

障害者の権利条約と障害者差別禁止法制実施の課題 ——韓国経験から何が学べるのか

長瀬修

(立命館大学衣笠総合研究機構生存学研究センター特別招聘教授)

0 はじめに

こんにちは。みなさんはじめまして。長瀬です。韓国語ができませんので、日本語で話をさせていただきます。今年は、普通の年よりも韓国に来る機会が多くなりまして、今回が4回目の韓国訪問になりますが、今回は三つの大きな目標があります。一つ目はトッポギを久しぶりに食べるということで、昨日すでに達成いたしました。二つ目は、去年ぐらいからちょっとハマっている「チムジルバン」に行くという、これも重要な目的だったのですが、早速昨夜のうちにしっかりと、ありがたい歓迎会の後で、すでに行かせていただきました。「シルラ」というところです。非常によいところですので、皆様にもおすすめたと思います。そしてもちろん三つ目の、一番肝心なのがこの報告です。この報告を忘れていたわけではありません。しっかりと、これが一番大事

な今回の役割だと思っています。

昨年の3月11日に、日本は大きな震災に襲われました。私自身も被災地の一部である青森県八戸市の出身で、実際におばの家も膝の上くらいまで津波がやって参りました。非常に多くの人命が失われる、私たち



長瀬修氏

にとっては非常に大きな出来事でした。また、この経験のなかで、被災地では障害のある住民の死亡率がその地域の住民の2倍という、非常に悲惨な実態が明らかになってしまいました。そのときに、韓国の皆様から人的にも物的にもさまざまな支援を頂いていることをありがたく思いました。残念ながら両国の間には歴史の問題、また島の問題があります。それを否定できないと思います。しかし、私どもが取り組んでおります、「障害」という分野のなかで協力できることがたくさんある、と私は固く信じております。その意味で、今回の第3回日韓障害学国際セミナーが開催され、こうして韓国の皆様と議論を交わす機会が得られたことを、心から感謝申し上げます。

それでは本題に移りたいと思います。まず、「差別禁止法制」の位置づけというところから入りたいと思います。今スクリーンでご覧いただいているのは、アメリカの障害者差別禁止法、ADA と呼ばれていますけれども、ADA が1990年7月26日にホワイトハウスにおいて署名されたときの写真です。真ん中にジョージ・ブッシュ（シニア）大統領がいて、その両側に共和党を支持する障害者のリーダーが写っています。ADA だけが国際的な差別禁止法制の流れを作ったわけではありません。しかし、ADA が大きな流れを作ったこともまぎれもない事実であると思います。この ADA について、アメリカ障害学会の会長を務めていたアドリアン・アッシュは次のように述べています。

ADA は、米国の思想を多くの点で象徴しています。一つは、徹底した個人主義。カウボーイ的発想。つまり、自分のことは自分で出来る、という思想です。これを言い換えれば、米国の共和党的な発想と呼ぶことが出来るかもしれません。もう一つは、政府が個人の生活を変えることが出来る、という思想です。後段の部分は、現在再選されたオバマ大統領を含む、米国の民主党の思想ということが出来ると思います。

90年の ADA に対する米国の障害学者の意見は、ご存知のとおり多様です。ただし、少なくとも、共和党的な、米国の文脈のなかでの保守的な思想が差別禁止法を支持したということは、見逃すことの出来ない点であると思います。

もちろん、政府が個人の生活を変えることが出来るという考え方に則ったアメリカの民主党の支持者たちは、ADAのような差別禁止法を強く支持していました。しかし同時に、保守的な共和党もこの差別禁止法を支持したことが、私は興味深い点であると思いました。

日本ではまもなく総選挙が行われます。そのことは、今日のテーマである障害に基づく差別を禁止する法律が日本で出来るかどうか、非常に大きな影響を与えます。現在の日本の民主党政権は、障害に基づく差別を禁止する法律を作るという方針を掲げています。2年前にそうした内容の閣議決定を行っています。しかし、来月の選挙で民主党は政権の座から降りることになると思います。そして次の政権は、自由民主党を中心とする保守的な政権に代わることが予想されています。その保守的な政権、自由民主党は、障害に基づく差別を禁止する法律には反対の立場を取っています。そういう方々の話をうかがうと、「日本の文化・伝統のなかで、障害者の問題を権利や差別禁止の文脈に置くことはふさわしくない」したがって「障害者に対する差別を禁止する法律にも反対である」という意見が、残念ながら自由民主党の中では主流のように聞いております。この日本の保守党である自由民主党と、米国の保守党である共和党の差別禁止に対するアプローチの違いがどこから生まれて来ているのかは、私もまだ十分に把握できていませんが、同じ保守思想として括られる考え方の中にもさまざまな違いがあって、それが具体的な差別禁止法に対する態度の違いとなって現れているのだろう、とだけは申し上げられると思います。

もう一点、そのアメリカのADAに対する評価、とくにアメリカの障害学者のあいだでADAに対する評価が分かれている点と、この保守思想とも関連があるかもしれません。たとえばMarta Russell、あとは亡くなりましたけれどもHue Gregory Gallagherのように、ADAのような法律というのは、アッシュが述べた前半部分の徹底した個人主義、自分のことは自分で出来る、そのための環境整備を差別禁止法は行いが、環境整備が出来た段階で、その後で「障害者予算を増やしてくれとは口が裂けても言うなよ」という取り引きが、障害者のリーダーと共和党の間であったのではないのかという、非常にシニカルな見方をする論者もいます。他方でそれに共鳴するような評価も、90年代以降

の日本の障害学に関する文脈のなかであったのも確かです。ただ、たとえば杉野昭博等は、過大に差別禁止を位置づけることも危険ではないかということを書いていて、私もどちらかというところと杉野さんのような意見に近いわけです。

と申しますのは、今の日本の障害者制度改革のなかで、最後の大きな柱として障害者差別禁止法が位置づけられているからです。先ほど申し上げましたように、日本の政治状況が動いているなかで、来年に障害に基づく差別を禁止する法律が成立するかどうかは非常に危うい状態です。

しかしその前の段階から「差別禁止の法律を作ることによってどういう効果が生まれますか？」という質問を非常に多く受けました。これは今日私が一番みなさんに、とくに韓国のみなさんにお伺いしたい点ですけれども、韓国において障害者差別禁止、そして救済の法律が出来たことでどのような変化があったのか。さまざまな変化があっただろうと思います。それをお伺いしたいと思います。ただ、日本の文脈で考えたときに、「障害に基づく差別を禁止する法律が出来たときに、どういう風になりますか？」と日本の方から質問を受けたときに、私はいつも冷たい答えしか返せませんでした。「良かれ悪しかれ、そんなに違いはありませんよ」「障害者差別を禁止する法律が日本のなかで出来ても、大した違いはありませんよ」と。企業関係者の方に申し上げるときには「みなさん心配する必要はありませんよ。どうせ出来てもそれほど強い法になりませんから」という感じです。「皆さん心配しないでください。だから反対しないでください」という文脈になりますし、障害者の方でしたら「まあ、みなさんはずもともとそんなに期待されていないだろうと思いますけれども、念のために申し上げますと、この法律が出来たからといって、一朝一夕に、非常に革命的なことが起こるというような期待はゆめゆめなさらないでくださいよ」となります。世界のなかで、障害者差別を禁止する法律を作った国は、ADAの米国をはじめそれなりにあるわけですけれども、その国の仲間から話を聞いても、非常に効果的で、それによって生活のいろいろな場面がすぐ変わったという国はどうもなさそうです。ただ「障害者の権利条約」のバックボーンである「社会モデル」を社会政策のなかに反映させるためには不可欠な仕組みのひとつであることは間違いありません。日本はすでに障害差別禁止法の制定を求める国

連からの勧告を受けている立場です。そして権利条約を実施するうえで、たとえば第5条の「差別をなくす」というところから考えれば必要であるのは間違いありません、と答えます。しかし、それによってみなさんの生活がどれだけ変わるかは、非常に疑問があります。そんなに期待なさらないでください、という話をいつもせざるをえません。

1 障害者差別禁止法制と障害者の権利条約（2006年12月採択） 批准に関する日韓の歩み

ここで権利条約と差別禁止のほうに話を移したいと思いますが、その前に、今スクリーンでご覧いただいているのは、「障害者の権利条約」交渉が2002年から2006年まで国連本部で行われたときの、韓国の政府代表の方の写真です。イ・イクソップ先生は障害者団体の代表という立場でいらっしゃいましたが、韓国の政府代表として国連の場でも大変積極的に発言していただきました。先生がすでにいらっしゃらないというのは大変残念です。先生には条約を作るという過程だけではなく、条約の実施においても引き続き、活躍していただきたいと願っていました。韓国の存在感はこの条約交渉においても大変大きいものがありました。それはたとえば第6条の障害女性に関する条文、またアクセシビリティや移動に関する条文についても、とりわけ韓国の貢献は非常に大きかったと思います。そしていま現在も、障害者の権利条約の国際的モニタリングの主要な役割を担っている「障害者の権利委員会」に、韓国からキム・ヒョンシク先生が選出されて活躍されていらっしゃるのは大変ありがたいと思います。

最初に障害者差別禁止法制と権利条約批准にかんする日韓のあゆみを簡単にまとめてみました。90年のADA成立があって、差別禁止法制の国際的な流れが出来ました。そして2006年に権利条約の採択がありました。韓国はその後非常に早いタイミングで、2007年の3月に「障害者差別禁止および権利救済に関する法律」を成立させています。日本ではとくに、DPIのチェ・ヨンボン（崔榮繁）さんが積極的にこうした韓国の動向をまとめて紹介してくださ

って、非常にありがたく思います。権利条約の動向に戻りますけれども、2007年の3月、この日に署名開放が行われたわけですけれども、韓国はジャマイカなどの国と一緒に一番最初に署名しました。日本は同年9月に署名まではこぎつけています。そして翌年2008年に韓国の差別禁止法の施行が行われていて、韓国は同年に条約に批准しています。

2009年の3月に、日本では大きな動きがありました。2009年の3月、前回の総選挙があった年の春ですけれども、自民党と公明党を中心とする政権は、日本として条約の批准が出来るということで、2009年の通常国会に批准案件を提出するという動きを見せました。これに対して日本の障害者団体は批准に反対する動きをいたしまして、幸いなことに批准阻止に成功しました。海外の友人たちからはよく「なぜ日本の障害者団体は批准に反対したのか」と聞かれましたけれども、日本の場合は条約の批准前に大きな制度改革を行うという、どちらかといえば少数派の国々に属するため、障害者団体は形式的な批准に反対したという経緯があります。実質的な制度改革、政策変更を伴わない形での条約批准には反対、とりわけ障害差別禁止法が成立しない段階での批准に障害者団体が反対しました。幸いなことに当時の与党の公明党と野党の民主党がその主張に耳を傾け、とくに与党の公明党が理解を示したために与党全体の合意が成立せず、2009年3月の批准は阻止されました。その後の日本側の動きを見ますと、新政権が2009年9月に成立しました。ちょうど丸3年になりますけれども、ここでマニフェストに障害者の権利条約実施のための国内的政策変更を掲げた政権が成立して、そこから本格的な障害者制度改革が開始されました。そして2010年6月に、先ほど申し上げました障害者制度改革の推進のための閣議決定がなされ、障害を理由とする差別の禁止に関する法律を作ります、ということが政府の方針として掲げられたという経緯があります。

時間軸を追ってご説明申し上げますと、昨年6月には、韓国ではすでに第1回の「障害者の権利条約の実施に関する報告」というものを出しています。今日みなさんにお配りした資料のなかでは、とくに差別禁止法に関する英文ですけれども、資料として付けさせていただきました。

日本側の動きに戻りますと、2011年に「障害者基本法」の改正が行われま

した。これが制度改革の大きな柱の1つで、このなかで合理的配慮がないことが差別であるということが初めて日本の法律のなかで規定されました。これは障害者の権利条約にのっとったものです。そして来年（2013年）、閣議決定どおりであれば、障害者差別禁止法が国会に提出されるという流れですけれども、それに向けて障害者政策委員会の差別禁止部会が『「障害を理由とする差別の禁止に関する法制」』についての差別禁止部会の意見』を2012年9月14日に出して、内閣府が法案づくりに取り組んでいるという状況です。

2 韓国障害者差別禁止法の構造

日本の障害者差別禁止法を作るにあたって、先進例である韓国の事例を参考にして議論が進められました。実際にチェ・ヨンボンさん等が韓国の差別禁止法について、障害者制度改革推進会議やその後継組織である障害者政策委員会で報告するということがございました。これについてはみなさんのほうがお詳しいと思いますので、省略させていただきたいと思います。

3 障害者政策委員会差別禁止部会『「障害を理由とする差別の禁止に関する法制」』についての差別禁止部会の意見』の構造

日本が韓国のことも参考にして現在作成中の差別禁止法の構造について簡単にご紹介申し上げたいと思います。第1章が総則、その第1節が理念・目的、第2節が国等の責務、第3節が障害に基づく差別、第2章が各則と呼ばれるそれぞれの分野に関する規定で、第1節が公共的施設・交通機関、第2節が情報・コミュニケーション、第3節が商品・役務・不動産、第4節が医療、第5節が教育、第6節が雇用、第7節が国家資格等、第8節が家族形成、第9節が政治参加（選挙等）、第10節が司法手続き、そして第3章として紛争解決の仕組み、ということが取り決められています。全体については詳しく申し上げることが出来ませんが、障害そして障害者の概念・定義と差別について、次に移りたいと思います。

4 障害、障害者の定義と差別

今回の韓国もそうですし日本もそうですけれども、障害者の権利条約の実施が至上命題とされています。ご存知のように、権利条約の第1条で社会モデル的な定義、定義というのは言い過ぎで、概念提示がここではありました。条約交渉の過程のなかで、障害や障害者の定義ということではコンセンサスが得られず、第1条で概念を示すという形になったのが以下の文章です。

障害（disability）のある人には、長期の身体的・精神的・知的または感覚的な機能障害（impairment）のある人を含む。これらの機能障害は種々の障壁と相互に作用することにより、機能障害のある人が他の者との平等を基礎として社会に完全かつ効果的に参加することを妨げることがある。

こうした定義と申しますか、概念になりました。この中に「種々の障壁」ということが含まれているので、広い意味での社会モデルということが出来るのではないかと思います。

韓国の障害者差別禁止法の定義を見ますと、第2条で「この法で禁止する差別行為の事由となる障害とは、身体的・精神的損傷、または機能喪失が長期にわたって個人の日常または社会生活に相当な制約を招く状態をいう」。そして「障害者とは、第1項による障害がある人をいう」となっています。この意味で、障害と障害者の定義は医学モデルによる定義だと申し上げられるかと思えます。ただし、第4条の「差別行為」、そしてとくに第6条の「差別禁止」のところ、何人も障害または過去の障害経歴、または障害があると推測されることを理由に差別をしてはならない」という、いわゆる見なし規定が含まれていることによって、社会モデル的な考え方が韓国の障害者差別禁止法のなかには反映されていると申し上げられると思えます。

ひるがえって日本のほうを見ますと、昨年改正された障害者基本法のなかにも、障害者の定義がございます。

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）があるものであって、障害および社会的障壁により、継続的に日常生活または社会生活に相当な制限を受ける状態にある者をいう。

このように、障害者の定義のなかに社会的障壁を盛り込むことが実現出来ました。社会的障壁の定義が「障害のある者にとって、日常生活また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」という定義になっていますので、条約に従った社会モデル的な定義に移行したと言えると思います。

それを実際に差別禁止の文脈に置き換えようとするのが差別禁止法ですが、そちらについては障害者政策委員会が9月にまとめた差別禁止部会の意見のなかで、以下のように述べています。

本法の基本的概念である障害の意味については、誰しもが理解しうる一定の明確性が確保される必要がある。その観点に立つと、障害のなかに社会的障壁を盛り込む障害者権利条約上の障害の考え方を考慮しつつ、機能障害（impairment）に重きを置いた障害者基本法の障害の考え方のほうが、障害の内容を分かりやすくより明確なものとして提示できると思われる。そうした点を鑑みると、本法においては心身の機能を中心とした障害概念を採用することが妥当である。

こうした結論を差別禁止部会は出しています。ですから、そう見たときには、韓国の障害者差別禁止法と同じように、impairmentを中心に定義をするという形で、日本の差別禁止法も方向性が示されております。

5 差別禁止法制の実効性：おわりに

最後になりますけれども、まとめに移りたいと思います。差別禁止法の実効性、いちばん最初に「差別禁止法が出来たらどういう風になるのか」と

いう質問に対して、少しでも答えを伝えたいと思って考えてみました。米国の ADA については非常に意見が分かれているという点は申し上げました。米国の ADA に関する論点の一つは、ADA 以前も以降も、米国の障害者の就業率はずっと低下していることです。論点は何かという、低くなったのは、合理的配慮を義務づけたことによって企業は障害者を雇う意欲を失った、だから ADA は障害者の就労を妨げるという意味でマイナスの効果があったという議論と、それに対して ADA には力がない、ADA があろうがなかろうが障害者の就労率はいずれにせよ下がっていただろう、というものです。だから ADA に力があったという風に見るならば、そのせいで障害者の就労率はさらに下がった、もしくは ADA に力がなかったからいずれにせよ障害者の就労率は下がり続けた、という議論が戦わされていて、その結果どちらに軍配が上がったかは私には分からないですが、そういう議論自体が行われているということを経験的に読んだときには大変大きなショックを受けました。

しかし、たとえば 1999 年のオルムステッド判決のような、障害者を不必要に施設収容することは ADA に違反するというような形で、地域生活、すなわち後の権利条約の 19 条を ADA が支援するという形で、おそらく当初はそれほど意識されていなかった側面において、差別禁止という法律が、地域生活・脱施設化にプラスの役割を果たしたというような点は、明らかにプラスではないかと思います。ただ、全般的には ADA にもとづいてさまざまな訴訟を起こしても、圧倒的に障害者側が負けているという数字があります。実際に訴訟文化の米国のなかでの話かもしれませんが、法的に裁判の基盤となって、裁判に訴えることが出来る理由として ADA を活用するという事は、少なくとも障害者側が期待したほどには上手くいかなかったということです。それを是正するために、後に ADA の改正法が作られたわけです。ADA の一番の成果として挙げられているのは、社会全般において障害者に対する差別はいけないう意識が定着したことだと米国の論者たちは述べています。それが一番の成果ではないかと。もしかすると、たとえば地域生活とそうした意識向上の面での効果があったのではないかと、言われています。

韓国の場合、みなさま方からお伺いしたい点は、いま日本は、まさに障害者

差別禁止法を、非常に厳しい政治的環境のなかではありますけれども作ろうとしていて、そのときに、実際に韓国の障害者差別禁止及び権利救済法を実施した経験のなかで、どのような点が実際に障害者の生活に変化をもたらして来たのか、そういった点を今回のセミナーとその後の交流を通じてうかがわせていただいで、これからの日本の取り組みに活かしていくことが出来ればと思っております。韓国については、先ほど申し上げた障害者の権利委員会に関する政府の報告がありますが、それらを見ると、障害者に関する苦情申し立ての数が圧倒的に増えている、約10倍に増えているということです。これは障害に基づく差別ということについて、韓国のなかで意識が非常に向上したことによって苦情申し立てが起きているのではないかと考えられます。これはもしかすると、ADAの成果の意識向上とも重なるかもしれません。

また日本の場合には国単位での実効性のある障害者差別禁止法制はありませんが、千葉県という一地方自治体が先行して障害に関する差別を禁止する内容を——弱いものですが——含む条例を施行しています。そこで千葉では何が変わったのかを見てもみると、やはり障害に関する相談の件数が非常に伸びているということが報告されています。条例がないときには、障害について、学校のことでも職場でも、困ったときになかなか相談しようという気にならなかった。また相談しようと思ったときにも、どこに相談すればいいのかが分からなかった。しかし千葉県で条例が出来た後は、どこに相談すればいいのかが分かるようになって、その点では相談件数が伸びたという報告が出ております。韓国の皆様から、韓国での実施状況についてこれからおうかがい出来ればと思えます。

ご清聴ありがとうございました。

[当日配布資料]

「ADA は米国の思想を多くの点で象徴しています。一つは徹底した個人主義、カウボーイ的発想つまり、自分のことは自分でできるという思想です。もう一つは、政府が個人の生活を変えることができるという思想です」

アドリアン・アッシュ米国障害学会元会長

(アドリアン・アッシュ、2000、「米国の障害学」、倉本智明・長瀬修編著『障害学を語る』エンパワメント研究所、50-51 頁)

1. 障害者差別禁止法制と障害者の権利条約（2006 年 12 月採択）批准に関する日韓の歩み

- (ア) 1990 年 7 月 26 日 米国障害者法（ADA）成立
- (イ) 2006 年 12 月 16 日 障害者の権利条約（CRPD）採択
- (ウ) 2007 年 3 月 6 日 「障害者差別禁止及び権利救済等に関する法律」成立（韓国）
- (エ) 2007 年 3 月 30 日 韓国政府、条約の署名（署名開放日）
- (オ) 2007 年 9 月 28 日 日本政府、条約の署名
- (カ) 2008 年 4 月 11 日 「障害者差別禁止及び権利救済等に関する法律」施行（韓国）
- (キ) 2008 年 12 月 11 日 韓国政府、条約批准
- (ク) 2009 年 3 月上旬 日本政府批准の動きと障害者運動による批准阻止
- (ケ) 2010 年 1 月 12 日 障がい者制度改革推進会議第 1 回会合
- (コ) 2010 年 6 月 29 日 「障害者制度改革の推進のための基本的な方向について」（閣議決定）において、「障害を理由とする差別の禁止に関する法律の制定」
- (サ) 2011 年 6 月 22 日 韓国政府障害者の権利条約第 1 回報告提出（CRPD/C/KOR/1）
- (シ) 2011 年 7 月 29 日 障害者基本法改正成立
- (ス) 2012 年 9 月 14 日 障害者政策委員会差別禁止部会 『障害を理由と

する差別の禁止に関する法制」についての差別
禁止部会の意見』

2. 韓国障害者差別禁止法の構造

第1章 総則

- 第1条 目的
- 第2条 障害と障害者
- 第3条 定義
- 第4条 差別行為
- 第5条 差別判断
- 第6条 差別禁止
- 第7条 自己決定権及び選択権
- 第8条 国家及び地方自治団体の義務
- 第9条 他の法律との関係

第2章 差別禁止

- 第1節 雇用
- 第2節 教育
- 第3節 財と用務の提供及び利用
- 第4節 司法・行政手続及びサービスと参政権
- 第5節 母・父性権・性等
- 第6節 家族・家庭・福祉施設・健康権等

第3章 障害女性及び障害児童

第4章 障害者差別是正機構及び権利救済等

第5章 損害賠償、立証責任等

第6章 罰則

3. 障害者政策委員会差別禁止部会『「障害を理由とする差別の禁止に関する法制」についての差別禁止部会の意見』の構造

第1章 総則

- 第1節 理念・目的
- 第2節 国等の責務
- 第3節 障害に基づく差別

第2章 各則

- 第1節 公共的施設・交通機関
- 第2節 情報・コミュニケーション
- 第3節 商品・役務・不動産
- 第4節 医療
- 第5節 教育
- 第6節 雇用
- 第7節 国家資格等
- 第8節 家族形成
- 第9節 政治参加（選挙等）
- 第10節 司法手続き

第3章 紛争解決の仕組み

4. 障害、障害者の定義と差別

(ア) 障害者の権利条約（第1条）——社会モデル的な定義

障害〔ディスアビリティ〕のある人には、長期の身体的、精神的、知的又は感覚的な機能障害〔インペアメント〕のある人を含む。これらの機能障害は、種々の障壁と相互に作用することにより、機能障害のある人が他の者との平等を基礎として社会に完全かつ効果的に参加することを妨げることがある。

(イ) 韓国の障害者差別禁止法——医学モデルの定義と社会モデルのみなし規定

①第2条（障害と障害者）

1) この法で禁止する差別行為の事由となる障害とは、身体的・精神的損傷又は機能喪失が長期間にわたって個人の日常又は社会生活に相当な制約を招く状態をいう。

2) 障害者とは、第1項による障害がある人をいう。

②第4条（差別行為）

*直接差別

*間接差別

*正当な便宜供与の拒否

*過度な負担や著しく困難な事情がある場合は差別ではない。

*差別行為が特定の職務や事業遂行の性質上、不可避な場合。

②第6条（差別禁止）

何人も、障害又は過去の障害経歴又は障害があると推測されることを理由に差別をしてはならない。

(ウ) 日本の改正障害者基本法（第2条）

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。

二 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。

(エ) 『「障害を理由とする差別の禁止に関する法制」についての差別禁止部会の意見』

*「障害」とは

……本法の基本的概念である「障害」の意味については、誰しもが理解し得る一定の明確性が確保される必要がある。

そういった観点に立つと「障害」の中に社会的障壁を盛り込む障害者権利条約上の「障害」の考え方を考慮しつつ、機能障害（インペアメント）に重きを置いた障害者基本法上の「障害」の考え方の

方が「障害」の内容を分かりやすくより明確なものとして提示できると思われる。

また、憲法や諸外国の立法例を見ても、差別が禁止される事由は、性や人種等に見られるように、個人に関係した属性であり、それらの事由により差別されないとされている。したがって、本法においても、個人の属性といった観点から「障害」が定義されることが求められる。

このことは、個人の属性に社会的不利の原因を求めるものではなく、差別という社会的障壁の発生契機となる事由を特定するに過ぎないものであるがゆえに、社会モデルの考え方と相反するものではない。

そうした点に鑑みると、本法においては、障害者基本法を前提とした上で、心身の機能の障害（インペアメント）を中心とした「障害」概念を採用することが妥当である。

* 「障害に基づく差別」とは不均等待遇（直接差別、間接差別、関連差別）と合理的配慮の不提供（ただし、過度な負担が生じる場合は例外）

5. 差別禁止法制の実効性

(ア) ADA

- * 米国の障害者の就業率の低下
- * 地域生活（1999年、オルムステッド判決）
- * 意識向上の成果

(イ) 韓国の障害者差別禁止法の実施から得られる教訓とは何か

- * 障害に関する苦情申し立ての圧倒的増加、約10倍増

(注記) 本稿での障害者の権利条約訳は川島聡・長瀬修仮訳（2008年5月）、韓国の障害者差別禁止法訳は崔榮繁訳（2011年3月）を使用している。

[資料] 韓国政府障害者の権利条約第1回報告提出 (CRPD/C/KOR/1) より抜粋

Article 5 – Equality and Non-discrimination

- The number of disability discrimination complaints received by the NHRC from April 2008 to September 2010 after the enforcement of the ARPDA stood at 2,938, a figure that is about 4.6 times that of the 630 cases received for about six years before the act was enforced. In addition, as shown in the below Table 4, the average number of complaint cases per month from April 11, 2008 to September 2010 was 87.5, indicating that the monthly average increased approximately tenfold.
- Number of disability discrimination complaints regarding the disability discrimination received and processed by the NHRC

Table 4. Yearly and Monthly Average of Disability Discrimination Complaints
(Nov. 2001-Sep. 2010)

(Unit: number of cases)

Category	Year	Total	2001 (Nov.- Dec.)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 (Jan. 1 - Apr. 10)	Total	After the enforcement of The ARPDA		
												After the enforcement (Apr.11 - Dec.)	2009	Sep. 2010
Number of complaints	Yearly	630	13	20	20	54	121	113	239	50	2,938	645	745	1,548
	Monthly	8.9	6.5	1.7	1.7	4.5	10.1	9.4	19.9	17.7	87.5	71.6	62.1	172

* Source: NHRC (2010)

Table 5. Complaints Received by Area of Discrimination
(Apr. 2008–Sep. 2010)

(Units: number of cases, %)

Category	Total	Employment	Education	Provision and use of goods and services							Judicial/ Administrative suffrage	Harassment, etc.	Others	
				Goods & services	Insurance/ Finance	facilities	transportation	Access to information/ communication	Culture/ Art/ Physical activities	others				
2008 (Apr.- Dec.)	Number of cases	645	46	58	55	58	95	125	63	14	-	50	81	-
	Proportion	100	7.1	9.0	8.5	9.0	14.7	19.4	9.8	2.2	0	7.8	12.6	0
2009	Number of cases	745	65	49	154	91	94	51	12	13	2	43	114	56
	Proportion	100	8.7	6.5	20.6	12.0	12.6	6.8	1.6	1.7	0.2	5.7	19.2	7.5
2010 (Jan.- Sep.)	Number of cases	1,548	67	47	269	48	251	87	505	36	6	34	135	63
	proportion	100	4.3	3.0	17.3	3.1	16.2	5.6	32.6	2.3	0.3	2.1	8.7	4.0
Total	Total	2,938	178	154	478	197	440	263	580	63	8	127	330	119
	proportion	100	6.0	5.2	16.2	6.7	15.0	5.5	19.7	2.1	0.3	4.3	11.2	4.0

* Source: NHRC (2010)

Table 6. Complaints Received by Type of Disability (Apr. 2008–Sep. 2010)

(Units: number of cases, %)

Category	Total	Physical	Visual	Brain lesion	Hearing	Intellectual/ Autistic	Mental	Others	
2008 (Apr.- Dec.)	Number of cases	645	314	110	75	59	53	24	10
	Proportion	100	48.7	17.1	11.6	9.1	8.2	3.7	1.6
2009	Number of cases	745	304	92	69	46	72	46	116
	Proportion	100	40.8	12.3	9.3	6.2	9.7	6.2	15.5
2010 (Jan.- Sep.)	Number of cases	1,548	461	411	118	260	163	46	81
	Proportion	100	29.7	26.5	7.5	16.7	10.5	3.0	5.2
Total	Total	2,938	1,079	613	262	365	288	124	207
	proportion	100	36.7	20.8	8.9	12.4	9.1	4.2	7.0

* Source: NHRC (2010)

Table 7. Number of Complaints Processed (Apr. 2008-Sep. 2010)

(Unit: number of cases)

Year	Total	Accepted		Dismissed (solved during investigation)	Rejected (solved during investigation)	Investigation suspended	Transferred
		Recommendations etc. (number of accepted cases)	Settlement by compromise				
Apr. 11, 2008-	502	21 (19)	12	183 (78)	283 (65)	3	-
2009	711	11 (6)	48	300 (108)	343 (59)	4	5
Jan. 1, 2010- Sep. 30, 2010	822	21 (2)	42	188	552 (375)	5	14
Total	2,035	53 (27)	102	671 (186)	1,178 (499)	12	19

* Settlement by compromise: case being closed as persons concerned draw up a mutual agreement during the investigation of the case

** Solved during investigation: when the person who filed a complaint withdraws it, and so the case is rejected because the cause of complaint is satisfactorily resolved during the investigation process, and when the case is dismissed as the remedy of right is completed and thus further action is not necessary.

*** Source: NHRC (2010)

장애인권리조약과 장애인차별금지법제 실시의 과제 —한국의 경험에서 무엇을 배울 수 있을까

나가세 오사무 (長瀬修)

(리츠메이칸대학 생존학연구센터 특별초빙교수)

안녕하세요. 나가세입니다. 올해는 예전과 다르게 한국에 올 기회가 많아
서 이번이 4 번째의 한국방문입니다만, 이번에는 세 개의 큰 목표가 있었습니
다. 하나는 떡볶이를 오랜만에 먹는 것 입니다. 이것은 어제 이미 달성했습니
다. 두번째는 작년부터 꼭 빠진 찜질방에 가는 것입니다. 이것도 중요한 목표
였습니다만, 이것 또한 어제 환영회 후에 다녀왔습니다. 씨랄라라는 찜질방입
니다만 굉장히 좋은 곳이기 때문에 여러분께도 추천 해 드리고 싶습니다. 그리
고 마지막 가장 중요한 것은 이 보고입니다. 이 보고는 이번 방문에서 가장 중
요한 저의 역할이라고 생각하고 있습니다.

작년 3 월 11 일, 일본은 큰 지진피해를 입었습니다. 저 또한 재해지역의 일
부인 아오모리 (靑森) 현 하치노헤 (八戸) 시 출신으로 실제 고모님의 집도 무
릎 밑까지 쓰나미가 몰려 왔었습니다. 굉장히 많은 인명 피해를 입었으며 저희
들에게 있어서도 대단히 큰 일이었습니다. 또한 이러한 경험을 통해, 재해지
에서는 장애가 있는 주민의 사망률이 그 지역 주민의 2 배라고 하는 매우 비참
한 실태가 밝혀졌습니다. 당시 한국 여러분들로부터 다양한 인적·물적 지원
을 받고 있는 것에 대해 감사히 생각했습니다. 유감스럽지만 양국 사이에는 역
사 문제, 섬을 둘러싼 문제가 있습니다. 그것을 부정할 수 없다고 생각합니다.
하지만 저희들이 매진하고 있는 장애라는 분야 안에서 협력할 수 있는 것이 많
다고 저는 단호히 믿고 있습니다. 그러한 의미로 이번 제 3 회 한일 장애학 국
제세미나가 개최되어 이렇게 한국 여러분과 논의를 주고 받을 기회가 주어진
것에 대해 진심으로 감사의 말씀 드립니다.

그럼 본제로 넘어가서 우선 차별금지법제의 위치설정이라는 것부터 시작하려 합니다. 지금 스크린으로 보시고 계시는 것은 미국장애인차별금지법, ADA로 불리고 있습니다만, ADA가 1990년 7월 26일 백악관에서 서명되었을 때의 사진입니다. 가운데에 조지 부시 대통령이 있고 그 양 측에 공화당을 지지하는 장애인 리더 모습이 보입니다. ADA만이 국제적인 차별금지법제의 흐름을 만든 것은 아닙니다. 그러나 ADA가 큰 흐름을 만든 것도 틀림없는 사실이라고 생각합니다. 이 ADA에 대해서 미국장애학회의 회장을 맡고 있던 아드리안 애쉬(Adrienne Asch)는 다음과 같이 말하고 있습니다.

ADA는 미국의 사상 중에서 많은 점을 상징하고 있습니다. 하나는 철저한 개인주의, 카우보이적 발상. 즉, 자신의 일은 스스로 할 수 있다는 사상입니다. 이것은 바꾸어 말하면 미국의 공화당적 발상이라고 부를 수 있을지도 모릅니다. 또 하나는 정부가 개인의 생활을 바꿀 수 있다라고 하는 사상입니다. 후자의 경우는 현재 재선된 오바마 대통령을 포함한 미국 민주당의 사상이라고 말할 수 있습니다.

90년 ADA에 대한 미국장애학자의 의견은 아시는 바와 같이 다양합니다. 다만 적어도 공화당적인 미국의 문맥 속에서의 보수적인 사상이 차별금지법을 지지했다고 하는 것은 간과할 수 없는 점이라고 생각합니다. 물론 정부가 개인의 생활을 바꿀 수 있다고 하는 생각에 준거한 미국의 민주당 지지자들은 ADA와 같은 차별금지법을 강하게 지지하고 있었습니다. 그러나 동시에 보수적인 공화당도 이 차별금지법을 지지한 것이 저는 흥미로운 점이라고 생각했습니다.

현재 일본에서는 곧 총선거가 치뤄집니다. 그것은 오늘의 테마인 장애에 근거하는 차별을 금지하는 법률을 일본에서 할 수 있을지 어떠한지 매우 큰 영향을 줍니다. 복잡하지만 현재 일본의 민주당 정권은 기본적으로 장애에 의거하는 차별을 금지하는 법률을 만든다는 방침을 내걸고 있습니다. 2년 전에 그러

한 내용의 각의 결정을 이미 하고 있습니다. 하지만 이번 다음달 선거에서 민주당은 현재 정권의 자리에서 내려오게 될 것이라 생각합니다. 그리고 다음 정권은 자유민주당을 중심으로 하는 보수정권으로 바뀔 것이라 예상되고 있습니다. 그 보수적인 정권, 자유민주당은 장애에 의한 차별을 금지하는 법률에는 반대의 입장을 취하고 있습니다. 그러한 분들의 이야기를 들어보면 “일본의 문화·전통 속에서 장애인의 문제를 권리나 차별 금지의 문맥에 두는 것은 적합하지 않다. 따라서 장애인에 대한 차별을 금지하는 법률에도 반대이다”라고 하는 의견이, 유감스럽지만 자유민주당 안에서 주류를 이루고 있다고 들었습니다. 이 일본의 보수당인 자유민주당과 미국의 보수당인 공화당의 차별금지에 대한 차이가 어디서 생겨났는지는 저도 아직 충분히 파악하지 못하고 있습니다만, 그 같은 보수사상으로서 옳아매는 생각 속에도 다양한 차이가 있고 그것이 구체적으로 차별금지법에 대한 태도의 차이가 되어 나타나고 있다, 라고 말씀드릴 수 있습니다.

또 다른 하나는 미국의 ADA에 대한 평가, 특히 미국의 장애학자 사이에 ADA에 대한 평가가 나뉘고 있는 점도 이 보수사상과도 관련이 있을지도 모릅니다. 예를 들어 마타 러셀 (Marta Russell), 돌아가셨습시다만, 휴 갤러거 (Hue Gregory Gallagher) 등의 논자들은 ADA와 같은 법률이라고 하는 것은 애쉬가 말한 전반 부분의 철저한 개인주의, 자신의 일은 스스로 할 수 있다, 그것을 위한 환경 정비로 차별금지법을 실시한다고 합니다. 하지만 환경정비가 되어진 단계에서 그 다음으로 “장애인 예산을 늘려주라”는 입이 찢길지라도 말하지마”라고 하는 거래가 장애인의 리더와 공화당 사이에서 있었던 것은 아닌가라고 매우 시니컬한 견해를 가지는 논자도 있습니다. 한편으로 거기에 동감하는 평가도 90년대 이후 일본의 장애학에 관한 문맥 속에서 있었던 것도 사실입니다. 예를 들어 스기노 아키히로 (杉野昭博) 등은 지나치게 차별금지법의 의의를 평가하는 것도 위험하지 않는가라고 말하고 있으며, 저 또한 어느 쪽인가 하면 스기노 씨와 같은 의견에 가까운 것입니다.

이렇게 말씀드리는 것은 지금 일본의 장애인 제도개혁 속에서 마지막 큰 축

으로서 장애인차별금지법이 자리매김되고 있기 때문입니다. 방금 전 말씀드렸듯이 일본의 정치 상황이 유동적인 가운데 내년에 장애로 인한 차별을 금지하는 법률이 성립될지 어떨지는 매우 아슬아슬한 상태입니다. 그러나 그 전 단계에서 “차별금지법을 만들면 어떤 효과가 생깁니까?” 라는 질문을 매우 많이 받았습니다. 이것은 오늘 제가 여러분에게 특히 한국의 여러분께 여쭙고 싶은 것 중 하나입니다만, 한국에 있어서 장애인차별금지, 그리고 구제의 법률이 제정되어 어떠한 변화가 있었는가. 다양한 변화가 있었을 것이라고 생각합니다. 그것을 한번 여쭙보고 싶습니다. 단지, 일본의 문맥에서 생각했을 때에 “장애로 인한 차별을 금지하는 법률이 생겼을 때 어떻게 바뀌니까?” 라고 일본분께 질문을 받으면 저는 항상 차가운 대답밖에 할 수 없었습니다. “좋은 나쁜든 그렇게 차이는 없어요” “장애인차별을 금지하는 법률이 일본에서 생겨도 큰 차이는 없어요” 라고. 또 기업관계자 분들께 말씀드릴 때는 “여러분, 걱정할 필요 없어요. 어차피 생겨도 그렇게 강한 법이 되지 않기 때문에” 라고 “여러분 걱정하지 마세요. 따라서 반대하지 말아주세요” 라고 하는 문맥이 되고, 장애인 분이 라면 “뭐, 여러분은 원래 그렇게 기대하고 있지 않다고 생각하지만 만약을 위해 말씀드리자면 이 법률이 생겼다고 해도 하루아침에 굉장히 혁명적인 일이 일어난다고 하는 기대는 하지 말아주세요” 라고 말을 합니다. 세계에서 장애인차별을 금지하는 법률을 만든 나라는 ADA의 미국을 비롯한 몇몇 나라가 있습니다만, 각 나라의 지인들로부터 이야기를 들어보면 매우 효과적으로 그것에 의해 생활의 여러 가지, 이것저것이 바뀌었다고 하는 나라는 아무래도 별로 없는 것 같다고 합니다. 단지 장애인권리조약의 뼈대인 사회모델을 사회정책 속에 반영시키기 위한 불가결한 구조의 하나인 것은 틀림없습니다. 일본은 벌써 유엔으로부터 권고를 받고 있는 입장입니다. 그리고 권리 조약을 실시함에 있어, 예를 들어 「제 5 조 차별을 없앤다」는 것에서 생각해 보면, 필요하다라는 것은 틀림이 없습니다라고 대답합니다. 그러나 그것에 의해 여러분의 생활이 얼마나 바뀔 것인가에는 큰 의문이 있습니다. 그렇게 기대하시지 말아 주세요라고 하는 이야기를 언제나 하지 않을 수 없습니다.

이쯤에서 권리조약과 차별금지로 화제를 바꾸고 싶습니다. 그러나 그 전

에 지금 스크린으로 보시고 있는 것은 장애인권리조약의 교섭이 2002년부터 2006년까지 유엔본부에서 행해졌을 때 한국정부 대표 분의 사진입니다. 이익섭 선생님은 장애인단체 대표로 오셨습니다만 한국의 정부 대표로써 유엔에서도 매우 적극적으로 발언해 주셨습니다. 선생님이 계시지 않는 것은 굉장히 유감스러운 일입니다. 선생님께서는 조약을 만드는 과정 뿐만 아니라 조약의 실시에도 있어서도 계속해서 활약해 주시길 바라고 있었습니다. 한국의 존재감은 이 조약 교섭에 있어서도 매우 큰 것이 있었습니다.

그것은 예를 들어, 「제 6 조 장애 여성에 관한 조문, 또한 접근성과 이동에 관한 조문」에 있어서 특히 한국의 공헌은 매우 컸다고 생각합니다. 그리고 지금 현재도 장애인권리조약의 국제적 모니터링의 주요한 역할을 담당하고 있는 장애인 권리위원회에 한국의 김현식 선생님이 선출되어 활약하고 계시는 것에 정말 감사하게 생각합니다.

시간을 반 정도, 반 이상 써버렸습니다. 조금 속도를 높여서 진행하도록 하겠습니다. 제일 먼저 「장애인차별금지법제와 권리조약비준에 관한 한일의 발자취」를 간단히 정리해 보았습니다. 어디서부터 시작을 할지 고민을 했습니다만, 역시 90년의 ADA 성립이 있었고, 차별금지법제의 국제적인 흐름이 있었습니다. 그리고 2006년에 권리조약의 채택이 있었습니다. 한국은 그 후 매우 빠른 속도로 2007년 3월에 장애인차별금지 및 권리구제에 관한 법률을 성립시켰습니다. 일본에서는 특히 DPI의 최영번 씨가 적극적으로 이러한 한국의 동향을 정리하여 소개해 주셔서 굉장히 감사히 생각하고 있습니다. 권리조약의 동향으로 돌아오면 2007년 3월 이 날에 서명회합을 하였습니다만 한국은 자메이카 등의 나라와 함께 제일 먼저 서명을 하였습니다. 일본은 그 해 9월 조약 서명까지는 이르게 되었습니다. 그리고 다음 해에 한국의 차별금지법의 시행이 이루어졌고, 동년 조약에 비준을 하였습니다.

2009년 3월 일본에서는 큰 움직임이 있었습니다. 2009년 3월, 지난 총선거가 있던 해의 봄입니다만 자민당과 공명당을 중심으로 하는 정권은 일본에 있어서도 조약의 비준을 할 수 있다고 하여, 2009년 통상 국회에 비준안을

제출한다고 하는 움직임을 보였습니다. 이것에 대하여 일본 장애인단체는 비준에 반대하는 움직임을 하여 다행스럽게도 조약비준저지에 성공했습니다. 이 부분에 있어서는 자주 해외친구들로부터 “왜 일본의 장애인단체는 당시 비준에 반대했을까?” 라는 질문을 받습니다. 일본의 경우는 조약의 비준 전에 큰 제도 개혁을 실시하고자 하는 말하자면 소수파의 국가에 속합니다. 또한 장애인단체가 형식적인 비준에 반대한 경위가 있습니다.

실질적인 제도 개혁, 정책변경을 동반하지 않는 형태의 조약비준에는 반대한 것 입니다. 특히 장애인 차별금지법이 성립하지 않을 단계에서의 비준에 장애인단체가 반대하였습니다. 다행스럽게도 당시 여당인 공명당과 야당인 민주당이 그 주장에 귀를 기울였고, 특히 여당의 공명당이 이의를 표명했기 때문에 여당 전체의 합의가 성립하지 않았고, 2009년 3월 비준은 저지되었습니다.

그 후 일본의 움직임을 보면 새정권이 2009년 9월에 출범했습니다. 딱 3년이 됩니다만, 여기서 매니페스토에 장애인 권리조약 실시를 위한 국내적 정책 변경을 내건 정권이 성립하고, 그때부터 본격적인 장애인제도개혁이 개시되었습니다. 그리고 2010년 6월에 방금 전 말씀드렸던 장애인제도개혁의 추진을 위한 각의결정이 이루어져 장애를 이유로 하는 차별금지에 관한 법률을 만든다라는 것이 정부의 방침으로 되었던 경위가 있습니다. 시간대에 따라 말씀드리자면, 작년 6월 한국에서는 이미 「제 1 회 장애인권리조약 실시에 관한 보고」가 나왔습니다. 오늘 여러분께 나눠드린 자료에는 특히 차별금지법에 관한 부분, 영문입니다만 자료를 첨부했습니다.

일본측의 움직임으로 돌아오면 2011년 「장애인기본법」 개정을 했습니다. 이것이 제도 개혁의 큰 축의 하나로, 이 안에는 합리적 배려를 하지 않는 것은 차별이다라는 것이 처음으로 일본의 법률에 규정되었습니다. 이것은 장애인의 권리 조약에 따른 것입니다. 그리고 내년 (2013년) 각의 결정대로라면 장애인차별금지법이 국회에 제출 될 분위기입니다만, 거기에 맞춰 장애인정책위원회의 차별금지부회가 『「장애를 이유로 하는 차별금지에 관한 법률」에 대한 의견』을 2012년 9월 14일에 제출하고, 내각부가 법안을 만들고 있는 상황입니다.

일본의 장애인차별금지법을 만들 때에 선진적인 예인 선배 한국의 사례를 참고로 하고 논의가 진행되었습니다. 실제로 최영번씨 등이 한국의 차별금지법에 대해 장애인제도개혁추진회의와 그 후계 조직인 장애인정책위원회에서 보고를 하기도 했습니다. 이 부분에 대해서는 여러분이 좀 더 자세히 아시리라 생각하기에 생략하도록 하겠습니다.

일본이 한국 것도 참고로 하여 현재 작성 중인 차별금지법의 구조에 대해 간단히 소개해 드리겠습니다. 제 1 장이 총칙, 제 1 절이 이념 · 목적, 제 2 절이 나라 등의 책무, 제 3 절이 장애에 의한 차별, 제 2 장이 각 직으로 불리는 각각의 분야에 관한 규정으로 제 1 절이 공공적 시설 · 교통기관, 제 2 절이 정보 · 커뮤니케이션, 제 3 절이 상품 · 노동 · 부동산, 제 4 절이 의료, 제 5 절이 교육, 제 6 절이 고용, 제 7 절이 국가 자격 등, 제 8 절이 가족 형성, 제 9 절이 정치참가 (선거 등), 제 10 절이 사법수속, 그리고 제 3 장으로 분쟁해결의 기구라고 하는 것이 결정되고 있습니다. 전체적인 부분에 대해서는 자세하게 말씀드릴 수 없지만 장애 그리고 장애인의 개념 · 정의와 차별에 대해서 다음으로 넘어가도록 하겠습니다.

이번 한국도 그렇고 일본도 그렇습니다만, 장애인권리조약의 실시가 가장 큰 과제로 되어 있습니다. 아시는 바와 같이 권리 조약의 제 1 조로 사회모델적인 정의, 정의라고 하는 것은 조금 지나친 표현으로 개념 제시가 여기에 있습니다. 조약 교섭의 과정 안에서 장애나 장애인의 정의라고 하는 것은 의견 일치를 얻지 못하고 제 1 조에서 개념을 나타낸다고 하는 형태로 된 것이 이하의 문장입니다.

「장애 (disability) 가 있는 사람에게는 장기적으로 신체적 · 정신적 · 지적 또는 감각적인 기능장애 (impairment) 를 가진 사람이 포함된다. 이들의 기능장애는 각 종 장벽과 상호적인 작용으로 인해 기능장애가 있는 사람과 그렇지 않은 사람과의 평등을 기초로 하는 사회에 안전하면서 효과적으로 참가하는 것에 지장을 받는 경우가 있다.」

라는 정의라고 말합니다만, 개념이 되었습니다. 이 안에 「각 중 장벽」이라고 하는 것이 포함되어 있으므로 넓은 의미로의 사회모델이라고 할 수 있지 않을까 라고 생각합니다.

한국의 장애인차별금지법의 정의를 보면 제 2 조에 「이 법으로 금지하는 차별행위의 사유가 되는 장애란 신체적 · 정신적 손상 또는 기능상실이 장기간에 걸쳐 개인의 일상 또는 사회생활에 상당한 제약을 초래하는 상태를 말한다」 그리고 「장애인이란 제 1 항에 의한 장애가 있는 사람을 말한다」. 이러한 의미로 장애와 장애인의 정의는 의학모델에 의한 정의라고 말씀드릴 수 있지 않을까라고 생각합니다. 다만, 제 4 조 「차별행위」 그리고 특히 제 6 조의 「차별 금지」에서 「누구라도 장애 또는 과거의 장애력 또는 장애가 있다고 추측하는 것을 이유로 차별을 해서는 안 된다」라는 규정이 포함되어 있는 것에 의해 사회모델적인 생각이 한국의 장애인차별금지법 속에는 반영되고 있다고 말씀드릴 수 있습니다. 반대로 일본을 살펴보면 작년 개정된 장애인기본법 속에 정의가 있습니다. 장애인의 정의는 「신체장애, 지적장애, 정신장애 (발달장애를 포함), 그 외의 심신기능장애 (이하 「장애」라고 총칭)가 있는 자에게 장애 및 사회적 장벽에 의해 계속적으로 일상생활 또는 사회생활에 상당한 제한을 받는 상태에 있는 자를 말한다」라고 하는 것으로 장애인의 정의 속에 사회적 장벽을 포함시키는 것을 실현 할 수 있었습니다. 사회적 장벽의 정의가 「장애가 있는 자에게 있어 일상생활 또는 사회 생활을 영위하는데 장벽이 되는, 사회에 있어서의 사물, 제도, 관행, 관념 그 외 모든 것을 말한다」라고 정의가 되어 있기 때문에, 조약에 따른 사회모델적인 정의로 이행했다고 말할 수 있습니다. 이것을 실제로 차별금지의 문맥에 옮겨놓으려고 하는 것이 차별금지법입니다만, 이와 관련해서는, 장애인정책위원회가 9 월에 정리했던 차별금지부회의 의견에서 다음과 같이 말하고 있습니다.

「본법의 기본적 개념인 장애의 의미에 대해서는 누구든 이해할 수 있는 일정한 명확성이 확보 될 필요가 있다. 그 관점에 서면 장애 속에 사회적 장벽을 포함시키는 장애인권리조약 상 장애의 사고방식을 고려하면서, 기능장애 (impairment) 에 중점을 둔 장애인기본법의 장애에 대한 사고방식이 장애의 내

용을 보다 알기 쉽고 명확하게 제시할 수 있다고 생각된다. 이러한 점을 비추어 볼 때 본법에 있어서 심신의 기능을 중심으로 하는 장애개념을 채용하는 것이 타당하다」

이러한 결론을 차별금지부회는 내고 있습니다. 그러니까 그렇게 보았을 때에는 한국의 장애인차별금지법과 같이 impairment 를 중심으로 정의를 한다고 하는 형태로 일본의 차별금지법도 행해지고 있습니다.

마지막으로 정리해서 말씀 드리겠습니다. 차별 금지법의 실효성, 처음 「차별 금지법이 된다면 어떤 식으로 바뀌는가」라고 하는 질문에 대해 조금이라도 대답을 전하고 싶어서 생각해 보았습니다. 미국의 ADA 에 대해서는 굉장히 의견이 나뉜다는 점에 대해 말씀드렸습니다. 미국의 ADA 에 관한 논점의 하나는 ADA 이전도 그 이후도 미국 장애인의 취업률은 계속 저하되고 있다는 것입니다. 논점은 무엇이냐 하면 합리적 배려를 의무시한 것에 의해 기업은 장애인을 고용하는 의욕을 잃었다, 그러니까 ADA 는 장애인의 취업을 방해한다고 하는 의미로 마이너스 효과가 있었다고 하는 논의와 그것에 대해 ADA 에는 힘이 없다, ADA 가 있든 없든 장애인의 취업률은 어쨌든 내려갔을 것이다, 따라서 ADA 에 힘이 있었다고 하는 식으로 본다면 그 때문에 장애인의 취업률은 한층 더 내려갔다, 혹은 ADA 에 힘이 없었다고 본다면 어쨌든 장애인의 취업률은 계속 내려갔다는 논의의 논점이 되고 있고, 그 결과 어느 쪽이 이겼는지는 저는 모릅니다만, 그러한 논의 자체를 하고 있다는 것을 처음 읽었을 때에는 매우 큰 충격을 받았습니다. 그러나, 예를 들어 1999 년 올름스테드(Olmstead) 판결과 같은 장애인을 시설 수용하는 것은 ADA 에 위반한다라고 하는 형태로 지역생활, 권리조약 19 조를 ADA 가 지원한다고 하는 형태로 아마 당초 그만큼 의식되지 않았던 차별금지라고 하는 법률이 지역생활·탈시설화에 플러스 요인이 되었다는 점은 분명하지 않을까 하고 생각합니다.

단지, 전반적으로 ADA 에 준한 다양한 소송을 일으켜도 압도적으로 장애인이 지고 있다고 하는 수치가 있습니다. 실제로 소송문화의 미국에서의 이야기일지도 모릅니다만, 법적으로 재판의 기반이 되고 재판에 호소할 수 있는 이유

로서 ADA 를 활용하는 것이, 적어도 장애인이 기대했던 정도로는 잘 되지 않았다, 그것을 시정하기 위해서 후에 ADA 의 개정법이 만들어졌습시다만, 가장 큰 성과로 들 수 있는 것은 사회전반에 있어서 장애인에 대한 차별은 하면 안된다고 하는 의식이 정착됐다는 것이 ADA 의 가장 큰 성과가 아닌지라고 미국의 논자들은 말하고 있습니다. 그것이 가장 큰 성과가 아닌지, 어쩌면 예를 들어 지역 생활과 그러한 의식 향상의 면에서 효과가 있던 것은 아닌지 라고 듣고 있습니다.

한국의 경우, 여러분께 여쭙보고 싶은 점은 지금 일본은 이제 막 장애인차별 금지법을 굉장히 어려운 정치적 환경입니다만 만들려 하고 있고, 실제로 한국은 장애인차별금지법 그리고 권리구제법을 실시한 경험에서 어떠한 점이 실제 장애인의 생활에 변화를 가져왔는지, 그러한 부분에 대하여 오늘 세미나와 이후 교류를 통해 여쭙보고 싶고, 앞으로 일본의 상황에 맞춰나갈 수 있는 점이 있는지 조언의 말씀 부탁드립니다. 한국에 대해서는 아까 말씀드린 장애인권리위원회에 관한 정부 보고가 있습니다만, 그것을 보면 장애인의 고충 제기의 수가 압도적으로 증가하여 약 10 배 정도로 증가하고 있다고 하여, 이것은 장애로 인한 차별이라고 하는 것에 대해 한국 안에서 의식이 매우 향상되어 고충 제기가 일어나고 있는 것은 아닌지, 이것은 어쩌면 ADA 의 3 번째 성과인 의식향상과도 겹칠지도 모릅니다. 또 일본의 경우에는 국가단위로의 실효성 있는 장애인차별금지법제는 없습니다만, 치바(千葉) 현이라는 지자체가 선행하여 장애에 관한 차별을 금지하는 내용은 약합니다만, 그러한 내용을 담은 조례를 시행하고 있습니다. 치바에서는 무엇이 바뀌었는지를 살펴보면 역시 장애에 관한 상담건수가 굉장히 증가했다고 보고되고 있습니다. 조례가 없을 때에는 장애에 대해서 학교나 직장에서 어려움을 겪고 있을 때도 좀처럼 상담하려는 마음이 생기지 않았고, 또 상담하려고 했을 때에도 어디에 상담하면 좋을지를 몰랐다고 합니다. 그러나 치바현에서 조례가 시행된 후는 어디에 상담하면 좋을지 알수 있게 되었고, 그 점에서는 성장했다고 하는 보고가 나오고 있습니다. 한국 여러분께서 한국의 실시상황에 대해 알려주셨으면 좋겠습니다. 감사합니다.

[당일 배부 자료]

‘ADA는 미국 사상 중에서 많은 점을 상징하고 있습니다. 첫 번째는 철저한 개인주의, 카우보이적인 발상, 다시 말하면 자신의 일은 스스로 할 수 있다는 사상입니다. 두 번째는 정부가 개인의 생활을 변화시킬 수 있다는 사상입니다’ (아드리안 애쉬 미국장애학회 전 회장: 아드리안 애쉬저, 나가세 오사무 역, 2000, 「미국의 장애학」, 구라모토 토모아키 · 나가세 오사무 편저 『장애학을 말한다』 엔과워멘트 연구소, 50 - 51 페이지)

1. 장애인차별금지법과 장애인권리조약 (2006년 12월 채택) 비준에 관한 한
일의 발자취

- (1) 1990년 7월 26일 미국 장애인법 (ADA) 성립
- (2) 2006년 12월 16일 장애인권리조약 (CRPD) 채택
- (3) 2007년 3월 6일 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」 성립 (한국)
- (4) 2007년 3월 30일 한국정부, 조약서명 (서명개방일)
- (5) 2007년 9월 28일 일본정부, 조약서명
- (6) 2008년 4월 11일 「장애인 차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」 시행 (한국)
- (7) 2008년 12월 11일 한국정부, 조약비준
- (8) 2009년 3월 상순 일본정부비준의 움직임과 장애인운동에 따른 비준저지
- (9) 2010년 1월 12일 장애인 제도개혁추진회의 제 1회 회합
- (10) 2010년 6월 29일 「장애인 제도개혁의 추진을 위한 기본적인 방향에 대하여」 (각의결정) 에 있어서 「장애를 이유로 하는 차별 금지에 관한 법률 제정」
- (11) 2011년 6월 22일 한국정부 장애인권리조약 제 1회 보고제출 CRPD/C/KOR/1
- (12) 2011년 7월 29일 장애인기본법개정성립

(13) 2012년 9월 14일 장애인정책위원회 차별금지부회 『「장애를 이
유로 하는 차별금지에 관한 법제」에 대한 차별금지부회의 의
견』

2. 한국 장애인차별금지법의 구조

제 1 장 총칙

제 1 조 목적

제 2 조 장애와 장애인

제 3 조 정의

제 4 조 차별행위

제 5 조 차별판단

제 6 조 차별금지

제 7 조 자기결정권 및 선택권

제 8 조 국가 및 지방자치단체의 의무

제 9 조 다른 법률과의 관계

제 2 장 차별금지

제 1 절 고용

제 2 절 교육

제 3 절 재화 용역의 제공 및 이용

제 4 절 사법·행정절차 및 서비스와 참정권

제 5 절 모·부성권·성 등

제 6 절 가족·가정·복지시설·건강권 등

제 3 장 장애여성 및 장애아동

제 4 장 장애인차별시정기구 및 권리구제 등

제 5 장 손해배상, 입증책임 등

제 6 장 벌칙

3. 장애인정책위원회 차별금지부회 『「장애를 이유로 하는 차별금지에 관한 법제」에 대한 차별금지부회의 의견』의 구조

제 1 장 총칙

- 제 1 절 이념 . 목적
- 제 2 절 국가 등의 책임과 의무
- 제 3 절 장애에 입각한 차별

제 2 장 각칙

- 제 1 절 공공시설 교통기관
- 제 2 절 정보 · 커뮤니케이션
- 제 3 절 상품 · 역할과 업무 · 부동산
- 제 4 절 의료
- 제 5 절 교육
- 제 6 절 고용
- 제 7 절 국가자격 등
- 제 8 절 가족형성
- 제 9 절 정치참여 (선거 등)
- 제 10 절 사법 수속

제 3 장 분쟁해결의 기구

4. 장애, 장애인의 정의와 차별

(1) 장애인권리조약 (제 1 조) - 사회모델적인 정의

장애 [disability]가 있는 사람에는 장기적으로 신체적, 정신적, 지적 또는 감각적인 기능장애 [impairment]를 가진 사람이 포함된다. 이들의 기능장애는 각종 장벽과 상호작용 작용으로 인해 기능장애가 있는 사람과 그렇지 않은 사람과의 평등을 기초로 하는 사회에 안전하면서 효과적으로 참가하는 것에 지장을 받는 경우가 있다.

(2) 한국의 장애인 차별금지법 - 의학모델의 정의와 사회모델로 간주하는 규정

① 제 2 조 (장애와 장애인)

1) 이 법에서 금지하는 차별행위의 사유가 되는 장애인, 신체적, 정신적 손상 또는 기능상실이 장기간에 걸쳐 개인의 일상 또는 사회생활에 상당한 제약을 불러오는 상태를 말한다.

2) 장애인이란, 제 1 항에 의한 장애를 가진 사람을 말한다.

② 제 4 조 (차별행위)

* 직접 차별

* 간접 차별

* 정당한 편의 제공의 거부

* 과도한 부담과 명백하게 곤란한 사정이 있는 경우는 차별이 아니다.

* 차별행위가 특정업무나 사업수행의 성격상 불가피한 경우

③ 제 6 조 (차별금지)

누구든지 장애 또는 과거의 장애경력 또는 장애가 있다고 추측됨을 이유로 차별을 하여서는 아니 된다.

(3) 일본의 개정 장애인 기본법 (제 2 조)

1. 장애인 신체장애, 지적장애, 정신장애 (발달장애 포함) 그 외의 심신기능의 장애 (이하 「장애」라고 총칭한다)가 있는 자로 장애 또는 사회적 장벽에 의하여 지속적인 일상생활 또는 사회생활에 상당한 제한을 받는 상태에 있는 자를 말한다.

2. 사회적 장벽 장애가 있는 자에게 일상생활 또는 사회생활을 영위하는 상에서 장벽이 될 수 있는 사회의 사건, 제도, 관행, 관념 그 외의 일체의 일들을 말한다.

(4) 『「장애를 이유로 하는 차별금지에 관한 법제」에 대한 차별금지부회의 의견』

* 「장애」란?

……본 법의 기본적 개념인 「장애」의 의미에 대해서는 누구나 이해할 수 있도록 일정한 명확성을 확보할 필요가 있다. 이러한 관점에서 보자면, 「장애」안에 사회적 장벽을 포함한 장애인권리조약상의 「장애」 사고방식을 고려하면서도, 기능장애 (impairment)에 중점을 둔 장애인 기본법상의 「장애」 사고방식 쪽이 「장애」의 내용으로서 이해하기 쉽고, 보다 명확하게 제시하고 있다고 생각된다. 또한, 헌법과 많은 외국의 입법례를

보더라도, 차별이 금지되는 이유는, 성별이나 인종 문제에서 볼 수 있듯이 개인에 관계된 특성이며 이들 사유에 의하여 차별 받지 않는다고 말하고 있다.

따라서 본 법에 있어서도 개인의 특성이라고 하는 관점에서 「장애」를 정의하여야 한다. 개인의 특성에서 사회적으로 불리한 원인을 찾는 것이 아니라, 차별이라는 사회적 장벽의 계기가 되는 사유가 특정화된 것에 불과하므로, 사회모델로서의 사고방식에 상반되는 것이 아니다.

이러한 점을 전제로 본 법에 있어서는 장애인 기본법을 전제로 한 상에서 심신의 기능장애 (impairment) 를 중심으로 한 「장애」 개념을 선택하는 것이 타당하다.

- * 「장애에 입각한 차별」이란 불균등 처우 (직접차별, 간접차별, 관련차별)와 합리적인 배려의 부재 (단, 과도한 부담이 생기는 경우는 예외) 를 말한다.

5. 차별금지법의 실효성

(가) ADA

- * 미국의 장애인의 취업률 저하
- * 지역생활 (1999 년, 올스테드 (Olmstead) 판결)
- * 의식향상의 성과

(나) 한국의 장애인차별금지법의 실시로 얻을 수 있는 교훈으로 무엇이 있는가?

- * 장애에 관한 고충제기의 압도적인 증가, 약 10 배

[주기] 본 원고에서의 장애인권리조약 번역은 카와시마 사토루, 나가세 오사무 역 (2008 년 5 월) 한국 장애인차별금지법 번역은 최영번 역 (2011 년 3 월) 을 사용하였다.

참고자료

한국정부 장애인권리조약 제 1 회 보고제출 (CRPD/C/KOR/1 로부터 발췌)
(자료생략)