

第15回人権救済条例見直し検討委員会議事録

1 日時等

- (1) 開催日時 平成19年7月17日(火)午後3時15分～5時15分
- (2) 開催場所 県立図書館大研修室(鳥取市尚徳町)
- (3) 出席者名 永山会長、朝倉委員、大田原委員、國歳委員、田村委員、長井委員、中村委員、樋口委員、安田委員
瀧山総務部長、柴田総務部次長、磯田人権局長、安田人権推進課長

(4) 議 事

- ア 人権救済条例の法的整理について
- イ 次回の開催等について

(5) その 他

- ア 公開又は非公開の別 公開
- イ 傍聴者数 約10人

2 議 事

(1) 人権救済条例の法的整理について

(会長) どのような救済が望ましいか、行為類型ごとに議論していきたい。

[虐待について]

虐待については、障害者への虐待を除き、法制度が整備されている。法制度があるにもかかわらず条例で上乗せする必要があるのか。効果的な救済につながるのかどうかの検討が必要。また法制度のない障害者については別途検討する必要がある。

障害者については現段階では制度が設けられていない。障害者の虐待の問題は高齢者と同じく、本人の意思が不明確な場合が多いと思う。障害者のための考えをもって対処しなくてはならない。児童などについては法や行政施策の整備が進められており、条例でなくそちらに任せておけばよいと思う。

子どもの虐待防止のための現行制度は整備されており対応可能であるが、高齢者の虐待については法制度はあっても実際に体制が整っておらず対応できていないと思う。市町村の地域包括支援センターにおける社会福祉士の配置など十分な体制やスキルの向上が図れていない。現実問題としてさらに障害者の虐待の防止を行うこととなっても今の状態で十分機能できるだろうか。

高齢者虐待については、市町村が責任をもって対応し、窓口の地域包括支援センターの社会福祉士が対応することとされているが十分に行えていない。社会福祉士も相談があっても、何をもって高齢者への虐待と判断するかが不明確。またそれを支える市町村も関与に積極的でない。やはり社会福祉士への市町村の後押しや市町村だけでなく県、弁護士会と行った関係機関の支援や連携のシステムがないと解決しないと思う。しかし条例で法制度に上乗せしても有効に機能するとは思えない。また障害者の虐待防止については法制度が検討されており、それと条例の関係も同様と思う。

条例が成立し条例により虐待と認定しても、虐待を防止するための組織や支援体制が不十分であれば結果的に対応できないことは同じということになる。

虐待と認定されれば、しっかり対応しなければならないという契機にはなると思う。

虐待の問題は、一機関が介入して簡単に解決できるものではない。一つの家庭に長い間関わって支援していくことが求められており、そういう体制が確保されなくてはならない。虐待の認定は、裁判のように認定して終わりというものではない。現条例によるモデル、手法では解決は無理である。

現実の虐待を防止し救済するために必要なものは人、金そして制度である。条例があれば解決するというのは一つの幻想。また虐待の定義も難しい。準司法的な認定だけで意味があるとしても、その認定は子ども、高齢者、障害者のそれぞれ、またそれらが合わさっている場合にどうするのか。その認定のた

めの基準が必要だが、この条例には全くない。基準を作ろうとすると大変な作業となる。児童虐待では、父が母を虐待し又はその逆であっても、それを子どもの前で行えば児童虐待であるとする考えがある。その判断は児童相談所でも難しい。条例の救済委員会で判断することは難しい。

欧米などの先進国ではかなり突っ込んだアセスメントをしており現在それが実ってきている。日本ではそれぞれの機関、団体が別々に行っており、それぞれの思いが違っている。そこを繋げる努力が必要。実践の過程で内容は変容していく。児童相談所だけでなくいろいろな機関、団体に努力しながら効果的なやり方を見いだしていく作業をしている。それを新たな制度で強引に解決するという方法を押つけられると、現在のいろいろな努力を無駄にしてしまうのではないかと懸念している。

虐待の問題は関係性の回復が大事だがそういった内容は条例には入っていない。

家族で普通の子育てをしていくことが基本にあり、何らかの事情でそこからはみでた状態があれば、いったん子どもを保護し、また家庭に戻し普通の生活をしていけるようにするというのが虐待の仕事。もちろん性的虐待のような無理な場合もあるが、再統合という元の普通の生活に戻すことが大切である。しかし日本ではまだ十分にできていない。

(会長) 制度で何かが抜け落ちているというような問題はあるのだろうか。

国がかなりの確に制度的な判断を示しており、それを各機関がよく受け止め、対応すれば解決はできる。持っている能力を発揮できるようにすることが大事である。

(会長) 虐待はこの条例で取り扱わなくてよいというのではなく、現行制度やシステムの充実によってより適切で効果的な対応ができるということでしょうか。

虐待には、実際の施策による救済こそが必要。条例ができれば逆に施策が不必要とされるおそれもある。

(会長) 虐待類似行為の問題についても、虐待と同様でしょうか

どちらも事案が表面化しにくいことが問題である点は同じであった。問題事案を発見するという意味でこの条例は効力を持ちうるのかという論点がある。

表面化しにくいことについては、法律に通告制度や通告義務を規定し解決を図っている。また通告者が仮にプライバシーを侵害しても免責されるといった規定を設けている。こういった制度設計のほか効果的な方法はなく、条例による申し立ての方法では対応できない。

(会長) 発見しにくいという問題点は、たとえ条例化しても十分な解決はできないということでしょうか。

〔差別的取扱いについて〕

(会長) 差別的取扱いのうち、まず就労の問題について、仕事の本質的な部分が履行できない場合の採用拒否はありうるのか、あるいは営業の自由との関係はどうかといった問題がある。

例えばアメリカでは、職務の遂行のための本質的な能力があるかどうかを判断し、障害のためそれができないという場合には採用しなくても差別にはならないとされている。また、雇用のために多大な施設整備を必要としたり、多大な費用がかかる場合においても採用の拒否は差別にはならないとされている。ということはこの2つのいずれにも当たらない場合の採用の拒否は基本的には差別に該当するということになる。

実際にはその2つ以外の採用拒否が起きている。本県には障害者を受け入れていない企業があるが、障害者がどこにも就労できないのは重大な問題である。

雇う側は働く側の能力によって差別する。企業の求める能力に達していないのであれば、企業は不採用とせざるを得ない。障害がない人も不採用としているのに、障害者はなぜ不採用とできないのか。その分別は難しい。よって雇いたくても雇えないのが現実ではないか。差別の定義付けは非常に難しい。ジョブコーチの支援がある。ハローワークも支援している。支援制度はあるが大多数の障害者にまでは及んでいない。また障害者も不安等で積極的になれない現状がある。職場で受け入れられようと障害を隠して就労する人など難しい問題がある。社会全体で支えていくことができていない。

職務遂行能力がある人はいるが、ジョブコーチの支援を受けられる人は限られているし、また支援の延

長が困難でジョブコーチがいなくなるとうまくいかなくなって勤められないなどの事例は多い。また、知的障害者が作業を理解するには時間がかかる。そういった問題が会社や職員に十分に理解されていない。仕事ができないから会社をやめるのではなく、人間関係がうまくいかずやめてしまう場合も多い。障害者や精神疾患者を雇い入れる企業の負担は大きい。企業は障害者の雇用を仕方ないもの、税金と同じようなものと思っている実態がある。社会で営業活動をしていく以上その負担はしなくてはならないものとし、その内容を定めた経済外的強制のための法律を作る必要があるが、一条例でそのようなものは作れない。障害者雇用促進法を具体的にどうするのかという設計が考えられなければ解決しない。また、外国人の就職の場合についても職務遂行能力の範囲は広い。職場における人の和なども含まれる。外国人を雇用する企業にとって職場内で外国人との文化の差を埋めるための負担をどうするかといった問題がある。

問われている職務遂行能力とは「本質的な」遂行能力のことであって、単なる遂行能力ではない。例えばトラックの運転は目が見えなければ無理だが手が不自由な場合ならばできる。運転装置ための費用が大きいから雇えないという場合を除き、本質的な職務遂行能力に問題はなく合理的な配慮がされれば雇用できる。障害があれば全て無理だということにつながる考え方は妥当でない。

過大な負担あるいは配慮の問題、社会的に援助すれば職務が行えるといったことは社会の意識の問題で、それが日本では進んでいない。アメリカであれば過大な負担ではなくとも日本では過大な負担になる。差別を禁止するならば基本的な基準が必要。基準がなければ議論も成立しない。

障害の定義は変わってきている。個人と社会の特徴が相まって社会の変革が求められる。社会の発展を考え、どういう風に障害者と関わっていくかをよく考えないといけぬ。そのために今の条例という方法をとることは不安。

職務遂行は可能であるが障害があるから不採用ということは許されない。また文化が違うから外国人は採用できないというのはおかしい。そういった先入観で不採用とすることは認められない。これは採用に限らず、賃貸借なども同じであろう。

差別は価値概念であり、障害の定義、こういう場合は職務遂行能力がある、あるいはないということをしかりと定めたものを作らないと差別を禁止することは難しい。差別を禁止する条例を作るのであれば、条例をみれば禁止される差別というものが何かがわかるというものを作らないといけぬ。でなければ規範としての効果はない。

こういったことが差別という基準があれば、救済のための対応はしやすい。

(会長) 女性の就労の問題で雇用機会均等法は機能しているといえるのであろうか。

まだ十分とは言えない。

性別、障害、国籍の違いによって雇用等ができないとすることは差別。法律では取り組んでいる。しかし法の規定が努力義務であるため、関係者の意識が低ければ実施されない。しかしこれらは現在の救済条例では対応できないと思う。行政の施策が率先して行われることが必要だが不足している。現状では在日外国人の就職の問題などは司法で解決するしかない。

外国人への差別は必ずしも国籍に因るのではなく、在日外国人の人は帰化しても差別されることがある。県では外国籍の人を採用しているのか。

(事務局) 採用はしているが職域と職位が制限されている。外国籍の職員が管理職に就けないといったことは、公権力の行使と関係があり法律論の問題である。

その制限を当然の法理とされるが、当然かどうかは分からない。

(会長) 疾病の就労差別についてはどうか。

疾病による差別は、差別の定義をどうするかという問題はあがあるが、障害者差別と同じと考えることはできる。障害とは別に疾病を考える必要はない。

疾病の場合、採用時の問題だけでなく就労後に発症することもある。過労によりうつ病になり過労死する人もいる。

障害には外見からわかる手足等の障害だけでなく内部障害もある。例えば腎臓の障害で人工透析を受けている人も障害者である。また、うつ病も精神障害と考えればよい。伝染病の関係であっても障害者差別のモデルに入れることはできる。

疾病は解雇理由になるものか。

解雇理由となる。労働基準法で解雇には制限があるが、使用者は疾病が固定化し長期にわたるとなると解雇することはできる。また、病気を患った者に治療の自由がないという問題がある。休んで治療するという自由である。過労によるうつの疑いがあっても精神科に通っているといわず、胃が痛いということで別の病名でカルテを書いてもらって抗うつ薬をもらったりしていることが多い。

病気と障害とは概念が違い、障害は症状が固定しているものだが病気は治療すれば治るもの。病気には治療を受ける自由をどう保障するのかという問題がある。しかし、これを人権救済条例でどうできるかということとは別問題である。

障害は一時的な病気は除外している。なお、確かに病気を理由にして解雇することはできる。就業規則に病気のため仕事をずっと休む場合には解雇するという規定があれば解雇はできる。しかし、単純にそれを適用することがいいことなのか問題で、まず配置転換などをし治療に専念できるようにする等、病気であっても働ける環境を提供する努力をすることが企業には望まれるのではないか。差別禁止の制度があれば長期の病気であれば解雇できるといった就業規則は使えなくなる。就業規則で解雇が認められているのだから差別禁止は必要ないというのは論理が逆である。

当然不合理な解雇には訴訟で争うべきである。条例が全く役に立たないというのではなく、効果的な規制をするには差別を明確にしなければいけないということである。解雇に関して企業と争っても障壁は高く、その場合に根拠となるような条例でなければ作っても意味がないのではないかとということである。同和問題における就労差別についてはどうか。

最初から同和地区出身者は採用しませんということは、現在はない。現実には起きていることが差別といえるかが問題。面接などで出身を聞かれそれをもって不採用としても、出身地を直接の理由とせず成績など別の理由で不採用とされる。それが部落差別だと認定することは困難である。差別の判断は難しい。差別をされ不採用になった。それを事後に救済することは無理ではないだろうか。むしろ採用の際に制約をかけることができるかどうか問題であって、それは救済ではなく施策の話ではないか。

企業は同和地区出身を理由に不採用にしたことを明らかにしない。何十年も前には成績も良いのに不採用となり問題となったことがあったが、今はそのようなことが明らかになることがなく事案は把握しにくい。

企業に対し一旦不採用とされたものを撤回させるという救済はできない。また損害賠償も難しいのではないか。

違法性が明らかであれば損害賠償を求めることができる場合もあると思う。しかし、重要なことは企業へ警告したり差別行為を公表することによって、その後の差別行為を予防するということであり、そこに大きな意義がある。

県は企業の公正採用の取組みに対し働きかけをしている。その充実が求められており、人権救済条例により事後的に救済することは難しいのではないか。

(会長)サービスの提供拒否はどうか。現実には被害があるということは、障害者、外国人の聞き取りで明らかになっている。サービス拒否の場合は、就労の場合とは異なり職務遂行能力の問題はなく差別することに合理的理由はないと思われるがどうか。

職務遂行能力の問題はなくとも、サービス提供者に過度の負担がかかる場合の問題は就労の場合と同じである。サービスを提供するためには利用者の安全も確保しなければならず、そのために設備等の負担が生じることはある。ただし、これは障害者の場合に出てくる話であって外国人の場合には言葉、文化の違いによる過度の負担が生じることはあまりなく、その場合大抵差別となるであろう。

サービスの提供拒否で明らかになったものでは、数年前のハンセン病の元患者の宿泊拒否の問題があっ

た。しかし、差別の禁止によりきちんと解決できたかというところではなく、うやむやなまま終わっている。また、障害者用の駐車場をスペースの有効利用とって他の車の駐車場にしていた事例もあったが、それを差別といえるのかは難しい。障害によって健常者と同じことができない場合はその要因を取り除く施策が求められているのは当然だが、これを人権救済条例でできるかというところ難しい。

旅館業法には宿泊拒否に関する規定があったか。

(事務局) 宿泊を拒んではならないとの規定がある。

(会長) まだ議論していない差別発言、落書き以外でこれまでの議論以外になにか気づくものはないか。現行条例ではあまり解決に資さないという議論のほかに、では別に差別禁止の制度を作れば役に立つのか立たないのかの議論もここでしておくべきなのか。

(会長) 次の「当事者の望む救済」、「行政の行う救済」の検討において議論したい。

この条例で救済機関が作られたとき、行政からの独立性をどうするのかという議論はどうするのか。独立の仕方にもいろいろあり、お金は出すが実質的に救済機関に任せるとか、事務局の職員は行政が出すが委員は独立の権限を持って行うといった議論はまだされていないということか。

(事務局) 独立性については今後議論を行うが、法的に完全な独立は難しい。

現実に有効な救済を行おうとするためには、救済機関の独立性の問題が大きな議論となってくる。

救済機関の独立性の問題について議論は行うとしても、差別発言に関しては救済機関に独立性がないのに発言を取り扱っていいのか。条例では行政からの完全な独立はできない。そのような救済機関で表現行為を取り扱っていいのかどうか疑問である。

表現を対象にするのは反対であるが、現在の条例で人権侵害の予防に一番効果を発揮しやすく、その威嚇力が強いのが、表現行為に対してである。差別発言の救済は条例の必要性の根拠となると思うのでこの議論は必要。

[差別発言について]

(会長) 差別発言について協議したい。差別発言は条例の効果が大きいということであるがいかかが。救済の中身が大切で、威嚇効果により差別発言を防止してもそれが救済になるのかという議論がある。同和問題、在日外国人などの当事者は、威嚇による防止ではなく、発言者が差別であることを認識することが大切であると思っている。この条例でそういった救済を取り入れられるかが問題である。

行政が発言者に差別を認めさせることは難しい。

難しいのは承知している。行政が行わなければ、運動団体は自ら発言者の差別の認識や謝罪を求めて確認会、糾弾会を続けていくと言っている。それは運動団体の判断の問題であるが、そういった救済を条例としてできるかどうかを議論してみることは必要。

客観的な事実を述べる謝罪広告をさせることはできるが、公権力が個人に考え方を改めなさいということとはできない。

どういう位置づけで行うかが重要である。自治体が直接表に出て行うのは困難というのは分かる。独立性をいかに確保するかという論点もある。

聞き取りの中でも一部あったが、訴えていける強い人もいる一方で、差別にさらされない平穏な生活を送りたいと望む人もいる。後者にとっては差別が地下に潜ったとしても表面化しないだけでもよいという気持ちがあり、それも当事者の望む救済の一つであり一般的な予防策といえる。しかし、他方では、差別が地下に潜ることによって本当の解決の機会が失われていくことにもなる。行政が差別を救済するとした場合、どちらの救済を選ぶかという問題もあり難しい。

明らかな差別発言の場合はそういった議論もあり得るが、実際に発言をめぐってトラブルになる事案は、発言の内容からは差別が明らかでないにもかかわらず言われた側は差別だと感じるといったものが多いと思われる。例えば、新聞記事の中に差別があると申し出され、記者がそのたびに救済機関に呼び出され説明を求められるとしたらどうであろうか。社会における自由な発言が確保されるのか。発言を規制する制度設計は、威嚇効果はあっても弊害が大きく、ましてや救済機関に独立性のない状態では対

象にすべきではない。明らかな差別発言であれば、賠償請求や侮辱の罪など司法の手続きを使い救済を求める方が適している。

(会長) この検討委員会自体は知事から依頼されて条例の見直しを行っているもの。社会的に活動している人や行為を評価するものではないので、条例の見直しについて議論していきたい。

運動団体がどう行動するかというのは条例見直しの直接的な内容ではない。労働組合等は団体で労使交渉をする。糾弾会の要求も合理的な範囲ですればよいことで、救済条例のあるなしにより左右されるものではない。

糾弾会のかわりということで運動団体が行政に求めている場合、その行政はパートナーとしての行政である。しかし行政が行うと公権力が現れる。

糾弾会の話をしたが、条例の威嚇力による効果と当事者が求める救済は違うということが重要なため引き合いに出したもの。威嚇が目的であれば条例を作るべきではないと思う。救済のあり方が違う。発言を救済の対象としてしまうと発言のあら探しなどにつながるといったおそれもある。

おそらくこの条例を作った人たちは条例に威嚇効果や啓発を期待していたのではないか。しかし、条例の本来の目的は個別救済である。

落書きなどの表現行為ではどうか。現行条例ではだれがやったかわからないものは条例の対象外となっている。

落書きなどの防止や救済は救済条例の役割ではなく行政機関の役割。人権局や市町村が落書きなどをなくするような取組みをしていくべき。

この検討委員会に精神の分野を専門的に扱う人がいないのは残念。条例という制度の枠に収まらない心の問題を人はもっている。差別発言をする人は自分の心の中に問題を抱えている人が多い。問題を抱える多くの子ども達に関わっているが、子ども達はみな苦しんでいる。苦しんでいるなかで差別発言をしてしまう。条例で差別発言に対してどうするかという枠の話ではなくそういう発言をしてしまう内面の課題を検討することが必要ではないか。

この救済条例は準司法的解決を目的とする。しかし、根本的解決にはケアといった侵害する者の内面からアプローチする必要があるということだろうか。

加害者へのアプローチまでいかなくとも差別発言を受けて傷ついた人に対し何ができるのかということ聞き取りで確認してきたが、その方法に相談というものがあった。相談による救済であれば落書きのような行為者が不明なものであっても被害者の話を聞き悩みを受けとめることはできる。

「国際人権規約」の本の個人通報制度に関する記述の中に、自分の相談が受け止められ長い時間をかけ専門的に検討され報告されていることが一番うれしいという記載があった。救済の在り方はそれぞれである。どう救われるかということを広くトータルで考える必要があるだろう。

救済の中身は広く、委員もそれぞれ発言のたびに救済の概念が違ってくる面があるのではないだろうか。そういったことも考えながら意見をまとめていく必要があるだろう。

(会長) 次回は「当事者が望む救済と行政の行うべき救済」の検討に進み、最終的にはこの委員会の見解をまとめたい。今回でなかった論点や話したりないものについても次回出していきたい。

(2) 次回の開催等について

次のとおり開催することが決定された。

ア 日程等 平成19年8月27日(月)午前10時から正午まで県立図書館大研修室

イ 検討内容 人権救済条例の法的整理について