

明石市職員の平等な任用機会を確保し障害者の自立と社会参加を促進する条例

地方公務員法第16条の欠格条項に対する同法第28条第4項「条例に特別の定めがある場合」に対応した条例で、成年被後見人・被保佐人を市職員として採用できるようにしている。

1 明石市の障害者施策と本条例

平成28年3月18日、兵庫県明石市議会において、「明石市職員の平等な任用機会を確保し障害者の自立と社会参加を促進する条例（以下「欠格条項例外条例」といいます。）」が可決、成立しました。これは、地方公務員法第16条が定める地方公務員の欠格事由に例外を設け、成年被後見人、被保佐人（同条第1号）であつても明石市職員として任用できるようにするための条例です。また成年被後見人制度利用促進法が制定される前のこの時期に、明石市でこの条例が求められたのは、明石市の障害者差別解消施策の中で市民から寄せられた御意見からでした。

明石市では、平成27年度から、障害者差別解消条例（明石市では「障害者配慮条例」という略称です。以下そのように記載します。）の検討をしていました。障害者配慮条例とは、平成18年に国連で採択された障害者権利条約の理念を明石のまちでも実現し、障害を理由とする差別をなくし、障害のある人も障害のない人と共に暮らせるまちづくりを目指すための条例です。

最近では、まちなかでも電動車椅子の方や白杖を突いている方など、障害当事者をよく見掛けるようになりました。しかし、現在の

社会は、ルールや文化などのソフト面でも、建物や交通手段などのハード面でも、基本的に「障害のない人」を基準としてできているため、少し障害を負うだけで簡単に社会へのアクセスが困難になります。障害のある人にとっての様々な壁（これを社会的障壁といいますが）は、障害のある人の責任ではなく、社会みんなの責任で解消していく必要があります。車椅子が登れない段差があればスロープを渡す、耳が聞こえなくて口話ではコミュニケーションが難しければペンやスマートフォンを使って筆談をする、病気で体調を崩しやすい同僚には通院しやすい環境をつくるなど、社会の責任でこうした社会的障壁を取り除く取組や調整を、「合理的配慮」といいます。ただ障害者を排除する行為を禁止するだけでは障害のある人の社会参加は難しく、更に進んで合理的配慮を提供できるま

ちに行けるように、明石市では条例を制定することにしました。

平成27年5月から、市内の障害当事者や支援の専門職、商工交通事業者などの多様な背景を持つ市民等にお集まりいただいて条例検討会を立ち上げ、議論を交わしていました。

明石市政策局長室
政策法務担当課長
弁護士

青木 志帆

同年11月、次年度の施行を目標に条例検討会が進んだ頃、明石市では、職員採用でも、多様な障害のある方に受験してもらおう取組を始めようとしていました。当時、まだ地方公務員の障害者採用といえば身体障害、しかも「自力通勤が可能なこと」という条件も付されていました。障害者採用とは名ばかりの、「ほぼ障害のない人として働ける人」しか応募することができない条件でした。そこで、平成27年度の障害者採用では、対象となる障害に制限を設けず、身体障害者、知的障害者、精神障害者、発達障害者、難病者のいずれかであることが証明できれば応募可能としました。また、常勤正規職員の枠とともに、週4

日勤務となる短時間勤務職員（任期付）の枠も設け、御自身の体調によって選択できるようにしました。おかげさまで、2名の採用枠に対し、全国から90名以上の御応募をいただきました。

さて、この募集条件を市の職員室と調整したところで、障害当事者や有識者が集まって議論いただいている条例検討会にも意見を伺ってみました。すると、検討会メンバーから、次のような意見をいただきました。

「地方公務員法第16条では、成年被後見人又は被保佐人になった者は職員となることのできないし、試験を受けることもできないこ

とになっていきます。判断能力に障害のある者の権利を守るための成年後見制度なのに、保佐人や後見人が選任されたというだけで一律に公務員になれない状況は何とかならないでしょうか。同条では、条例で例外を定めることが許されているので、是非一緒に条例化を検討するべきではないでしょうか。」

メンバーのご意見はもつともなものでした。私も、明石市に入庁する前は事務所に所属する普通の弁護士として、知的障害のある方々の保佐人をしていました。どの方も非常に真面目に仕事に取り組んでおり、職場の評価も高く、彼らが公務員として全く働けないかという点、決してそうではありません。私が保佐人、後見人を務めた本人たちを思い浮かべ、彼らが公務員試験を受けることすらできない状況は、確かに障害のある人もない人も共に暮らす社会とは言い難いように思いました。私たちは直ちに、欠格条項に例外を設ける条例の検討も併せて行いました。

おかげさまで、大きな反対もなく、欠格条項例外条例は障害者配慮条例と同時に成立しました。平成28年4月の施行以降、明石市職員の募集要項からは、「成年後見人、保佐人が選任されている方は除く」という記載がなくなりしました。

この条例が成立してから、視察や講演など

で「成年被後見人や被保佐人を任用したので「尋ねられることがありますか」と尋ねられることがありますか」と尋ねられることがありますが、これについては「私たちには分からない」という答えになります。この条例の制定により、明石市では、任用に際して成年後見人や保佐人が選任されているかどうかという情報が不要になりました。成年後見制度を利用しているか否かは、要配慮個人情報に該当するセンシティブな情報ですので、収集する必要がない以上、私たちは応募者や採用者に対してその旨を確認できないのです。

また、成年後見制度を利用する人が公務員としての職務に耐えられるのか、ともよく尋ねられます。成年後見制度は、判断能力の低下した人の財産を守るための制度ですので、金銭管理がままならない者が仕事をする事ができるのかと思われのでしょうか。ただ、就労に足る能力と、財産管理に必要な能力とは別次元のもので、両者の間には大きな差があります。社会にはいろいろな仕事がありますので、財産を管理できなくとも働くことができます。例えば、清掃作業、データ入力、植木の剪定、郵便物の発送作業などの簡単な作業に財産を管理する能力は不要です。現に、知的障害のある人で企業に採用されている人たちは、こうした仕事に就いています。それが、「後見人等が選任された公務員」という

だけで個別の能力を評価する余地なく一律に失職または就職できなくなるというのは、本市の障害者配慮条例の基本理念との関係では、避けたかったです。

2 成年後見制度利用促進法と成年被後見人等の権利制限

このように、明石市の欠格条項例外条例は、必ずしも成年後見制度の利用促進を主な目的としてできたわけではありません。ただ、法律行為における意思決定が困難な者について、その能力を補うことによりその者の財産等の権利を守るための成年後見制度によって、就労の機会を失うという結果になることは避ける必要があります。

明石市は、平成27年度から、明石市後見支援センター（以下「センター」といいます。）を開設しています。市民の成年後見制度への利用ニーズに対し、広報、チーム支援による相談、受任調整（後見人等候補者とのマッチング）、地域の専門職との協力体制、法人後見、市民後見人（養成と後見監督）などの機能を備えて対応しています。明石市のセンターの場合、特徴的なのは、高齢者と障害者（知的・精神）がほぼ同数（年度によっては障害者の方が多い。）の申立件数であることと、後見類型よりも保佐・補助類型の方が多く、約6

割を占めていることです。このため、「若年てまだ稼働年齢層にある知的・精神障害者」の方の支援をする機会が増えます。若年の知的障害のある方の場合、警備員に就いていることが多いところ、警備員も地方公務員と同様、成年被後見人又は被保佐人は欠格事由となつていません（警備業法第14条、第3条第1号）。このため、警備員（交通整理や駐車場の警備の仕事も含まれます。）の仕事をしている人の場合、成年後見制度を利用する際には細心の注意が必要であり、場合によっては成年後見制度利用を断念するか、転職を検討しなければなりません。

せっかく働きなから自立した生活を送っている障害のある人にとって、成年後見制度の利用が欠格事由となつていくということは、権利制限と言わざるを得ません。もともと、平成11年に民法が改正されるまでの間、判断能力に障害のある人の財産管理として禁治産制度がありました。ただ、これは、無能力者に家の財産を費消されることなく適切に承継させるための制度でした。このため、制度利用による負のステイグマが強いこともあり、ほとんど利用されていませんでした。成年後見制度への改正時に各種法律の中で欠格事由とされた禁治産制度の名残で、成年後見制度は、権利制限を伴う制度になつてしまいま

た。成年後見制度利用促進基本計画の中では、末尾に僅かに「成年後見人等の権利制限に係る措置の見直し」として言及されていますが、働く障害者にとっては死活問題です。

3 欠格条項の廃止へ

こうした欠格条項は、正に障害のない人の目線で作られたルールであり、社会的障壁の事例の一つと言えるでしょう。市の権限の範囲内でできるルール変更は市の責任で行う、これが、障害者配慮条例が定める市の責務です。本条例の制定は、市レベルで行うことのできる合理的配慮の形です。

現在、国会においても、欠格条項が成年後見制度利用促進の妨げになっていくのではないかと認識から、関係法令から欠格条項を削除する方向で審議中です。本稿執筆時点では、欠格条項例外条例は明石市でしか制定されていませんが、全国的に共通の課題事項であり、決して明石市が突飛な発想で制定したわけではないということの証左でしょう。成年後見制度で財産を守りながら社会で活躍する、という成年後見制度の積極活用の道を開くためにも、早期の立法解決が期待されるところです。