

講 演

ADA (障害を有するアメリカ人法) :
われわれが学んできたもの⁽¹⁾

リチャード・K・スコッチ
中 川 純 (訳)

この世界のほとんどの社会においてそうであるように、アメリカにおける障害者は、日々の生活の中で多くの障壁に直面してきた。アメリカの多くの障害者は、雇用の機会に恵まれず、または恵まれたとしても、賃金が非常に低く、福利厚生がほとんどなく、昇進の機会もないことが多かった。結果として、非障害者に比べて所得が非常に低く、不適切な住環境または必要なサービスを得られない環境で生活することを余儀なくされてきた。

アメリカでは多くの障害者が、障害者に対するネガティブな対応、差別により、または施設がアクセス不可能なことにより、公教育を受けられなかった。また、交通機関、医療へのアクセスなど必要とされる公共サービス、または現代社会の構成員として必要とされるテクノロジーを享受することもできなかった。障害者の中には、選挙権の行使や市民生活への参加が認められない人もいた。アメリカ合衆国における産業の隆盛以来、多くの障害者は過酷な入所施設に閉じ込められてきた。その施設では、この世界で生きる自由を否定され、家族やコミュニティから隔絶され、悲惨かつ抑圧的な環境での生活を余儀なくされてきた。

イギリスの障害学研究者のマイケル・オリバーは、「すべての障害者は、そ

-
- (1) This manuscript is based on a lecture given by the author at the Institute for Comparative Law and Politics at Waseda University in Tokyo, Japan on July 8, 2012. The author would like to thank Professor Yoshimi Kikuchi, LL. D. Associate Dean of the Waseda University Faculty of Law School and Professor Jun Nakagawa, of the School of Social Welfare at Hokusei Gakuen University for their assistance in the preparations for the lecture.

の制限が、建築物へのアクセシビリティ保障の欠如、知的能力および社会的対応能力に関する受け入れがたい概念、手話通訳や点字によるコミュニケーションの困難さ、外見から障害を有しているとはわからない個人に対する敵対的な態度の結果として発生するか否かにかかわらず、社会的制約として障害を経験する⁽²⁾」と述べている。

人々がどのように日々のタスクを実行し、またはどのような人が支援がない場合に、タスクを実行できるか、または実行できないかという想定は、その想定にあてはまらない人々に障壁をつくるというかたちで生活環境を整備する。建築物やテクノロジーは、いわゆる「普通の」生体機能という限られたイメージに基づいている。その場合、さまざまなタスクを実行する上で代替的な方法を考えなければ、障害を有する個人を制約することになる。階段は、車イス利用者の空間利用を妨げ、印刷物は、視覚障害者が情報へアクセスすることを制限しうる。同様に、組織における作業工程や公共政策も、「普通の」機能に関する想定を通じて社会参加を制限しうる。就業時間の硬直的な適用は、早朝から働くことが困難な人々、または頻繁に休憩をとらなければならない人々を排除することとなりうる。生活保護などの受給権資格は、申請者（潜在的な受給者）が障害を有し、それゆえ就労不能であるから障害者であり、または就労可能であるから障害者ではないという想定を生み出す。したがって、非障害者の価値観に基づく社会的環境が生み出す制約によって、障害者は周辺化されている⁽³⁾。

これらの状況に対して、障害者およびその支援者は、支援団体を自ら組織してきた⁽⁴⁾。障害者支援団体は、日々の生活の中で直面するスティグマや差別を排除するために、またアメリカ社会における雇用、家庭生活、教育、政治などの局面で平等に参加する上でよりよい条件および機会を求めるために、組織化された。それらの運動による改善は、障害がいかに異なったものであるかを多

(2) Michael Oliver, *The Politics of Disablement: A Sociological Approach*, London: Palgrave Macmillan, 1990, p. xiv.

(3) Kay Schriener and Richard K. Scotch, "Disability and Institutional Change: A Human Variation Perspective on Overcoming Oppression" *Journal of Disability Policy Studies* 12: 2 100-106.

(4) Floyd Matson, *Walking Alone and Marching Together: A History of the Organized Blind Movement in the United States, 1940-1990*, Baltimore, MD: National Federation of the Blind, 1990.

くの人に伝えることによって実現された。しかし、これは、障害者に能力がないということを意味しているわけではなかった。また、多くの変化が、法制度における変化を要請することとなった。

35年を超える私の研究関心は、障害者が、社会への完全参加を実現し、法および政策を変えるため、いかに社会（障害者）運動を築き上げてきたかにあった。この障害者運動は、19世紀にはじまった障害者団体、聴覚障害者や退役軍人が作り上げてきた自助組織に端を発する。1930年代には、大恐慌期に失業状態にあった障害者が、政府の反貧困プログラムへ平等なアクセスを求めるために組織化した⁽⁵⁾。1940年には、視覚障害者が、平等な権利とよりよい給付を要求し、著名な法学研究者である Jacobus tenBroek に率いられ全国的な組織を創設した⁽⁶⁾。1950年代には、知的障害を有する児童の親が、公立小学校からの障害児の排除に対抗し、組織化した⁽⁷⁾。1960年代までに、障害を有する若年者は、大学内や退役軍人のリハビリテーション施設に自助組織をつくった。そして1970年代には、障害者がコミュニティで生活するために技術、資源、社会サポートを自ら開発する自立生活センターが障害者自身の手により全米主要都市に創設された⁽⁸⁾。

障害者による社会運動は、異なったタイプの障害を持つ人々、異なったコミュニティからの人々によって構成された。したがって、障害者運動のメンバーが多様なゴールを目指していたこと、たとえばある人が特定のアクセスやサービスに、別の人がより一般的な内容に関心があったことは、驚くべきことではなかった。ひとつの重要なゴールは、障害を理由として差別を禁止する法律を州政府および連邦政府のレベルで規定することであった。1960年代および70年

(5) Paul Longmore, "The League of the Physically Handicapped and the Great Depression: A Case Study in the New Disability History" in *Why I Burned My Book and Other Essays on Disability*, Philadelphia, PA: Temple University Press, 2003, 53-101.

(6) Floyd Matson, *Walking Alone and Marching Together: A History of the Organized Blind Movement in the United States, 1940-1990*, Baltimore, MD: National Federation of the Blind, 1990.

(7) Allison C. Carey, *On the Margins of Citizenship: Intellectual Disability and Civil Rights in Twentieth-Century America*, Philadelphia, PA: Temple University Press, 2009.

(8) James I. Charlton, *Nothing About Us Without Us: Disability Oppression and Empowerment*, Berkeley, CA: University of California Press, 2000.

代において多く州で差別禁止法が制定された。全米レベルにおいて最初に障害者差別を禁止する条項は、連邦リハビリテーション法504条であった。この条項は、連邦政府により助成を受けた活動、たとえば学校、病院、政府機関、公共交通機関における差別を禁止していた。この法律は1973年に成立した。通常1年または2年以内に施行されるはずであったが、そうはならず、それを求めた障害者の度重なる抗議運動によってようやく施行されるにいたった⁽⁹⁾。

リハビリテーション法が施行された後でさえ、差別禁止条項の意義は十分に知られず、理解されず、また適正に施行されなかった。政府が施行のため十分な資金を投資せず、訴訟が提起されるまで、多くの場所においてアクセスが保障されないままになっていた。より重大なことは、政府の資金を受け取っている機関のみがリハビリテーション法の適用下にあることであった。つまり、私人としての使用者はほとんど適用を受けず、店舗、レストラン、映画館などの職場の多くは、障害を有する顧客にアクセスを保障することが義務づけられていなかった。

1986年に、大統領が任命した諮問機関である全米障害者評議会が、ADAへの重大な一歩となった「自立に向けて」という報告書を発表した⁽¹⁰⁾。特別に委任された障害者に対する調査に基づき、その報告書は、差別がいまだ障害を有するアメリカ人にとって社会参加、特に雇用への重大なバリアとなっていることをあきらかにした。そこで必要とされたものは、社会に障害者に対する差別がもはや許されないというメッセージを伝える、強い効力を有する人権法であった。障害者支援団体は、報告書にしたがって、新しい、包括的な差別禁止法の成立を支援するために政治的に動いた。障害の種類、そして保守およびリベラルな政治哲学を超えて政治連携が実現した。結果として、ADAは、大多数をもってアメリカ議会で承認され、1990年7月26日にジョージ・H・W・ブッシュ（シニア）元大統領によって署名された。

ADAは、雇用、公共サービスおよび公共交通機関、民間企業によって運営される施設へのアクセスおよびサービス提供、テレコミュニケーションの領域で、障害を理由とする差別を根絶する包括的な義務の実践である⁽¹¹⁾。しかし

(9) Scotch, 1984.

(10) National Council on the Handicapped, *Toward Independence: An Assessment of Federal Laws and Programs Affecting Persons With Disabilities-With Legislative Recommendations*, Washington, DC: U. S. Government Printing Office, February 1986.

ながら、これらの特定の要請を超えて、障害者団体は、ADA のより大きなインパクトが数千万人の障害者に対する完全な社会参加を促進することを望んでいた。

ADA に合理性を付与しているものは、障害を有することに関連する問題の多くが、身体的または精神的機能障害（以下、インペアメント）を有する個人を恣意的または致命的に排除する社会そのものである。障害が、自律的に生活することを、または日々の経済的、政治的または社会的な生活に参加することを妨げるものであることを不可避に意味するという考え方を、ADA は否定する。障害者の支援者は、ADA が、障害が公共政策によって、究極的には政治の世界でいかにかたちづけられたかを再定義する重要なステップとなることを望んでいた。

ADA は、障害者の社会的な孤立や依存が、インペアメントの不可避な結果としてというよりも、社会のおよび政治的選択の結果であることを示している⁽¹²⁾。ADA は、障害の社会モデル、つまり障害を、個人のインペアメントと社会的及び政治的環境との相互関係としてとらえる考え方に基づいている。従来の障害者施策の多くは、個人のインペアメントと能力の欠如を自動的にリンクさせてしまう障害の医学モデルに基づいている。医学モデルに基づく政策は、治療または能力の欠如に対する補償を求める。社会モデルに基づく政策は、身体的または精神的機能をより高めるために環境を変えることを求める。

アメリカの社会学者 Paul Higgins は、ADA について以下のように述べる。

障害者によって経験された困難を理解する個人の特性をみるというよりもむしろ、権利が、障害者を制約するわれわれの実務を評価するよう鼓舞し、さらにはそれを求める。権利は、障害者をエンパワメントする。権利とともに、障害者は、彼らに対する不適切な対応として認識する行為と正当に戦いするのである。非障害者の利益のために障害者に不利益を及ぼす社会の在り方に耐える必要はもはやないのである⁽¹³⁾。

同様に、Jane West も以下のように述べる。

(11) Jane West (ed.), *The Americans with Disabilities Act: From Policy to Practice*, New York: Milbank Memorial Fund, 1991.

(12) West, 1991.

(13) Paul C. Higgins, *Making Disability: Exploring the Social Transformation of Human Variation*, Springfield, IL: Charles C. Thomas, 1992, 199-200.

ADA は、障害者に対して社会がとるべき対応に関する明確なメッセージを送る法律である。ADA は、包括的なサービス供給システムをかたちづくるために活用される枠組みである⁽¹⁴⁾。

したがって、ADA の支援者にとってその法律は、差別からの保護以上のものであった。ADA は、障害者に対し広くソーシャルインクルージョンを実現するために展開される政策であった。しかしながら、施行から23年経ってでさえ、差別的行為に対する ADA の直接的な効果は不明のままである。多くの使用者およびサービス提供者は、障害者を受け入れることについて対応が遅く、さらには政府機関や裁判所によって強制されるまで、法によって要請される変化に躊躇することがある。

合衆国連邦政府が ADA に対するコンプライアンスを適正に評価していないので、ADA に対応してとられた自発的な行為の内容、程度を評価することは難しい。多くの使用者およびサービス提供者は、施設へのアクセスを可能にしてきており、アクセス保障に対する合衆国の取り組みの意識は高いようである。技術的な進歩、障害者権利運動や自立生活運動、かねてから存在した障害者関連法の効果は、障害者を社会の表舞台に出し、人々に対し障害者の経験を理解させることに大きく貢献した。さらに ADA は、障害者団体、財界、政策立案者やマスコミの情報を聞いた人々による社会改革の重要な触媒となってきた⁽¹⁵⁾。

ADA が障害を非常に広く定義する一方で、初期の司法判断は、起草者が意図したものよりもはるかに狭くその適用範囲を限定した⁽¹⁶⁾。ADA における障害の定義は、インペアメントに基づく機能の制約、過去のインペアメント、およびインペアメントがあるとみなされるものを含んでいた。多くの保守的な裁判官にとってこの障害の概念は広すぎた。実際、あきらかに障害があるとみなされる個人であっても、働くことができないならば、ADA に基づく保護を受けることを認めなかった。多くの障害者は、働いていたので、実際に障害を有

(14) Jane West, "The Social and Policy Context" in West, 1991, 22.

(15) Richard K. Scotch, "Making Change: The ADA as an Instrument of Social Reform" in Leslie Francis and Anita Silvers (eds.), *Americans with Disabilities: Exploring Implications of the Law for Individuals and Institutions*, Routledge, 2000, 275-282.

(16) Linda Hamilton Krieger (ed.), *Backlash Against the ADA: Reinterpreting Disability Rights*, Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 2003.

しているとはみなされず、保護から排除される結果となった。

特に、裁判所は、インペアメントが医療や機器によって改善、矯正されうる障害者を、ADA による差別の保護から排除した。このような判決のインパクトは、矯正可能なインペアメントが差別につながりうるとしても、そのような差別を ADA が違法であるとみなさなかったことであった。ADA の起草に関与した Chai Feldblum 教授は、これらの判決は「解雇される理由としては十分な障害であるが、解雇の不当性を訴えるには十分でない障害を有する個人にとって不合理的な結果を生み出している」⁽¹⁷⁾ と指摘している。

ADA の原案を書いた Robert Burgdorf Jr. 教授によれば、20年間の ADA の判例は、障害者が、「他の人々とは非常に異なっており、それゆえ異なった取扱いをすべきであり、また特別な保護をあたえられなければならない」⁽¹⁸⁾ 個人の特殊な集団であるという間違った考え方を取り続けてきた。Burgdorf 教授は、障害者は、インペアメントを有するにもかかわらず、他の人々と基本的に異なっていない「普通の人 (regular Janes and Joes)」であることを示唆している。彼は、「特別な取扱いを本当に見合う人だけに制限するという名目で、障害者関連法が目的とした保護が本来それが適用されるべき中心的グループに適用されないという現実が、積み重ねられてきた」⁽¹⁹⁾ と結論づけた。

判例が ADA のインパクトを制限するにつれて、障害者団体は、ADA の本来の意義を回復するよう動き始めた。選挙を意識した障害者運動に呼応して、議会は ADA 修正法案を可決し、それはブッシュ (ジュニア) 前大統領によって署名された。修正法は、ADA の条項の本来に意味に立ち返り、障害の概念について広いものとすることに同意している。また、障害者に対する差別の取扱いにおける規定を明示するなど、いくつかの技術的な変更をおこなっている。長期的な観点からの ADA 修正法の評価についてはいまだ不確定な部分があるものの、この修正法は、差別的な行為に対して救済を求めるうえで障害者が直面する問題を解決しているようである。さらには、裁判所に対し、誰を障

(17) Quoted in Stephen L. Percy, "Administrative Remedies and Legal Disputes: Evidence on Key Controversies Underlying Implementation of the Americans with Disabilities Act" in Krieger, 313.

(18) Robert L. Burgdorf, Jr., "'Substantially Limited' Protection from Disability Discrimination: the Special treatment Model and Misconstructions of the Definition of Disability", Villanova Law Review 42: 2 1997, 534.

(19) Burgdorf, 535.

害者とすべきかよりもむしろ、差別の状況に焦点をあてることを求めている。

施行されてからの23年をみるかぎり、ADAは、アメリカの障害者の生活を根本的に変えるという楽観的なゴールを実現するにはいまだ不十分である。全体的にみれば、障害者は、均衡を失するほど失業状態に置かれており、また就業率も低いといえる。また、所得も、非障害者を大きく下回っている。使用者が職場において多くの障害者に対し合理的配慮を講じようとしている事実がある一方で、実際には多くの使用者は障害を有する労働者を採用することにはいまだ積極的でない。アメリカにおいて障害者の就業率は、ADAが登場してからも増加しているとはいえず、非障害者に比べて大幅に下回っているままである⁽²⁰⁾。フルタイム労働者についてみれば、障害者は非障害者に比べて圧倒的に所得が少ない。2010年の人口センサスによれば、稼働年齢にある障害者の1か月あたりの所得の中央値が2,250ドル（重度障害者は、1,458ドル）であったのに対し、非障害者のそれは2,539ドルであった⁽²¹⁾。

多くのアメリカ人は、インクルージョンと反差別というADAのゴールを支持しているが、アメリカの障害者は、個人の対応および公的なプロセスにおいてスティグマを感じ続けている。さらに、アメリカの障害者の社会参加を実現する能力は多くの間接的要因によって制約されている。障害者は、歴史的に公的教育から排除されてきたため低いレベルの教育や訓練しか受けておらず、結果として脱工業化された労働市場においては弱い立場におかれることとなっている。さらに障害者の多くが、社会保障給付や保険に組み込まれた就労に対する抑制効果によって、また社会支援の不十分なシステムによって、労働市場で不利益を受けている。医療保険が低所得者にとって有効ではなく、また医療上必要な措置のすべてをカバーしていない国であるアメリカにおいては、慢性疾患に対し医療保険が適用されていないことが、雇用上、また公共交通機関の利用においても大きなバリアとなっている。

障害者は、経済およびテクノロジーの急速な進歩によっても影響を受けている。このような傾向は、インターネットやコミュニケーションソフトウェアに

(20) Bureau of Labor Statistics, "Persons with a Disability: Labor Force Characteristics News Release," <http://www.bls.gov/news.release/disabl.htm>, June 8, 2012.

(21) United States Census Bureau, "20th Anniversary of Americans with Disabilities Act: July 26," http://www.census.gov/newsroom/releases/archives/facts_for_features_special_editions/cb10-ff13.html, May 26, 2010.

より在宅就労を一面において可能にしていることから、就職への可能性を高めたといえる。しかし、世界規模での市場に対応して求められる業務のペースが速くなり、また労働コストの管理に大きなプレッシャーがかけられることになった。このことから、現実的に言えば、就労を希望する障害者にとっては、就職への可能性を高めたとはいえない状況になっている。また、公的な医療保険がなく、私的な医療保険制度が中心のアメリカにおいては、障害を有することに伴う医療保険支出の増加は、使用者に障害者を採用させることを躊躇させるインセンティブとなっている。

障害者に対する社会的排除は、ADA そのものによっては解決されえない。よい仕事、医療保険、障害者支援サービス、地域における支援およびテクノロジーなどへのアクセスは、ADA などの法制度によって、高められうるが、保障されるわけではない。反差別禁止法は必要だが、それが大きな社会制度の改革にとっては十分なものであるわけではない。また、使用者と裁判官は、障害が何であり、それが何を意味するかについて共通の考え方を有しているようである。ADA のインパクトは、多くの人々が、障害を有していることが能力の欠如や依存に不可分に関連していると考えている限り、十分なものとはいえない。一方、もし障害に対するよりポジティブな見方が多くの人々に共有されるならば、差別禁止法はより効果的なものになりうるだろう。

ADA は、職を有していない、または十分な教育や訓練を受けていない障害者よりも、すでに職を有し、高いレベルの教育を受けている障害者に効果的である。実際使用者の中には、障害を有する被用者に対する合理的配慮の要請があることを、障害者を採用しない言い訳として述べる者もいた。

しかしながら、ADA は、その重大さのため、インクルージョンの考え方に対する実践として確認される必要がある。障害者を支援する直接的な効果が重要である一方で、障害者に対する社会的排除に関して社会を教育し、社会に効率的に参加できることを示す間接的な効果もまた重要である。ADA のようなひとつの法律だけで、職場や公共の場でよりインクルーシブな環境をつくりあげることができるわけではない。スロープをつけること、コンピューターやテレコミュニケーションのテクノロジーにアクセス可能性をより高めることなどの変化は、適正な資源を獲得することを実現する。しかし、今日の経済状態においては、資源に対する競争は極めてはげしいものとなっており、簡単ではない。

ADA は、これまでも、そしてこれからも、アメリカにおける障害者にとっ

て必要な保護となるであろう。ADA によって、多くの障害者が、職を得ることができ、教育を受けることができるであろう。そして社会にとって重要な存在へと導かれるであろう。ADA の使命は、社会的、経済的および政治的メインストリームに対し障害者のアクセスを高めることにある。しかしながら、差別に対する法的な保護があったとしても、ADA の結果として、障害者が社会的または経済的な平等を獲得したということ、障害を有することが各人の生活における重要な阻害要因でなくなったということは難しい。

一方、人権法だけが社会制度や文化を根本的に変革する方法とはいえない。障害者は、能力の制約、社会的孤立および文化的ステレオタイプなど社会参加を妨げられる様々な要因に直面している。その多くが直接的または間接的に差別に関連しており、多くの要因に関連する現象をひとつの法律で簡単に変えられるものではない。必要とされる社会改革とは、障害者がアメリカ社会に完全なアクセスを享受できることをいう。ただし、その実現にはまだ長い道のりが必要である。

世界中で多くの国々が、国連の障害者権利条約に署名または批准しており、障害者への認知と完全な平等を、そして教育、裁判、医療を、そしてその他のかたちの社会的、経済的、政治的参加を実現するための合理的配慮を、求めている⁽²²⁾。筆者が述べてきた懸念は、その原則が十分でないということではない。むしろ、障害者権利条約は、普遍的に支援されるべき障害者の地位を肯定しているといえる。したがって、障害者権利条約の批准はアメリカにおいても推し進められるべきであろう。障害者およびその支援者は、障害者権利条約で述べられている権利の実現に向けて協力しなければならない。しかし、このような協力関係は多くの国々において、たとえ経済的に恵まれ、民主主義を実践している国々であっても、簡単ではない。われわれは、障害者の価値について人々に伝える努力を惜しんではならない。そして障害者権利条約に述べられた価値の実現に必要な政策および実務を採用するための努力を惜しんではならない。

本稿で言いたいことは、障害者自身が社会的参加を実現することである。障害者だけが社会に対し、われわれの周辺に存在するバリアのネガティブな効果を理解させることができる。それらを根絶するために必要なもっとも効率的な

(22) See <http://www.un.org/disabilities/> for the status of the U. N. Convention on the Rights of Persons with Disabilities and related issues.

方法を指摘することができるのである。障害者は、彼らを保護する政策の対象であってはならず、このような政策を創設する上で中心にいないといけない。したがって、世界中の多くの障害者団体にとって、「われわれなしにわれわれのことをきめるな」⁽²³⁾ というスローガンが重要なものとなる。障害者の参加なしに、障害者権利条約やそれぞれの国の差別禁止法は、世界中で障害者の社会への完全な参加を実現することはできないのである。

(23) Charlton, 2000.