

電磁波過敏症議員の議会活動の保障

川崎和代

The Guarantee of Political Right for the Municipal Assemblyman with EHS

Kazuho KAWASAKI

Abstract

Here is a municipal assemblyman with a disability, whose political right is not guaranteed on an equal basis with others. He has been suffering from electromagnetic hypersensitivity (EHS) since he underwent surgery to have a pacemaker planted. As he was in bad condition, he requested that the chairperson instructed to turn off mobiles in the assembly hall. However, his request was rejected. After that some citizens petitioned the city assembly to enact a rule that mobiles were not allowed in the assembly hall. But it decided that such a rule didn't have to be enacted and suggested that it could be done by mutual agreement.

He is a person with a heart disability. So he should be given reasonable accommodation to exercise his political right. A mutual agreement is irrelevant. It is possible and legitimate to prohibit not only municipal assemblymen but also the audience from bringing mobiles into the assembly hall and the gallery.

Keywords: Electromagnetic Hypersensitivity (EHS) 電磁波過敏症

Convention on the Rights of Persons with Disabilities 障害者権利条約

Reasonable Accommodation 合理的配慮, Municipal Assemblyman 市議会議員

1. はじめに

宇都宮市議会に通算 16 年、議員をつとめる西房美（以下、西議員という。）という男性がいる。彼は、心臓疾患のため、2007 年 11 月にペースメーカー植込み手術を受けたが、その直後から、ペースメーカー周辺がチクチク痛むようになった。その 1、2 年後には、近くで携帯電話が使用されると胸に疼痛を感

じ、以降頭痛、耳鳴りも起こり、体調はどんどん悪化していった。とりわけ議場や委員会室のような閉鎖的な場所において感じる苦痛はひどく、これに耐えていると意識がもうろうとするようになった。

彼は、そのような症状の原因は、他の議員が使用する携帯電話等にあると考え、議長に対し、会議中、携帯電話の電源を切ることを

指示するよう求めたが、聞き入れてはもらえなかった。

2014年になって、彼は複数の医師から電磁波過敏症 (electromagnetic hypersensitivity, 以下 EHS という。) との診断を受けている。しかしそれ以後も、議会において携帯電話等の電磁波を遮断するための有効な対応がとられないため、最近では、議場や委員会室に在室し続けることが困難な状況にある。

WHO は、国際的なガイドラインを下回る強度の電波により、健康に悪影響を及ぼすという証拠はない、したがって携帯電話端末や携帯電話基地局の発する電磁波曝露によるガン誘発等の健康被害や、その他の健康への重大な影響があるとはいえない、という見解を示しながらも、EHS の具体的な症状が存在することは承知している⁽¹⁾。つまり現実には、携帯電話のみならず家電製品や送電線等から発する電磁波に鋭敏に反応し、頭痛、吐き気、めまい、耳鳴り、筋肉や関節の痛み等種々の症状に苦しむ人たちがいることを認識しているのである。

EHS はアメリカでも問題になっており、アメリカ建築交通バリア・コンプライアンス委員会は、2002年、EHS を ADA (アメリカ障害者法) の障害者に含まれるとし、公的・商業的施設を EHS の人が利用できるようにするガイドラインを示している。また欧州評議会議員会議は、加盟国に対し、2011年5月、子どもや若者の電磁波曝露を減らすためのあらゆる合理的対策をとるよう勧告している⁽²⁾。

日本弁護士連合会も、EHS に苦しむ人たちが健康で文化的な生活を営む権利を侵害されているという人権保障の観点から、2012年、電磁波対策に関する意見書を発表している⁽³⁾。

このように EHS が重大な問題になりつつあるにもかかわらず、西議員の主張するとこ

ろによれば、宇都宮市議会では、EHS に苦しむ彼に対して、有効な「配慮」が提供されず、その結果、彼は、日本国憲法により保障されている表現の自由や参政権を行使できないだけでなく、住民の意思を代表する市議会議員としての職責を全うするという点においても極めて不利益な状況におかれているという。かかる状況は、障害者差別解消法 (以下、差別解消法という。) にいう「合理的配慮の不提供」にあたる可能性や、障害者の公的・政治的活動を保障する障害者権利条約 (以下、権利条約という。) にも抵触する恐れがある。本稿は、西議員の現状を紹介し、そこから市議会の対応が日本国憲法、差別解消法等に違反するか否かを検証しようとするものである。

2. 地方議会の法的地位と議員の議会活動の意義

前述の検証に先立ち、地方議会の憲法及び地方自治法上の地位と、議員の議会活動の意義とを確認しておきたい。地方公共団体の議会は、日本国憲法上「議事機関」(第93条)とされているが、それは、住民を代表する公選の議員によって構成されているという点において住民の代表機関であり、条例等の制定・改廃を行うという点において立法機関であり、そして首長の編成した予算案を審議し決定するという権限をもつことから、最高の政策決定機関であることをも意味している。そのことは、地方自治法第96条からも明らかである。自治体行政に詳しい片山善博元鳥取県知事も言うように、「地方団体が行政を行う上でのルールは条例であり、地方団体が具体的に実施する事務事業を確定するのは予算である。また、地方団体が必要とする経費を自ら調達する手段が税である。これらの重要な事柄を最終的に決定する権限が議会に属していることからして、地方自治法が議회를地方団体のもっとも重要な機関として位置づ

けていることは論を俟たない」⁽⁴⁾。

また、首長と異なり、「議会は多くの議員により成り立つ合議体であることから、審議の場に住民の多様な意見が反映されやすく、民意を顕在化させるというフォーラムとしての機能（民意を鏡のように映す機能）を担っていること」を、議会固有の強みとして指摘する者もいる⁽⁵⁾。しかも地方議会は、国会と同様に代表機関であるが、一方で住民による解散請求（地方自治法第13条第1項）や、議員の解職請求（同第13条第2項）が認められていることからすれば、地方議員は国會議員以上に住民意思に敏感であることが求められることになる。

地方議員の議会活動の重要性を論ずるにあたり、再度、片山善博の言葉を借りたい。「自治体自らが決定し、実行する政策について、いかなる理由でその政策を選択したのかをしっかりと説明できなければならないが、それを点検し、かつ、その政策に関する情報公開を実効あらしめる場が議会である。議会は政策を審議する過程で質問調査権があり、最終決定権がある。執行部が住民の納得が得られるように十分説明できるかどうかを、質問などを通じて検証する場が議会である」⁽⁶⁾。このように地方公共団体の政策が住民の意思を適切に反映しているか否かを住民自身が判断するためには、行政機関のもつ情報が住民に公開され、住民が抱く不審や疑問を住民に代わって追及し、説明させることは、議会構成員（＝議員）の責務であり、権限である。

勿論議員としての活動は、議会活動に限られるわけではないが、議会における質疑や一般質問、採決への参加等は、議員活動の中核的な位置を占める。議員や議会職員のマニュアル本ともいえるべき『議会運営の実際2』によれば、「議会は言論の府であり、議員は住民の代表ですから、住民の意思を議会に反映させることが要請されています。このためには議会において積極的な議論が行われる必要

があり、議員に十分な発言権が保障されていることが前提となります。」⁽⁷⁾と解説されている。また、多くの議員が持つ『議員必携』によれば、「議員の一言一句は、とりもなおさず住民の意見であり、住民からの声であるというべきであり、議員が行う質問や質疑・討論は、同時に住民の疑問であり、意見であり、表決において投ずる一票は、住民の立場に立っての真剣な一票でなければならない」⁽⁸⁾と記されている。議員にとって議会活動がいかに重要な意味を持つものであるかということは、これら議員向け実務書からも明らかである。

同時に、各議員には日本国憲法上、表現の自由や参政権が保障されている。特に住民の知る権利を保障するためにも、議員の政治的表現活動については、優越的地位が与えられている。つまり、議員が議会に出席し、発言することは、憲法および地方自治法上の議会の地位から必然的に保障されると同時に、議員個人の憲法上の権利（参政権・表現の自由）でもある。

かかる重要な権利であることから、障害故に議会活動に制約を受ける場合、その制約を除去するために、議会が必要な調整を行うことは、憲法及び地方自治法の要請するところであるばかりでなく、権利条約や障害者基本法・差別解消法の求めるところでもある。

3. 西議員の置かれている状況

3.1. EHSの発症

前述のとおり、西議員は、2007年にペースメーカー植込み手術を受け、心臓機能障害1級と認定されている。そして同手術以降、それまでになかった頭痛・胸痛・耳鳴り等を不定期に発症し、複数の医師より、EHSと診断されている。

日本では、EHSに関心を持つ医師や学者は少ないが、日本にもEHSといわれる人が百数十万人いる可能性があるといわれてい

る⁽⁹⁾。そのような中、2006年に発表されたEHSの症例研究⁽¹⁰⁾によれば、その症状は、前述のもの以外に、倦怠感、動悸、息切れ、目・耳・顔・ひざ関節等の痛み、集中力や思考力の低下、顔のこわばりや瞼の痙攣、足腰の痛み、のどの閉塞感など、多種多様にわたり、また原因として考えられる電磁波発生源も、パソコン、携帯電話、中継アンテナ、ラジオ、高圧送電線、電気掃除機、蛍光灯など、個人によって様々であることが、報告されている。主任研究員である石川哲は、「電磁波の有無を検知し得なくても、電磁波で体調が悪くなれば電磁波過敏症であろうと考えてよい」とした上で、「携帯電話を人口の約半数以上が所持する時代になりつつある日本で、電磁波の障害はないと言い切るデータは我々医学者及び工学者は持っていない」と述べている。

これらの研究結果と西議員の主訴から考えて、彼のEHSの症状は、主として携帯電話の電磁波によるものと推定することができる。

3.2. EHSが議会活動に及ぼす影響について

医師からEHSとの診断を受けてからの西議員は、電磁波防止ベストを着用したり、自宅玄関のガラスに電磁波防止シールを貼るなどして、自衛の策を講じているが、議場においては、自身による電磁波防止の方法は有効に機能せず、2014年9月29日および11月27日の議会運営委員会開催中に耳鳴りと激しい頭痛に襲われて救急搬送され、翌11月28日には、本会議中におこった激しい頭痛にひたすら耐え、本会議終了時には動くことさえできなくなり、三度救急搬送されている。その状態が、議会における活発な議論に参加できるものでないことは、明らかである。

そのことは、2014年9月9日の本会議における西議員の一般質問を収録したDVD⁽¹¹⁾からも推察することができる。

その日、西議員は、額に大きな湿布を貼った状態で一般質問に立ち、開始10分後には、タオルで首を冷やし始め、13分後に2つ目の質問を終えたとたん台上に突っ伏している。そして3つ目の質問を終えた後には、倒れるように横の椅子に座り込み、頭を左右に振って、ひたすら痛みを耐えているように見える。その後、再質問をした後も同様であり、質問はかろうじて立位で行うものの、質問の順番を間違えたり、手元資料をマイクにおつけるなど、およそ正常な状態にあるとは認められないまま、40分ほどが経過した。その時点で彼はタオルを首からはずしたが、しばらくして「もうろう」とした状態にあることを告白し、時間を余らせて質問を終えている。この日の西議員の様子は、2015年3月9日、同年9月3日の一般質問時と比較しても尋常でない苦痛に耐えていることは明白であり、本人にとっても格段に不本意な一般質問であったものと思われる。

ペースメーカー装着以降、「本会議や委員会等、閉め切った部屋の中での会議に出ると、耳鳴りが始まり、次第に頭が重くなり、のどが渇き、首筋が硬くなり、そのまま我慢しているとだんだん意識がもうろうとしてくる」⁽¹²⁾という西議員の症状が、いかに彼の自由な議会活動を妨げているかは、2014年9月9日の録画を見れば明らかである。

3.3. 議会による「配慮」

西議員は一般質問に先立ち、携帯電話の電源を切るよう求めると同時に、最近では、自分の眼鏡に電磁波防止シールを貼るなどしているが、EHSの症状が消えることはない。また2015年9月3日の一般質問時には、自分の順番が来るまで議場に入らず、ロビーの椅子に座って、スピーカーから流れる議場内のやりとりを聞いて過ごしたからか、質問時間中(1時間)、立位を崩すことはなかったが、この日も途中からタオルで首を冷やしている様子が見て取れる。

このように最近の西議員は、EHSの苦痛から逃れるため、苦痛を感じるとすぐ退室して休息をとっており、十分な議会活動ができない状況にある。議場や委員会室という閉鎖的空間において、西議員が苦痛に耐えることなく発言し、議会活動に他の議員と平等に参加するために、とりあえず考えられる対応策は、携帯電話から発せられる電磁波を完全に遮断するという方法しかない。現状のまま何の配慮も提供されないとすれば、西議員は、心臓機能障害に深く関連すると思われるEHSによって、憲法上の重要な権利である政治的表現活動の自由を、他の議員との平等を基礎に行使することができないという状況におかれ続けることになる。西議員にとって、まさに携帯電話は、憲法上の権利を行使する上で、「社会的障壁」となっているのである。

権利条約第2条は、「障害に基づく差別」の中に「合理的配慮の否定」が含まれることを明記し、障害者基本法第4条第2項も、「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（障害を理由とする差別その他権利利益の侵害の禁止……筆者注）に違反することにならないよう、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。」と規定している。西議員の求める「議場における携帯電話の電波の遮断」という「配慮」が、宇都宮市議会にとって「過重な負担」になるとは到底考えられない。にもかかわらず議会運営委員会は、「議場では携帯電話の電源を切る」という「申合せ」をするにとどまった。議会が、この結論にいたる前に、西議員と誠実な話し合いをした事実はないし、「申合せ」が守られているか否かについて、一度も確認していない。宇都宮市議会のかかる対応は、権利条約および障害者基本法、差別解消法等、「障害者の完全参加と平等」を保障しようとする国際的な潮流にそうもの

ではない。以下、その根拠を詳述する。

4. 障害者と合理的配慮

4.1. 合理的配慮を提供されるべき障害者

権利条約によれば、「障害者には、長期的な身体的、精神的、知的又は感覚的な機能障害であって、様々な障壁との相互作用により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得るものを有する者を含む。」(第1条)とされている。この定義は、「機能障害」に基づく「能力低下」に重点を置いていたいわゆる「医学モデル」としての障害概念ではなく、「様々な障壁との相互作用」によって引き起こされる不利益な状態に着目した「社会モデル」としての障害概念に立脚している。障害をこのように定義することによって、何らかの機能障害があっても、この「様々な障壁」を取り除くことで「社会に完全かつ効果的に参加する」ことが、障害をもつ人にも可能になるということを示しているのである。同条約を批准するために2011年に改正された障害者基本法も、心身の機能の「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(傍点筆者)」(第2条)を障害者と定義している。

西議員の政治参加(議会や委員会への出席及びそこでの発言等)を困難にしている要因は、心臓機能障害(ペースメーカー装着)以降に発症したEHSと、議会という閉鎖空間で曝露する携帯電話の電磁波との相互作用にあるものと推定することができる。

確かに携帯電話の発する電磁波が、EHSの症状を引き起こしていると断定するだけの科学的根拠は、十分ではないかもしれない。しかしそもそも特定物質に対するアレルギー症状の現れ方は、きわめて個人差の大きいものであり、全く症状の出ない人から、日常生活に支障をきたす人まで様々な段階があることは、タバコアレルギーや花粉症、シックハ

ウス症候群、食品アレルギーなど我々の周りにある種々のアレルゲンを見ても明らかである。携帯電話の発する電磁波がさほど人体へ影響を及ぼすものではない、というのは、あくまで一般論である。前述のとおり、少なくとも西議員においては、議会活動に支障をきたすほどの苦痛を引き起こしているのであり、その症状が、ペースメーカー装着以降に現れたものであることからすれば、西議員は、心臓機能障害と携帯電話の電磁波という社会的障壁との相互作用によって、議員として最も尊重されるべき議会活動を他の者と平等に行えない状況におかれている障害者といえる。

西議員が権利条約に規定されている障害者である以上、彼の求める「携帯電話の発する電磁波の完全遮断」という配慮は、提供されなければならない。宇都宮市議会が、配慮提供のあり方を「申合せ」以上にする必要はない、と主張するのであれば、その申合せが十分に機能していることを検証することが求められよう。合理的配慮は、個々の障害者のニーズに応えるべきものであって、一般的な国の基準を根拠に、西議員の求める配慮を提供しないということは許されない。

4.2. EHS 患者は障害者か

仮に西議員のEHSが、心臓機能障害に直接起因するものではないとしても、アメリカやスウェーデンのように、EHS自体を「障害」としてとらえることも可能である。それは、「病状と支援が必要な状態かどうか」という点を重視する観点である⁽¹³⁾。障害を支援の必要性という観点からとらえれば、閉鎖空間に入るとまもなく頭や首の痛み・めまい等により1時間の立位を保つことさえできない、あるいは意識が「もうろう」として判断力が低下するという症状は、「支援を必要とする状態」であることは明らかである。つまり西議員は、「支援」＝「社会的障壁の除去」がなければ、憲法で保障されている政治活動

を行うことが困難な「障害者」なのである。

社会モデルとしての障害と、医学モデルとしての障害の相違点は、端的に言えば、「社会的障壁」に重点を置くか否かというところにある。確かに、機能障害に重点を置く障害者雇用促進法の障害概念に基づけば、EHSは障害に該当しない場合もあるかもしれない。しかし権利条約・障害者基本法・差別解消法が、医学モデルとしての障害概念ではなく、機能障害と社会的障壁との相互関係を重視する社会モデルとしての障害概念を選択していることからすれば、障害概念を必ずしも狭く解する必要性はない。むしろ、どんな機能障害であっても「それに対する社会的障壁に直面している人々は配慮を提供される」⁽¹⁴⁾べきであるという西倉実季の提言は、社会モデルとしての障害概念を前提としたものであり、傾聴に値する。

その意味でも、閉鎖的空間での携帯電話による電磁波という社会的障壁に直面している西議員は、合理的配慮を提供されるべき障害者である。

4.3. 障がい者制度改革推進会議の見解⁽¹⁵⁾

EHSに限らず、いまだ原因が解明されていない病気や障害は多数存在する。そのような難病や障害と闘う人に対し、障害者手帳を所持していないことを理由に、社会的障壁の除去を拒否したり、社会参加自体を抑制しようとすることは、差別以外の何ものでもない。

「障がい者制度改革推進会議」は、障害者基本法改正の理由の一つとして「障害者の中でも、制度の対象になる障害とならない障害があるなど、制度内にも障害の種別・程度による格差といえるものが存在する。こうした現状を改善し、すべての障害者に障害のない人と平等の権利を保障することができるよう」にすることを挙げている。そのために改正障害者基本法には、「障害のない人との格差及び障害者間の種別・程度による制度間格差をなくすと共に、各障害の独自の障害特性

やニーズにも配慮することによって、すべての障害者に障害のない人と平等の権利を保障すること」という観点を盛り込むべきである、と提言し、結論として、「障害の定義は、『社会モデル』の考え方を踏まえたものとする」とともに、周期的又は断続的に日常生活又は社会生活に相当な制限を受ける場合も含まれるような包括的で幅広いものとする」と求めた。かくて、それまでの「身体障害、知的障害又は精神障害がある」者だけを「障害者」としてきた「医学モデル」としての定義は見直され、改正法では、「社会的障壁との相互作用」を明記するとともに、3種類の障害に加え、「その他の心身の機能の障害がある者」をも含めることによって「制度の谷間を生まない包括的な」定義とするよう提言したのである。

これを受けて改正された障害者基本法の障害概念に立脚すれば、EHSの西議員は、「障害者」に相当するといふべきである。

このように今般の障害者基本法改正が、典型的な障害者だけを対象とするのではなく、「周期的又は断続的に日常生活又は社会生活に相当な制限を受ける」にもかかわらず、制度の谷間にあって何の配慮も受けられない人についても、合理的配慮を提供されるべき障害者に含ませようという意図を持っていた。確かに結果として、この種の障害者は、対象を病名で特定せざるをえないという理由から、いわゆる難病患者に限られてしまったが、本来は病名が特定されていなくても、「周期的又は断続的に日常生活又は社会生活に相当な制限を受ける」状態にある人には、社会的障壁を除去するための合理的配慮が提供されるよう求められていたのである。

ペースメーカー装着以降の西議員は、「周期的又は断続的に日常生活又は社会生活に相当な制限を受ける」状態にありながら、制度の谷間に取り残されたままになっている「障害者」でもある。

5. 合理的配慮

5.1. 障害者権利条約に見る合理的配慮

合理的配慮とは、「障害者が他の者との平等を基礎として全ての人権及び基本的自由を享有し、又は行使することを確保するための必要かつ適当な変更及び調整であって、特定の場合において必要とされるものであり、かつ、均衡を失した又は過度の負担を課さないものをいう」（権利条約第2条）。つまり提供されるべき合理的配慮は、先にも述べたように、それを求める障害当事者のニーズに適切に応えうるものでなければならぬし、提供を拒否できるのは、その実施が、要求された側にとって過度の経済的負担を伴うとか、他の構成員の負担を過重にするというような場合に限られることとされているのである。

さらに権利条約は、「障害者が、差別なしに、かつ、他の者と平等に政治に効果的かつ完全に参加することができる環境を積極的に促進し、及び政治への障害者の参加を促進すること」（第29条(b)項）を締約国に求めている。そこからすれば、EHSの西議員が電磁波の影響を受けることなく、議会に参加することができる環境を提供することが、宇都宮市議会に求められていることは明らかである。

5.2. 「申合せ」による配慮の不徹底

議会運営委員会は、2010年に宇都宮市民から提出された「会議中の携帯電話の電源をオフにする規則制定を求める陳情」（陳情第42号）を、不採択とした⁽¹⁶⁾。その理由は、陳情の内容にあるのではなく、内容にそった規則を制定するよりも、申合せによる方が妥当である、というところにあった。陳情を審議した9月14日の議会運営委員会の議事録⁽¹⁷⁾によれば、3会派は、明確に議場等に携帯電話を持ち込まないという見解を表明し、1会派だけは、「規制ではなくて、協力を求めることで、十分対応できるものではないか」という意見を述べている。その理由は、携帯電話の電磁波が国の電磁波指針を下回ってお

り、その程度の微弱な電磁波によって「健康に悪影響を及ぼす」という確固たる証拠は認められない」が故に、今や緊急連絡用に必須の携帯電話の電源を常に切っておくよう、傍聴者に対し規則で規制するには、「客観的で合理的な説明が困難」であるというものであった。この意見は、その内容はともかく、陳情が、「会議中の携帯電話（傍点筆者）」を対象にしたものであったことから、会議規則だけでなく傍聴規則についても検討の必要があることを示唆しているという点で、意味はある。

もっとも、その内容については同意し難い。確かにこの陳情の時点では、EHSであるという診断書は出ていないが、すでに西議員は、「周期的又は断続的に日常生活又は社会生活に相当な制限を受ける」状態にあったため、陳情の2年程前、当時の議長に携帯電話の電源を切るよう配慮を求めている。そのような状態にある議員がいることを知りながら、国の指針を覆す科学的根拠を示さない限り、協力以上の実効性ある配慮を提供する必要はない、という考え方は、公害や薬害発生当時の政府対応を想起させる。今、求められているのは、EHSの症状に苦しむ宇都宮市議会議員の議会活動の平等な保障なのであり、自律権を持つ議会だからこそ、「国の指針」にこだわることなく規則を制定しうるのである。

そもそも携帯電話を議場や傍聴席に持ち込む必要があるのだろうか。一般論として携帯電話が緊急連絡用に必須であるとしても、議会の場において、現に、障害ある議員の参政権行使の障壁となっていると推定しうる場合には、後者の権利の重要性からして、携帯電話を規制することは当然のことであるし、そのことが他の議員や傍聴人に過重な負担を負わせることになるとは思われない。にもかかわらず議会運営委員会の決定は、強制力・実効性に問題のある「申合せ」をするにとどまった。その結果、西議員は陳情以降も「周期的又は断続的に日常生活又は社会生活に相当な

制限を受ける」状態が続き、他の議員と平等な議会活動ができない状況にある。そこで次に、傍聴規則と会議規則の両者について、携帯電話等の規制の合理性を検討する。

5.3. 傍聴規則による規制の合理性

宇都宮市議会が、西議員の議会活動を保障しようと考えていたとすれば、陳情を尊重して規則改正に取り組むべきであった。現に傍聴規則によって、携帯電話の持ち込みを禁止している自治体は複数存在する。佐賀県議会傍聴規則第9条第4号によれば、「ラジオ、拡声器、無線機、録音機、撮影機、双眼鏡、携帯電話の類を携帯している者」は、傍聴席に入ることができない、と定めている。また、茨城県東海村、北海道浦臼町、群馬県榛東村も同様である。

これらの規則は、音声を発することによる議事の妨害を排除することを目的とするもので、電磁波を念頭において作られたものではないかもしれない。しかし音声を制御しようと思えば、持ち込みを禁止せずとも可能である。にもかかわらず、これらの議会が、持ち込み自体を禁止したのは、音声による妨害行為をもっとも有効に防ぎうる方法であると考えたからではなからうか。

また、持ち込みを禁止していなくても、「携帯電話の電源を切ること」を傍聴人の遵守事項として挙げている自治体は、少なくない。例えば、大阪府議会傍聴規則では、「携帯電話等音声を発する機器は、使用できないよう電源を切ること(第6条第3号)」としている。千葉県、滋賀県、福岡市、横浜市、堺市、金沢市他多数の市でも同様である。

音声による妨害が確実に起こらない方法は、持ち込ませないことである。勿論電源を切れれば、音声は出ない。しかし電源を切り忘れたり、切っていると思込むことはないであろうか。起こりうる弊害を未然に防ぐことができる「携行禁止」の明文化は、必要なことであり、可能なことである。

5.4. 現行傍聴規則による持ち込み規制の可能性

宇都宮市議会傍聴規則によれば、「議事を妨害し、又は人に迷惑を及ぼすおそれのある物を携帯している者」は、傍聴席へ入ることができない（第10条第4号）ことになっている。また、傍聴人の遵守事項として、「その他議場の秩序を乱し、又は議事の妨害となるような行為をしないこと」（第11条第4項）、「傍聴人は、傍聴席において写真、映画等を撮影し、又は録音等をしてはならない」（第12条）と定める。傍聴人の携帯電話が、一般質問中の議員を苦しみ、「もうろう」とさせた原因であるならば、電源を切らないことは、「議事の妨害となるような行為」に該当するといふべきである。そのような場合に、議長は、傍聴規則に基づき、電源を切るよう指示し、切ったことを確認するべきである。そして次回からは、傍聴席入口で職員が預かるなどの徹底した対応をとる必要がある。

また、携帯電話にはカメラ機能が標準装備されている。マナーモードにしている場合、いつでもカメラが使用できる状態にあるということである。つまり第12条の撮影禁止を徹底するためにも、電源を確実に切らせるか、携行禁止とする必要がある。

このように宇都宮市議会は現行規則によっても、携帯電話の電波を傍聴席から排除することが可能であった。しかし議会はこれを行わなかったし、今後も行うつもりはないということは、後の議会運営委員会の議論⁽¹⁸⁾からも明らかである。ある議員は、「電源を切ることが妨げになって傍聴ができないという事も考えられる」ことから、「傍聴の権利」を奪うことにもなりかねず、「協力を依頼することが妥当」であると述べている。また別の議員も、「議員同士が申合せをして、携帯電話を持ち込まない、電源を切るというのは議員同士の判断ですからいいと思いますが、市民に対してそれを求めるのは、強めて制限を

かけるというのは、現時点では好ましくないのではないかと述べる。要するに電磁波という社会的障壁により、自由な議会活動ができない議員がいたとしても、彼が失う政治的表現活動の自由という法的利益よりも、携帯電話を持って傍聴する自由の方が優越するという理解しがたい判断が示されているのである。その結果、議員同士では、実効性の乏しい申合せにより、傍聴人に対しては、単なる協力を求めるということが確認されたにとどまった。これは西議員を「配慮が提供されるべき障害者」ととらえていないか、EHSという未知の部分が多い「障害者」は、議員として不適格であるという気持ちの表出か、いずれにしても宇都宮市議会の「意識上の障壁」の現れである。

では、傍聴人に対して求める「合理的配慮」の方法は、どのようなものであるべきか。それは携帯電話の電源を切らせた後、封筒にいれさせるとか、傍聴席入場以前に職員が預かることである。

これは行き過ぎた対応に見えるかもしれない。しかし2011年、京都大学他の入試において携帯電話を使用した不正行為が発覚した後、各大学は、携帯電話に厳格な対応をとるようになった⁽¹⁹⁾。早稲田大学も、2016年度入試受験時の注意事項の中で、「試験時間中に携帯電話を身につけること、使用すること」、「試験時間中に携帯電話等(中略)の音(着信・アラーム・振動音など)を鳴らすこと」は、「不正行為になることがある」と警告する⁽²⁰⁾。いずれにせよ「公正な入試」という社会的使命を全うするために必要であると、大学が考えた方策である。宇都宮市議会も、障害ある議員の参政権を保障するという憲法上の要請に応えるために、携帯電話に対してもっと厳格な対応をとる必要がある。

5.5. 現行会議規則による持ち込み規制の可能性

前述のとおり、議会は携帯電話等を議場に

持ち込まないという申告をした。しかしこれが遵守されているかどうかの検証は一度も行われていない。

確かに宇都宮市議会会議規則において禁止されている議員の携行品の中に、携帯電話は含まれていない。しかし会議規則第97条において、「新聞又は書籍の類の閲読」を禁止していることからすれば、新聞や書籍を閲読する機能のあるスマートフォン等も禁止されていると解することができる⁽²¹⁾。

2013年に早稲田大学マニフェスト研究会が実施した「PC・タブレット端末の議会導入に関する現状調査」⁽²²⁾によれば、回答した799議会中、90%が議場への持ち込みを、87%が委員会への持ち込みを、原則として許可していなかったし、導入を検討している議会も、9%しかなかった。この結果が是か非かはともかくとして、多くの議会ではなお、パソコン等は当然に持ち込めるものとはされていないのである。

宇都宮市議会は、携帯電話等の携行者が、傍聴人であれ、議員であれ、規則を援用して、その持ち込みを禁止することが可能であったにもかかわらず、「申告せよ」や「協力を求める」という実効性に欠ける姿勢で臨んできた。勿論、規則に明示しても、それが遵守されなければ結果は同じではないか、という意見もあるだろうが、携行禁止規定の中に「携帯電話等」を追加すべきかどうかを審議する過程で、宇都宮市議会の「共生社会」に対する姿勢も、自ずと明確になっていく。また、明示されておれば、障害当事者との関係で実効性のあるものとするには、いかなる方策をとるべきか考えざるを得なくなってくる。

宇都宮市議会の場合、EHSに苦しむ西議員の要望に応え、携帯電話の電磁波を確実に遮断するために、現行規則に基づいて、これを徹底する方策をとることも不可能ではないが、これまでそれが実現できなかったことからすれば、規則を改正し、携帯してはならな

いものとして明示する方が意識上の障壁を除去するという意味でも望ましいであろう。今求められているのは、形式的対応ではなく、強制力を伴う実効性ある対応である。それによって初めて、1人の「理解されにくい障害」を持つ議員の苦しみが軽減され、効果的な政治活動が保障されるのである。

6. 結語

以上の検討の結果、宇都宮市議会による携帯電話等に対する対応は、障害ある西議員への合理的配慮としては不適切ないし不十分なものであったといわざるを得ず、これによって西議員は参政権や政治活動の自由等の憲法上の権利を今なお侵害され続けている。それは同時に、市民の知る権利の侵害をも意味している。

西議員は、ペースメーカー装着以降、いくつもの医療機関を受診して、原因と苦痛軽減の方策を捜し求めてきた。原因がわからなかった発症当時の不安と、外部から見えない苦痛に対する無理解に苦しんだであろうことは、想像に難くない。

確かにWHOは、科学的根拠を示すことができないが故に、今のところ携帯電話の電磁波とEHSの間に因果関係はない、という見解を示している。しかし科学的根拠を立証し得ないからといって、合理的配慮を提供しなすれば、障害を「医学モデル」としてとらえていた時代に再び戻ってしまうことになる。「社会モデル」としての障害を前提に作られている権利条約や障害者基本法の下では、西議員のように、障害故に政治的表現活動が自由にできない場合には、その権利の憲法上の重要性に鑑み、速やかに権利行使の障壁となっていると考えられる「原因物質」を取り除くという配慮が行われるべきである。議員の議会活動の重要性を最もよく知る議会であるからこそ、科学的根拠の立証を待つまでもなく、障害ある議員の議会活動を妨げて

いる可能性の高い携帯電話の電磁波を、議場から完全に遮断する対応をとることが求められるのである。

EHS という「障害」は、多くの人にとって、にわかには信じ難いものかもしれない。しかもそれは、ペースメーカー装着者全てに現れるわけではないし、装着していない人においても現れるということが、西議員の求める配慮の実現を妨げる大きな要因になっているように思われる。障害や難病を持つ人は、現時点でマイノリティであるため、その他の人たちの理解を得ることが難しいかもしれないが、高齢社会が進むにつれて、そのような状態に置かれる人が増加することは否定できない。今彼に生じている問題は、明日他の誰に起こっても不思議ではないのである。

JR の車内では、「優先座席付近では、混雑時には携帯電話の電源をお切りください」というアナウンスが流れる。これは総務省が、2013年1月に、「各種電波利用機器の電波が植込み型医療機器へ及ぼす影響を防止するための指針」⁽²³⁾を見直した事に伴い、「混雑時」のみ電源を切るように変更されたのである。宇都宮市議会は、国の指針に変更があったことにより、携帯電話の電磁波はきわめて至近距離でない限りペースメーカーに影響をあたえることはないはずである、と考えたのであろう。しかし総務省は、指針の改正に当たって、「専門家により妥当と認められる方法により試験を行っています、あらゆる環境条件等を考慮しているわけではありません。このため、指針の活用にあたっては、このような点を十分に考慮する必要があります。」とことわっている。つまり国として、携帯電話とペースメーカーの関係について基本指針を示してはいるが、それがいつでも、誰にでもあてはまるわけではない、と注意喚起もしているのである。西議員の場合には国の指針に当てはまらないケースかもしれないと考えて、宇都宮市議会独自に、議場及び傍聴席か

ら完全に携帯電話の電磁波を遮断する方策を考えるべきである。

携帯電話の電磁波を確実に受けけない状態にするには、規則を変更するにせよ、しないにせよ、前述したとおり、議場または傍聴席に入る前に金属探知機によるボディチェックを行い、携帯電話を所定の封筒に入れて封緘させるか、議会事務局で預かることにすれば足りる。

飛行機に乗るとき、乗客はボディチェックを拒否しないし、「電子機器の使用をやめてください」という乗務員の指示に従う。それは、自らの生命が危険にさらされないためである。自分の生命をいつくしむと同様に、障害ある議員の耐えがたい肉体的苦痛に配慮し、障害のある人も障害のない人と等しく政治活動ができるような宇都宮市議会たるべきである。

携帯電話等を議場や傍聴席に持ち込むことによってもたらされる携行者の利益と、議員の自由な議会活動によってもたらされる住民の知る権利とを比較考量しても、後者がはるかに優越することは言うまでもないことである。携帯電話の電磁波が、西議員の自由な議会活動を不可能にするほどの人権侵害を引き起こしている可能性がある以上、その電磁波がペースメーカーに与える悪影響について科学的に証明されていないということが、いかにほどの意味を持つのであろうか。心臓機能障害という生命に直接関わる障害を持つ人については、因果関係の証明を待ってからの配慮では遅すぎるのである。

注

- (1) WHO ファクトシート 296 「電磁波過敏症」 2005年12月
http://www.who.int/peh-emf/project/ehs_fs_296_japanese.pdf 最終閲覧 2016年8月5日
- (2) 加藤やすこ「電磁波過敏症発症者の

- 現状」臨床環境医学第21巻第2号
128～129頁 2012年
- (3) 日本弁護士連合「電磁波問題に関する意見書」2012年9月13日
http://www.nichibenren.or.jp/activity/document/opinion/year/2012/120913_4.html 最終閲覧 2016年8月6日
- (4) 片山善博『市民社会と地方自治』135頁 2007年 慶応義塾大学出版会
- (5) 佐々木信夫『現代地方自治』133頁 2009年 学陽書房
- (6) 片山前掲書 122頁
- (7) 地方議会研究会編『議会運営の実際2』161頁～162頁 1985年 自治日報社
- (8) 全国町村議会議長会編『議員必携』第7次改訂新版 10頁 2005年 学陽書房
- (9) 矢部武『携帯電磁波の人体影響』188頁 2010年 集英社出版
- (10) 石川哲「電磁波過敏症が初期症状と考えられた7症例」(平成17年度厚生労働科学研究費補助金健康科学総合研究事業『微量化学物質によるシックハウス症候群の病態解明、診断、治療対策に関する研究』30頁～43頁) 2006年
- (11) 「宇都宮市インターネット議会中継」は、過去1年間についてのみ閲覧可能。このDVDは、議員本人より入手。2015年9月3日の一般質問については、
http://www.utsunomiya-city.stream.jfit.co.jp/?tpl=play_vod&inquiry_id=536 参照 最終閲覧 2016年7月23日
- (12) 西房美「健康を蝕む電磁波」月刊むすぶ 535号 50頁 2015年 ロシナンテ社
- (13) いのち環境ネットワーク「電磁波過敏症は、障害か、病気か」アース通信 47号 16頁 2015年
- (14) 西倉実季「対象者の拡大可能性」川島聡他著『合理的配慮』154頁 2016年 有斐閣
- (15) 障がい者制度改革推進会議「障害者制度改革の推進のための第2次意見」2010年12月17日 6頁～9頁
<http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/pdf/iken2-1-1.pdf> 最終閲覧 2016年8月26日
- (16) 宇都宮市議会 HP「宇都宮市議会会議結果 請願・陳情 陳情第42号」
<http://www.city.utsunomiya.tochigi.jp/gikai/kekka/17159/017160.html> 最終閲覧 2016年2月12日
- (17) 9月14日「議会運営委員会会議記録」(西議員より入手)によれば、民主市民連合は、「会議中携帯電話を持ち込むということ自体、マナーとしてどうなのかなという部分も考えられますので、我々会派といたしまして、携帯電話を本会議並びに常任委員会、特別委員会に持ち込まないという形で周知徹底をさせていただきたいと考えております」と述べ、公明党は、「本会議、又は常任委員会、特別委員会には、やはり携帯電話は持ち込まないということによって一致しました」と述べ、統一会派フォーラム未来も「本会議においては、携帯電話はもともと持ち込まないという話があったものと思います」と述べている。
- (18) 2011年5月25日「議会運営委員会会議記録」
- (19) 大学によっては、試験の前に携帯電話を机の上に置かせ、電源を切ったことを確認した後、所定の封筒に入れて鞆に入れ、その鞆は椅子の下にい

れさせるという対応をとるところまでであった。(朝日新聞2012年1月14日、同1月24日)

(20) 2016年度早稲田大学受験要綱

http://www.waseda.jp/nyusi/uni-cms/wp-oads/2014/11/youkou_32.pdf 最終閲覧2016年2月12日

(21) 東京23区のうち、板橋区・品川区・中央区では、議会規則により「新聞雑誌の閲読を禁止」していることから、議場へのパソコンの持ち込みも禁止されているという。2011年10月17日東京都板橋区議会改革調査特別委員会資料「本会議及び委員会室におけるパソコンの持ち込みについて」(板橋区議会議員井上温子ブログ付帯資料)

http://www.atsukoinoue.jp/wp-content/uploads/2012/06/bbb9027430c004179_a221831efdad6f4.pdf 最終閲覧2016年5月9日

(22) 早稲田大学マニフェスト研究会「PC・タブレット端末の議会導入に関する現状調査」

<http://www.maniken.jp/gikai/date/2013kekka01.pdf> 最終閲覧2016年8月8日

(23) 総務省「各種電波利用機器の電波が植込み型医療機器へ及ぼす影響を防止するための指針」

http://www.soumu.go.jp/main_content/000195759.pdf 最終閲覧2016年3月5日

*本稿は、2016年8月25日付けで宇都宮地方裁判所民事部2係に提出した「意見書」を元に、加筆・修正したものである。

