

テーマ：「障害者差別解消法」と図書館のサービス・運営

(前田 章夫)

はじめに

国公立大学や公立図書館などの公立の機関・施設では、来年4月から「障害者差別解消法」に基づき、「合理的配慮の提供」が義務化される。

◎「障害者差別解消法」の条文には、図書館現場において何をなすべきかを判断する具体的記述はあまりない。

※ 障害者差別解消法を理解するには、上位法である「障害者基本法」や、その基礎となっている「障害者権利条約」が求めているものを理解しておく必要がある。

1. 「障害者権利条約」とは ～「障害者差別解消法」の理解のために～

1. 1 「障害者権利条約」の採択から批准

◎ 2001年から、日本をはじめとする世界各国の障害者たちが協力して、各国政府や国連に対する強い働きかけを続けた成果として誕生した。

◎ 2006年12月 国連総会で「障害者の権利に関する条約」(略称・障害者権利条約)採択

< Convention on the Rights of Persons with Disabilities >

⇒ 2007年9月 日本政府が条約に署名

⇒ 2014年1月20日 日本政府が条約を批准 [発効は2014年2月19日]

1. 2 「障害者差別解消法」制定の経過と法的位置づけ

① 「障害者権利条約」国連総会で採択(2006.12)



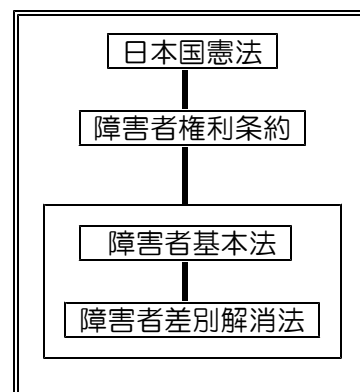
② 「障害者基本法」(2011), 「障害者差別解消法」(2013)
等の関連法の改正・制定



③ 「障害者権利条約」の批准(2014.1)



④ 「障害者差別解消法」の施行(2016.4予定)



1. 3 「障害者権利条約」とは

★「障害者権利条約」は、

- ① 障害のある人の基本的人権を促進・保護すること、固有の尊厳の尊重を促進することを目的とする<世界人権宣言(1948)>に準ずる国際的原則
- ② 法制度、社会制度、社会的慣行など、あらゆる分野における障害者の社会参加を阻害する要因の除去を国として約束するものである。

1. 4 「障害者権利条約」の4つの基本的考え方

- ① 「合理的配慮」により、障害者に実質的な平等を保障する。
- ② 意図的な区別や排除、制限だけでなく、意図的でない場合でも結果的に不平等になることは差別である。
- ③ 障害(者)を特定せずに、社会参加ということを社会環境との関係で考える。
- ④ 障害のない人と同じように建物等の利用が可能かどうか、情報やコミュニケーションサービスを得ることができるかどうかなど、「アクセシビリティ accessibility」を重視する。

※ この考え方が「障害者差別解消法」の根底にある。

2. 「障害者権利条約」批准へ ～「障害者基本法」「障害者差別解消法」の改正・制定～

2. 1 「障害者権利条約」批准に向けての取り組み

◎ 日本政府は2007年9月の条約署名以降、批准に向けて各種法令の見直し作業を続けた。

- ☆ 「著作権法」 <2009年6月公布>
 - ※ ★ 「障害者基本法」 <2011年8月改正公布>
 - ※ ★ 「障害者総合支援法」 <2012年6月公布>
 - ※ ★ 「障害者差別解消法」 <2013年6月公布>
 - ☆ 「障害者雇用促進法」 <2013年6月改正>
 - ☆ 「学校教育法施行令」 <2013年9月公布> など
- ⇒ 「障害者権利条約」の批准 <2014年1月>

2. 2 著作権法(第37条第3項等)の改正

◎ 権利条約批准のための各種法令改正の先取りとして2009年6月に著作権法が改正された。
(2010年1月1日施行)

- ① 対象施設を視聴覚障害者情報提供施設に限定しない
⇒ 公共図書館、大学図書館、国会図書館、学校図書館等も含まれる。
- ② 対象者を視覚障害者に限定しない。
⇒ 「視覚障害者その他視覚による表現の認識に障害のある者」に拡張
- ③ 複製の方法を録音に限定しない。
⇒ 「視覚障害者等が利用するために必要な方式」に

2. 3 「障害者基本法」2011(平成23)年の改正

2. 3. 1 「障害」のとりえ方の変更(第1条)

これまでは、障害者と非障害者を分けたうえで、障害者の自立と社会参加を支援することが目的。 ⇒ 改正後は、「障害」の有無にかかわらず、一人の個人として尊重したうえで、自立と社会参加を支援することになる。

[障害者基本法]第1条(目的) この法律は、全ての国民が、障害の有無にかかわらず、等しく基本的人権を享有するかけがえない個人として尊重されるものであるとの理念にのっとり、全ての国民が、障害の有無によつて分け隔てられることなく、相互に人格と個性を尊重し合いながら共生する社会を実現するため、障害者の自立及び社会参加の支援等のための施策に関し、基本原則を定め、及び国、地方公共団体等の責務を明らかにするとともに、障害者の自立及び社会参加の支援等のための施策の基本となる事項を定めること等により、障害者の自立及び社会参加の支援等のための施策を総合的かつ計画的に推進することを目的とする。

2. 3. 2 「障害者」の定義の変更(第2条)

- * 「発達障害」が新たに「精神障害」の枠組みに含む。
- * 「障害」のもつ意味を変更した。

[障害者基本法]第2条(定義) <下線は改正前の「障害者」の定義>

1. **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。
2. **社会的障壁** 障害がある者にとつ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。

2. 3. 3. 「差別の禁止」規定の明確化及び「合理的配慮」の考え方の導入（第4条）

「障害を理由とした差別や権利利益の侵害の禁止」だけでなく、「社会的障壁」を取り除くための合理的配慮を行わなければならない。

◎ 「差別の禁止」の明確化と「合理的配慮」

[障害者基本法] 第4条（差別の禁止） 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し、かつ、その実施に伴う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とならないよう、その実施について必要かつ合理的な配慮がされなければならない。



※ この基本原則を具現化するために制定されたのが「障害者差別解消法」である。

2. 4 「障害者差別解消法」とは

正式名：「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律」（略称・「障害者差別解消法」）

公 布：2013（平成25）年6月、法律第65号

施 行：2016年4月予定

※ 障害者基本法第4条（差別の禁止）の規定を具体化するために制定された。

障害者差別の解消に向けた国の「基本方針」（2015年2月閣議決定）や「対応指針」の策定を待って施行することになっている。

2. 4. 1 障害者差別解消法の特徴

- (1) 国や自治体に、障害を理由とした差別を解消する施策をつくり、実行するように求める。
- (2) 特定の障害で、のけ者にするような差別的な扱いは禁止する。
- (3) 負担が重すぎない限り、障害に配慮する「合理的配慮」をしないことは差別に当たる。
- (4) 国、自治体など公的機関には合理的配慮をする義務を課す。
- (5) 民間企業には、合理的配慮について努力義務を課す。
- (6) 配慮を欠く企業には、行政機関が助言や指導、勧告し差別の解消を目指す。

3. 図書館が「障害者差別解消法」に対応するための基礎知識

◎ 障害者差別解消法に現場の図書館員が対処する場合、以下の3本柱を理解することが重要。

- ① 障害を理由とする差別の禁止（義務）
- ② 合理的配慮の提供（義務）
- ③ 環境の整備（努力義務）

3. 1. 1 「障害を理由とする差別の禁止」とは？

◎ 「障害者差別解消法」（行政機関等における障害を理由とする差別の禁止）

第7条 行政機関等は、その事務又は事業を行うに当たり、障害を理由として障害者でない者と不当な差別的取扱いをすることにより、障害者の権利利益を侵害してはならない。

◎ 「障害に基づく差別」とは、障害に基づくあらゆる区別、排除又は制限であって、・・・あらゆる分野において、他の者との平等を基礎としての全ての人権及び基本的自由を認識し、享有し、又は行使することを害し、又は妨げる目的又は効果を有するものをいう。合理的配慮の否定を含む。 [障害者権利条約より]

◎ 基本方針<不当な差別的取り扱いの基本的考え方>

正当な理由なく、障害を理由として、財・サービスや各種機会の提供を拒否する又は提供に当たって場所などを制限する、障害のない者に対しては付さない条件を付けるなど、障害者と障害のない者との異なる取り扱いにより、障害者の権利利益を侵害することを禁止。
・・・ 障害者を障害のない者と比べて優遇する取り扱い（積極的改善措置）、障害者に対する合理的配慮の提供による障害のない者との異なる取扱い・・・は、不当な差別的取り扱いには当たらない。



<不当な差別的取扱いの例>

- ◆ 障害者に対する直接的侮蔑行為、嫌悪行為（文書、口頭、メール、示威行動など）は勿論のこと、間接的な同様の行為（貼り紙、落書き等）の禁止。
⇒ 防止に向けた積極的啓発活動の実施
- ◆ 障害を理由としたイベント等への参加の拒否・制限の禁止
⇒ 手話通訳者の手配が出来ない、点字の資料が用意出来ない等は理由とならない。
- ◆ 障害の種別・程度による制限の禁止
⇒ 「対面朗読」「宅配」等のサービスの対象者を特定の障害者に限定しない。

<参考>不当な差別的取扱いに当たり得る具体例

- 障害があることを理由に窓口対応を拒否する。
- 障害があることを理由に対応の順序を劣後させる。
- 障害があることを理由に書面の交付、資料の送付、パンフレットの提供等を拒む。
- 障害があることを理由に説明会、シンポジウム等への出席を拒む
- 事務・事業の遂行上、特に必要でないにもかかわらず、障害があることを理由に、来庁の際に付き添い者の同行を求めるなどの条件を付ける。

[内閣府本府における・・・対応要領案より]

3. 1. 2 「合理的配慮の提供」とは

「障害者差別解消法」

第7条（行政機関等における障害を理由とする差別の禁止）

2 行政機関等は、その事務又は事業を行うに当たり、障害者から現に社会的障壁の除去を必要としている旨の意思の表明があった場合において、その実施に伴う負担が過重でないときは、障害者の権利利益を侵害することとならないよう、当該障害者の性別、年齢及び障害の状態に応じて、社会的障壁の除去の実施について必要かつ合理的な配慮をしなければならない。

◎ 「合理的配慮」は、

・・・ 障害者権利条約における合理的配慮の定義を踏まえたものであり、不当な差別的取り扱いへの取り組みや、環境の整備を行った上でも、なおかつ障害者が他の者との平等を確保するために、更なる対応が必要な場合に、障害の特性や具体的場面や状況に応じて、障害者と相談しながら行う変更及び調整のことである。

※ 障害の特性や具体的場面や状況に応じて異なり、多様かつ個別性が高い。またその内容は、技術の進展、社会情勢の変化等に応じて変わりうる。

「合理的配慮」実施のための条件

- (1) <意思の表明>があった場合
- (2) <負担が過重>でないとき



※ 当該障害者の性別・年齢及び障害の状態に応じて、<社会的障壁の除去>の実施について、必要かつ合理的な配慮をしなければならない。

(1) 「意思の表明」とは

・・・具体的場面において、社会的障壁の除去に関する配慮を必要としている状況にあることを言語（手話を含む）、点字、拡大文字、筆談、実物の提示、身ぶりサイン等による合図、触覚による意思伝達など、障害者が他人とコミュニケーションを図る際に必要な手段により伝えられる。また、本人の意思表明が困難な場合には、障害者の家族、介助者等、コミュニケーションを支援する者が本人を補佐して行う意思の表明も含む。（「基本方針」より）

※ 図書館には、「意思の表明」を受け止められる感受性が求められる。

(2) 「過度な負担」とは

・・・過度の負担については、行政機関等において、個別事案ごとに、下記の各要素を考慮し、具体的場面や状況に応じて総合的に判断する。

行政機関等が過度の負担と判断した場合には、障害者にその理由を説明すること。

- ◆ 事務・事業への影響の程度、
- ◆ 実現困難度(人的・体制上の制約、物理的・技術的制約など)
- ◆ 費用・負担の程度、
- ◆ 事務・事業の規模、
- ◆ 財政・財務状況

※ 図書館・行政の勝手な判断は禁物。障害者に理解されなければ、裁判になる可能性もある。

◎ 「合理的配慮」は、障害の特性や社会的障壁の除去が求められる具体的場面や状況に応じて異なり、多様かつ個別性の高いものである。（「対応方針」より）

★ 複数の障害者から、同様の改善措置を求められる場合は、「合理的配慮」ではなく、「環境整備」として対応しなければならない。

※ 「合理的配慮」は障害者の実質的な平等を実現するための手段であることを忘れてはならない！

3. 1. 3 「環境整備」について <努力義務>

「障害者差別解消法」（社会的障壁の除去の実施についての必要かつ合理的な配慮に関する環境の整備）

第5条 行政機関等及び事業者は、社会的障壁の除去の実施についての必要かつ合理的な配慮を的確に行うため、自ら設置する施設の構造の改善及び設備の整備、関係職員に対する研修その他の必要な環境の整備に努めなければならない。

<環境整備の具体例>

- ◆ 公衆に開放される建物その他の施設において、点字の表示及び読みやすく、かつ、理解しやすい形式の表示を提供すること。（「障害者権利条約」9条）
- ◆ 公衆に開放される建物その他の施設の利用の容易さを促進するため、人又は動物による支援及び仲介する者（案内者、朗読者及び専門の手話通訳を含む。）を提供すること。（「同」9条）
- ◆ 公的な活動において、手話、点字、補助的及び代替的な意思疎通並びに障害者が自ら選択する他の全ての利用しやすい意思疎通の手段、形態及び様式を用いることを受け入れ、及び容易にすること。（「障害者権利条約」21条）

※ この環境整備は「努力義務」とされているが、以下の記述に注意しなければならない。

合理的配慮は、障害者等の利用を想定して事前に行われる建築物のバリアフリー化や情報アクセシビリティの向上等の環境の整備を基礎として、個々の障害者に対して、その状況に応じて個別に実施される措置である。（「基本方針」より）

※ バリアフリー化や情報アクセシビリティ環境の整備等の環境整備は、整備されていることが前提とされている。

4. 障害者差別解消法の下で何をしなければならないか

4. 1 障害者差別解消法が求めている行動

- ※ 障害を理由とした差別の全面的撤廃を前提として
 - (1) 施設・設備、情報環境の整備 <バリアフリー化>
 - (2) 図書館の運営ソフト・ノウハウの見直し。
 - (3) 障害の種別、程度による対応の違いの見直し。
 - (4) 障害当事者の企画・運営への参画。

(1) 施設・設備、情報環境のバリアフリー化

※ 「合理的配慮」以前の基礎整備のひとつ。未だ整備できていなければ、合理的配慮の中で優先的に整備を進める必要がある。

- ◇ 障害の有無に関わらず、一人一人の利用者の図書館利用を保障する施設・設備を作り出す。
<ユニバーサル・デザイン化>
- ★ 問題点の有無を網羅的にチェックし、優先順位を付けつつ、改善を施していく。
- ★ サポートできる人的体制を整備する。（職員、ボランティア、専門機関との連携など）

- * 図書館へのアクセスの整備、安全性の確保・・・物理的整備、ヒューマン・アシスタント
定期的なアクセス路の点検
- * 図書館内での移動、施設・設備のバリアフリー化・・・物理的整備、ヒューマン・アシスタント
- * 利用者等とのコミュニケーションの保障・・・物理的整備、ヒューマン・アシスタント、
- * 図書館資料・情報へのアクセスの保障・・・館内案内・書架見出し等の整備、ウェブ環境の整備、ウェブ・アクセシビリティの確保等。

(2) 図書館の運営ソフトを見直す。

従来の図書館の運営ソフトや利用者のためのサービスのノウハウの多くは健常者を対象に作られてきた。障害の有無に関係なく利用できるものに作り替える必要がある。

＜ユニバーサルデザイン化を図る＞

- ◇ 講演会等のイベントについては、多様な障害者の参加を前提に準備する。(事前広報、安全対策等を含む)
- ◇ 手話通訳や要約筆記の準備を忘れない。
- ◇ 障害者サービス担当に任せるのではなく、図書館全体として対応する。

(3) 障害の種別、程度による対応の違いを見直す。

◇ 障害の種別・程度によってサービス内容に格差を設けてはならない。

★ 個々のサービスが、その人にとって有効であるかを検討し、有効でなければ有効な方策を本人と相談しながら修正していく。(合理的配慮)

◇ 「障害者手帳」の所持を前提としない。

「障害者手帳」の取得者は、視覚障害者・聴覚障害者で40%前後？ 知的障害者・精神障害者は20%前後？ 発達障害者の場合は10%未満？と推測される。

[参考] 「障害者手帳」は一種類ではない。

* 身体障害者(視覚・聴覚・肢体・内部・HIVなど)・・・「身体障害者手帳」

* 知的障害者・・・「療育手帳」

＜県により「愛の手帳(東京都など)」「みどりの手帳(埼玉県)」「愛護手帳(青森県など)」等、名称も判定基準も異なっている。＞

* 精神障害者・・・「精神障害者保健福祉手帳」(単に「障害者手帳」と呼ばれている。)

※ 発達障害者、高次脳機能障害者などは、精神障害者に含まれることになったが、申請者は多くない。

(4) 障害当事者の企画・運営への参画

◇ 障害者を対象とする企画・運営(イベント等)には、企画段階から必ず障害者を加える。

◇ 図書館協議会等の図書館運営委員に障害者を加える。

※ そのためにも、日常的に障害当事者や家族の会、支援する会などの関係者との交流が不可欠である。(参画してもらうための大前提は、図書館を知ってもらうこと)

※ 障害者に係わることを、障害者を抜きに決定してはならない。

おわりにー 障害者サービスの原点を見直す

公共図書館の基本機能を生かした人権保障

※ 公共図書館の基本機能である資料・情報の収集、整理、提供は、障害者に対しても同じ！
但し、健常者と同じ方法では機能を果たせない。

※ 「障害者」が必要とするものを、その人が活用できる形で提供できるように努力することが求められている。

◎ しかし現状は、図書館員の多くが、サービスの前提である、障害者のこと、障害者の置かれている状況などを知らない。

「利用者を知り」・「資料を知り」・「利用者と資料を結びつける」

という図書館員としての基本が、障害者へのサービスにおいては未成熟といえる。
障害者差別解消法の施行を機会に、その基本の確立に努める必要がある。

<完>