

障害者に関する欠格条項の見直しの過程 ——障害者総合情報ネットワーク所蔵資料の活用法の一例

伊 東 香 純

(立命館大学大学院先端総合学術研究科 一貫制博士課程/日本学術振興会)

1 はじめに

本稿の目的は、障害者総合情報ネットワーク（以下、BEGIN）の所蔵資料、及びBEGINが発行する『ジョイフル・ビギン』とその別冊である『ブックレット』から、障害者に関する欠格条項の見直しについて何がわかるのかを紹介することである。BEGINの所蔵資料とは、BEGINが発行する『月刊ビギン』に掲載されている所蔵文書リストに登録されていて、BEGINに郵送を依頼できた資料のことである。BEGIN及びその発行雑誌や所蔵資料の詳細に関しては、本特集の塩野麻子の資料紹介を参照されたい。

障害者に関する欠格条項とは、障害を事由とした制限を定めている制度のことである。総理府障害者施策推進本部担当室は、制限を資格制限、行動制限、利用制限の3つに分類している。そして、「資格制限とは免許等の資格取得の制限、行動制限とは危険物の取扱いや一定の業務への従事等の制限、利用制限とは公的な施設の利用入場等における制限」と定義している。また、欠格事由は、その程度に応じて絶対的欠格事由と相対的欠格事由に分類されている。「絶対的欠格事由とは、障害があること、一定の障害の程度にあることをもって一律に認めないとするものを指し、相対的欠格事由とは、障害の程度と職務等の困難度を比較衡量し、主権者の裁量で可否が決められるものを指す」（総理府障害者施策推進本部担当室1998:17 [請求番号1515]）と説明されている。絶対的欠格事由を定める条項は絶対的欠格条項、相対的欠格事由を定める条項は相対的欠格条項と呼ばれる。欠格事由とされる障害の種別は多岐にわたり、欠格条項はさまざまな省庁の担当する制度に含まれている。このため欠格条項の見直しには、特定の種別の障害を対象とした1つの制度についての見直しと比較して、多様な背景をもつ人が関与した。本稿は、さまざまな立場の人たちの関係の仕方に着目しながら、欠格条項の見直しの過程を記述する。

BEGINの所蔵資料には、1番から2766番までの請求番号が振られている。このうち、『月刊ビギン』に掲載されているリストの発行者、文書名、備考の項目のいずれかに「欠格条項」という言葉の含まれる資料は25個ある。BEGINの所蔵資料の発行年は、1998年から2003年のいずれかである。欠格条項に関する25個の所蔵資料のうち一番古いものは1998年、新しいものは2003年に発行されている。なお、本稿における「請求番号」は、BEGINの所蔵資料リストの請求番号と対応しており、リストは立命館大学生存学研究センターのホームページから閲覧できる。

2 欠格条項の歴史の紹介と見直しの過程 ——BEGINの所蔵資料から

1982年の閣議決定により設置された障害者対策推進本部は、「障害者対策に関する新長期計画」（1993年3月22日）及び「障害者プラン」（1995年12月18日）を策定した。これに基づいて必要な見直しについての検討の一環として、欠格条項についての現状把握がなされることとなった（総理府障害者施策推進本部担当室1998:16 [請求番号1515]; 著者不明 出版年不明 [請求番号1522]）。障害者の欠格条項見直し作業について、1998年3月25日に開催された総理府の障害者施策推進本部幹事会議にて、中央障害者施策推進協議会（以下、中障協）において議論することが決まった（総理府障害者施策推進本部担当参事官2001 [請求番号1793]）。

これを受けて1998年7月2日に中障協企画調整部会が開催された。企画調整部会の名簿には、12人の委員と7人の専門委員の合わせて19名の名前が書かれている。19名の中には、視覚障害者や身体障害者の団体や知的障害者や精神障害者の家族の団体の代表者、大学教員、企業の関係者などがいる。企画調整部会では、欠格条項の見直しと社会福祉基礎構造改革等について議論がなされていた。欠格条項については、撤廃、緩和方法の方針と留意点が挙げられた。欠格条項に関する資料として、海外

調査の結果や過去の経緯に関する資料が配布された。また、企画調整部会の約半月前にあたる6月17日には、各省の担当者と団体の意見交換の場が設けられ、そこでの意見も委員限りの資料として添付された（中障協企画調整部会 2001a [請求番号 1789]）。企画調整部会の報告書は、同年12月15日に発表された。この報告書と部会に提出された案を比較することで、議論や調査により修正された点が見える。具体的には、点字や拡大器、手話等の使用により業務遂行が可能な場合に対する注意喚起、絶対的欠格事由を相対的欠格事由に変更する場合に客観的科学的判断基準の策定、及び行政の公明性の確保の重要性が加筆されている（中障協企画調整部会 2001b [請求番号 1851]）。

1999年8月9日付で障害者施策推進本部は、欠格条項に関する見直しの対象とする63制度を決定した（総理府 2000 [請求番号 2055]）。なお、国立国会図書館による「年表・障害者に係る欠格条項」では、障害者の欠格条項の歴史を年表から概観している。そこでは最初の欠格条項は、1884年の火薬取締規則とされており、第9条では知的障害者、精神病者に火薬類を売り渡すことを禁止している（国会レファレンス課（田中邦夫）2001: 3 [請求番号 2212]）。1999年11月9日に中障協の総会が開催された。欠格条項に関しては、総理府参事官から企画調整部会での決定が報告された。内閣総理大臣に対する意見書には、一つには、「できる限り欠格条項が廃止される方向で積極的に検討」してほしいということ、もう一つには、「見直しにあたって関係省庁が障害者、障害者関係団体の意見を十分に聞くように」ということの2点を述べたと説明された。この政府からの報告に対する意見や質問は記録されていない（著者不明 1999 [請求番号 2071]）。

2000年2月23日に医療関係者審議会医師部会・歯科医師部会・保健婦助産婦看護婦部会合同部会の欠格条項検討小委員会が設置された。医師部会は13名、歯科医師部会は8名、保健婦助産婦看護婦部会は19名からなっており、このほかにオブザーバーとして医療関係者理学療法士作業療法士部会から1名、あん摩マッサージ、はり、きゅう、柔道整復等審議会から1名が参加していた。小委員会は13名からなっており、それぞれの部会の会員と被っている人もそうでない人もいた。小委員会は、年内に4回開催され12月7日の合同部会に報告書を提出した（参議員厚生労働委員会調査室 2001: 63-68 [請求番号 2214]）。2000年6月1日に総理府は、見直しの対象である63制度について見直しの進捗状況を報告した。見直しが終了していたのは、「検察審査員（法務省）、栄養士免

許（厚生省）及び一般労働者の就業禁止（労働省）」の3制度であり、いずれも欠格条項の廃止が決まった。残りの60制度については、「42制度（70.0%）で、[平成——引用者]11年度中に障害者関係団体からの意見聴取を行った。関係審議会での検討を行ったものは27制度（45.0%）となっている」。なお、この報告には参考資料として1999年8月9日付で障害者施策推進本部が出した見直しの指針が添付されており、そこから各省庁がどのような方向での見直しを求められたのかがわかる（総理府 2000 [請求番号 2055]）。2000年12月26日に厚生省の健康政策局医事課は、医療審議会の報告を公開した。合同部会は、「医師法、歯科医師法及び保健婦助産婦看護婦法に規定する欠格条項」に関して、「障害に係る絶対的欠格条項はすべて廃止」し、相対的欠格事由に改めることを決定した（厚生省健康政策局医事課 2000 [請求番号 2162]）。また、運転免許について、2000年度中の欠格条項に関連する法律の改正に向けて、検討が計画された。改正前の現状は、「精神病患者、精神薄弱者、てんかん病患者、目が見えない者、耳が聞こえない者等」が絶対的欠格事由として規定されていた。「主な調査項目」として5点が挙げられており、その中には「欠格事由に該当する者の運転者としての危険性」、「危険性を判定するための基準、方法」、「身体機能を代替する手段」などが含まれていた（著者不明 出版年不明 [請求番号 1522]）。

市民社会の側の動きとして、1998年4月に精神障害者の全国組織である全国「精神病」者集団は、精神保健福祉法の見直しに関する意見書を出した。その中の要求の1つとして「精神障害者」に対する欠格条項の撤廃が含まれている（全国「精神病」者集団 1998 [請求番号 1500]）。さらに、欠格条項に特化した社会運動組織として、1999年5月8日、新宿区戸山サンライズにて「障害者欠格条項をなくす会」が正式に発足した。発足の記念シンポジウムには、遠くは福岡や神戸から約110名が参加し、精神障害者、知的障害者、聴覚障害者、法律家の各パネラーや会場の参加者が体験談を話したり問題提起をしたりした（障害者総合情報ネットワーク 1999a）。日本障害者協議会（以下、JD）では、2000年2月23日に「自由民主党、民主党、公明党、自由党、日本共産党、社会民主党」の6政党に対して「今後の障害者政策に対する考え方について、13の質問項目を提示して回答を求め」た。欠格条項についての6政党の回答は、自由党は検討中であると回答したが、ほかの5政党は現状に改善すべき点があることを認めている。さらに、社会民主党は「絶対的欠格条項、および相対的欠格条項を廃止」すべきであると

述べている。JD は、これらの回答を各加盟団体に郵送して周知した (JD 2000b [請求番号 2041])。2000 年 5 月 10 日、医療関係審議会医師部会・歯科医師部会・保健婦助産婦看護婦部会合同部会による関係団体からのヒアリングがおこなわれた。関係団体として参加したのは、JD、日本盲人連合会、全国精神障害者家族会、日本身体障害者団体連合会、日本ろうあ連盟の 5 団体であった。JD は、「海外調査の結果や『聴覚障害者外来』を開設した滋賀県琵琶湖病院の例等を紹介しながら、欠格条項の問題点を指摘」した (JD 2000a: 1 [請求番号 2040])。

これらの取り組みの結果として 2001 年の第 151 回国会に、道路交通法の改正案 (閣法第 50 号) と、障害者に係る欠格事由の適正化を図るための医師法等の一部を改正する法律案 (閣法第 82 号) が提出された。閣法第 82 号には、医師法など 27 個の法律が関わっていた (参議員厚生労働委員会調査室 2001: 15 [請求番号 2214])。障害者欠格条項をなくす会は、2003 年 6 月 29 日に「差別法 (欠格条項) から、差別禁止法へ」と題して企画を主催した。その『企画資料集』の中で、第 151 回国会における改正の分析を提示している。そこでは、1999 年に障害者施策推進本部が見直しの対象として決定した 63 制度に関する見直しの結果が 9 つに分類されている。それによれば、「未定」が 1 制度、「全廃」が 6 制度、「被後見・被保佐を除き削除」が 3 制度、「特定の障害については削除」が 7 制度、「絶対的欠格を相対的欠格に」が 19 制度、「条件の付与、検査基準の見直し」が 9 制度、「相対的欠格を継続」が 12 制度、「対象追加」が 2 制度、「対象を拡大、厳しい制限の新設」が 4 制度とされている (障害者欠格条項をなくす会 2003: 32-34 [請求番号 2680])。

3 『ジョイフル・ビギン』と『ブックレット』

1999 年に発行された『ブックレット』の第 18 巻では、「障害者にかかわる欠格条項とは——その実態・問題・対策」という題名で欠格条項についての説明や資料紹介がなされている (障害者総合情報ネットワーク 1999b)。障害者欠格条項をなくす会事務局の白井久実子は、絶対的欠格と相対的欠格の違いは、「法律の文章上、『与えない』というのと、『与えないことができる』という違いになりますが、実際上の扱いはほとんど変わらないことを各省庁との交渉で把握してき」と述べている。白井は、障害者の欠格条項を人権侵害であるとし、相対的欠格条項を「特に障害者だけに二重基準を設けることが危険視につながり、世間一般の差別・偏見の元凶となってい」る

と批判している。そして、絶対的欠格から相対的欠格に変わることは一歩進歩だとしつつも、相対的欠格条項も廃止すべきであると述べている。さらに、欠格条項を廃止しても、障害者に教育や資格試験を受けるための支援、仕事をするのに必要な支援を保障しなくては、本来の意味で欠格条項が撤廃されたことにはならないと指摘している (白井 1999: 5-7)。『ブックレット』には、BEGIN の一部の所蔵資料が掲載されているほか、関係団体の要望書や意見書、新聞報道、欠格条項に関する文献のリスト、欠格条項法令の一覧など、欠格条項に関する情報が幅広くまとめられている (障害者総合情報ネットワーク 1999b)。

2001 年に発行された『ジョイフル・ビギン』第 15 号では、「障害者欠格条項」という特集が生まれ、障害者や医療福祉専門職、研究者の論考が掲載されている。精神障害や知的障害に関して、中障協の企画調整部会の委員を務めたり、医療審議会のヒアリングに呼ばれたりしたのは、全国精神障害者家族会連合会、全国精神薄弱養護学校校長会、全日本手をつなぐ育成会といった家族や支援者の団体であった (中障協企画調整部会 2001a [請求番号 1789]; JD 2000a [請求番号 2040])。このため精神障害や知的障害をもつ本人たちは、視覚障害や聴覚障害、身体障害をもつ本人たちと比較して直接に意見を届けにくい環境にあったと考えられる。これに対して『ジョイフル・ビギン』には、精神障害者の団体である「精神障害者ピア・サポートセンターこらーる・たいとう」の加藤真規子、知的障害者の団体である「ピープルファーストはなし合おう会」の佐々木信行が文章を寄せている。加藤は、「今年 [2001 年——引用者] もまた、精神障害者を障害者雇用率の対象にすることは見送られた」と述べ、精神障害者に対する雇用の支援策が他の障害種別と比較して立ちおけていることを指摘している (加藤 2001: 28)。佐々木は、「障害者欠格条項をなくす会」の会議が「とつてもむずかしくてよくわか」らず、「話す内容は視覚障害者や聴覚障害者のことばかり」だったという。しかし、知的障害者は欠格条項に関する多くの問題をかかえており、これからも勉強していきたいと述べている (佐々木 2001)。

4 まとめ

欠格条項に関して BEGIN の所蔵資料から政府や議会における過程についてわかることは、1 つ目に、見直しに当たって絶対的欠格条項を相対的欠格条項に変えてい

くべきとの方針でおおむね合意がとれていたということである。障害の種別や程度によって一律に欠格の判断がなされる絶対的欠格は差別的であるとされた。相対的欠格条項とした上で、制限をするか否かの「科学的客観的基準」を定めることで、この問題は解決できると考えられていた。2つ目に、多くの欠格条項ができたあとの期間のうちに技術革新が起きており、それに合わせて制度も変えるべきであるという合意があったといえる。機器を使用することで機能障害を補える場合には、その機能障害は欠格事由とすべきではないとされていた。3つ目に、見直しに当たっては障害者団体及び障害関係者団体の意見を聞くことが重要であるということがおおむね合意されていたといえる。これは、見直しの方針の1つとされており、実際にヒアリングがおこなわれたり、見直しに向けた委員会の構成員に関係団体の代表が入っていたりした。しかし、障害種別によっては、障害者団体ではなく家族や支援専門職の団体ばかりが意見を届けやすい機会を与えられている場合があった。欠格条項に関する BEGIN の所蔵資料は、政府や議会が発行したものが主であった。ここからわかることは、官僚や議員の多くは資格を与えたり行動を認めたりするためには本人に一定の能力が必要であり、障害者にその能力があるか否かを判断すべきであり、それを可能とする「科学的客観的基準」があると考えていたということである。

『ジョイフル・ビギン』及び『ブックレット』からは、所蔵資料と比較してより多くの障害者の考え方を知ることができる。そこからわかることは、1つ目に、障害者団体は、絶対的欠格条項を相対的欠格条項に変更するだけでは不十分だと考えていたことである。ここに政府の見解との大きな違いがある。相対的欠格条項においても、障害者は健常者と比べて劣ったものとされており、絶対的欠格条項とそれほど差がないということが指摘されていた。また、障害者施策推進本部が見直すべきであるとした欠格条項を含む63制度のほかにも、実質的に障害者に対する欠格条項として機能している制度があるという点でも、欠格条項の見直しだけでは不十分であるとされていた。障害者が仕事やそのほかの活動に参加するために、必要とする支援が十分に保障されなくては、欠格条項の見直しは不十分であることが強調されていた。2つ目に、特に知的障害者や精神障害者はこの度の見直しに対して意見を十分に発信できていない可能性があることが明らかになった。とくに知的障害者の運動家からは、障害者欠格条項をなくす会の議論が難しかったり、自分たちのことが十分に議題として取り上げられていなかった

りしたという問題提起がなされていた。ここから、知的障害者は、ヒアリングや委員会の場に出席できなかっただけでなく、障害者運動の議論にも十分に参加できていなかったことが推察される。

BEGIN の所蔵資料、及び『ジョイフル・ビギン』と『ブックレット』からはよくわからないのは、市民社会の側の意見がどのような議論を経て提出されていたのかということである。いくつかの全国規模の障害者団体及び障害者関係団体の声明や意見書は、資料の中に掲載されており、それぞれの種別の障害者がどのような主張をしたのかは読み取ることができる。しかし、各障害種別の団体の中、あるいは障害種別や立場を越えた団体の場合にはそれぞれの間で、どのような議論の末に資料に掲載されているような意見を出すことになったのかはほとんど読み取れない。このため、各団体が一枚岩として運動していたかのように思われてしまうという問題点がある。制度を変革するための社会運動としてはそれでも差支えないと考えられるが、団体としての意見を練り上げるまでの議論には重要な論点が含まれていると考えられる。欠格条項の見直しに関するアーカイヴィングにおいては、BEGIN の所蔵、発行している資料は行政機関や立法機関の動きを知るためには有効である。しかし、さらにこの資料を活用しておこなわれた社会運動の中での議論の論点を明らかにするためには、他の文書やインタビュー調査等が必要になると考えられる。

[文献]

- 中央障害者施策推進協議会企画調整部会, 2001a, 「議事次第、配布資料」[請求番号 1789].
- , 2001b, 「欠格条項見直しに係る検討方針の視点に関する報告書」[請求番号 1851].
- 加藤真規子, 2001, 「『障害者欠格条項』と精神障害者」, 障害者総合情報ネットワーク (編) 『ジョイフル・ビギン』 15: 27-28.
- 国会レファレンス課 (田中邦夫), 2001, 「Issue Brief——年表・障害者に係る欠格条項」国立国会図書館, [請求番号 2212]
- 厚生省健康政策局医事課, 2000, 「障害者に係る欠格条項の見直しについて——医療関係者審議会医師部会・歯科医師部会・保健婦助産婦看護婦部会合同部会報告について」, [請求番号 2162]
- 日本障害者協議会, 2000a, 「JD Fax Letter」通巻 No. 35, [請求番号 2040]
- , 2000b, 「障害者政策に関する質問への政党からの回答について」, [請求番号 2041]
- 参議院厚生労働委員会調査室, 2001, 「第 151 回国会 障害者等に係る欠格事由の適正化等を図るための医師法等の一部を改正する法律案 (閣法第 82 号) 参考資料」, [請求番号 2214]
- 佐々木信行, 2001, 「『障害者欠格条項』と知的障害者の当事者運動

について」, 障害者総合情報ネットワーク (編) 『ジョイフル・ビギン』 15: 30.

障害者欠格条項をなくす会, 2003, 「差別法 (欠格条項) から、差別禁止法へ——企画資料」『障害者欠格条項をなくす会ニュース』, [請求番号 2680]

障害者総合情報ネットワーク (編), 1999a, 『月刊ビギン』 No. 20. ———, 1999b, 『ジョイフル・ビギン別冊 障害者にかかわる欠格条項とは——その実態・問題・対策』 18.

総理府, 2000, 「障害者に係る欠格条項の見直しの進捗状況について」, [請求番号 2055]

総理府障害者施策推進本部担当参事官, 2001, 「障害者に係る欠格条項見直しに関する対応の検討について」, [請求番号 1793]

総理府障害者施策推進本部担当室, 1998, 「障害者施策の概要」, [請求番号 1515]

白井久実子, 1999, 「はじめに——障害者にかかわる欠格条項とは?」, 障害者総合情報ネットワーク (編) 『ジョイフル・ビギン別冊 障害者にかかわる欠格条項とは——その実態・問題・対策』 18: 2-9.

全国「精神病」者集団, 1998, 「精神保健及び精神障害者福祉に関する法律見直しに関する意見書」, [請求番号 1500]

著者不明, 1999, 「中央障害者施策推進協議会総会」, [請求番号 2071]

著者不明, 出版年不明, 「『運転免許に係る欠格事由の在り方に関する調査研究』の概要について」, [請求番号 1522]

