生活をする障害者が、その計画の策定委員として参画していなかったとすれば、たとえ多くの障害当事者が参画していたとしても問題が多いと言えよう。

そしてこの問題が実際は①や②とつながってくるのである。障害者支援について障害者自身が真に必要なビジョンを提起する中から、私達は障害者支援に関するナショナルミニマム（シビルミニマム）を形成することが可能となるのである。それがなければ真に障害者本人の必要に見合った、そして無駄の少ない真に効率的で効果的な支援は生まれてこないし、障害を持つ市民と持たない市民の相互理解と相互連帯も生まれてこないであろう。

ともかくも私達は今回の調査で、日本の現状と問題点の一端を明らかにすることができた。後は実行あるのみである。

●キャンペーン委員会 委員一覧

(順不同)

委員長

- ・松 友 了 (全日本手をつなぐ育成会)

委員

- ・中 博 一 (聴力障害者情報文化センター)
- ・大 杉 豊 (全日本ろうあ連盟)
- ・太 田 修 平 (日本障害者協議会)
- ・桶 谷 肇 (全国精神障害者家族会連合会)
- ・加 藤 真規子 (精神障害者ピアサポートセンター こらーる・たいとう)
- ・川 畑 順 洋 (日本盲人会連合)
- ・河 村 宏 (日本障害者リハビリテーション協会)
- ・金 政 玉 (DPI 日本会議)
- ・木 村 尚 行 (日本身体障害者団体連合会)
- ・黒 崎 信 幸 (全日本ろうあ連盟)
- ・後 藤 真一郎 (全国社会福祉協議会)
- ・塩 田 尚 人 (特定非営利活動法人 日中協力機構)
- ・蘭 部 英 夫 (全国障害者問題研究会)
- ・高 橋 秀 治 (ロゴス点字図書館)
- ・原 田 潔 (日本障害者リハビリテーション協会)
- ・堀 内 生太郎 (損保ジャパン記念財団)
- ・武 藤 正 美 (特定非営利活動法人 日中協力機構)
- ・森 祐 司 (日本身体障害者団体連合会)
- ・若 林 学 (聴力障害者情報文化センター)
- ・渡 辺 禮 司 (「最終年記念フォーラム」実行委員会総合事務局)

●評価委員会 委員一覧

(以下・50音順)

- ・北 野 誠 一 (桃山学院大学教授) 【委員長】
- ・石 渡 和 実 (東洋英和女学院大学教授)
- ・石 川 准 (静岡県立大学教授)
- ・岩 崎 晋 也 (法政大学助教授)
- ・上 田 征 三 (福山平成大学助教授)
- ・大 石 剛一郎 (弁護士 東京)
- ・小 澤 温 (大阪市立大学助教授)
- ・大 杉 豊 (全日本ろうあ連盟本部事務所長)
- ・川 内 美 彦 (一級建築士事務所アクセスプロジェクト)
- ・福 島 智 (東京大学助教授)
- ・東 俊 裕 (弁護士 熊本)
- ・吉 田 勸 (弁護士 東京)
- ・渡 辺 禮 司 (「最終年記念フォーラム」キャンペーン委員会総合事務局)

(ワーキングチーム)

- ・金 政 玉 (キャンペーン委員会政策部会担当 DPI 日本会議)
- ・朝比奈 ミ カ (東京都社会福祉協議会児童・障害担当)
- ・圓 山 里 子 (法政大学 講師)
- ・瀬 山 紀 子 (お茶の水女子大学 大学院生)

「アジア太平洋障害者の十年」
最終年記念フォーラム
キャンペーン報告書

発行 「アジア太平洋障害者の十年」最終年記念フォーラム
キャンペーン委員会

事務局 財団法人 日本障害者リハビリテーション協会
〒162-0052 東京都新宿区戸山1-22-1
TEL 03-5273-0601 FAX 03-5273-1523

編集（企画）協力 DPI 障害者権利擁護センター

発行日 2003年3月