

障害者制度改革の推進のための第二次意見（案）

目 次

はじめに

I 障害者基本法の改正について

1 障害者基本法改正の趣旨・目的

2 総則関係

- 1) 目的
- 2) 定義
- 3) 基本理念
- 4) 差別の禁止
- 5) 障害のある女性
- 6) 障害のある子ども
- 7) 国及び地方公共団体の責務
- 8) 国民の理解・責務
- 9) 国際的協調
- 10) 障害者週間
- 11) 施策の基本方針
- 12) その他

3 基本的施策関係

- 1) 地域生活
- 2) 労働及び雇用
- 3) 教育
- 4) 健康、医療
- 5) 障害原因の予防
- 6) 精神障害者に係る地域移行の促進と医療における適正手続の確保
- 7) 相談等
- 8) 住宅
- 9) ユニバーサルデザインと技術開発
- 10) 公共的施設のバリアフリー化と交通・移動の確保
- 11) 情報アクセス・コミュニケーション保障
- 12) 文化・スポーツ
- 13) 所得保障
- 14) 政治参加
- 15) 司法手続
- 16) 国際協力

4 推進体制

- 1) 組織
- 2) 所掌事務

II 「障害」の表記

障害者制度改革の推進のための第二次意見（案）

はじめに

（第一次意見後の流れ）

本年 1 月から始まった「障がい者制度改革推進会議」（以下、「推進会議」とする）は、12 月 17 日現在で 29 回目を数えている。

「第一次意見」（障害者制度改革の推進のための基本的方向）は、第 14 回推進会議（6 月 7 日）でまとめられ、閣議決定（「障害者制度改革の推進のための基本的な方向について」6 月 29 日付）されて以降、推進会議においては、次の取組が行われている。

「第一次意見」において横断的課題の第 1 に位置付けられている障害者基本法（昭和 45 年（1970）法律第 84 号）（以下、基本法という。）の抜本改正は、本年末を目途に作成予定の「第二次意見」の内容を踏まえて、平成 23 年の通常国会に法案を提出することになっている。

「第一次意見」後の推進会議においては、「第二次意見」の策定に向けて、追加的な個別分野の事項として「住宅」「文化・スポーツ」「ユニバーサルデザイン」「障害の予防」について、省庁ヒアリングを実施して議論を行ってきた。

また、基本法改正の議論においては、総則・各則・推進体制ごとに、事務局が提出した条文の規定ぶりイメージをもとに議論を行ってきた。

横断的課題の第 2 に位置づけられている差別禁止法の制定については、11 月に 1 回目の「差別禁止部会」が開催され、今後は検討項目を整理して、平成 25 年の通常国会に法案が提出できるよう本格的な取組を行うことになっている。

第 3 の横断的課題である障害者総合福祉法（仮称）について検討を行う「総合福祉部会」は、現在、同法の重要なテーマ（項目及び論点）ごとに九つの作業チームを設置して、10 月から検討作業を行っている。その中では、「第一次意見」で個別分野の課題として位置付けられ、検討項目及び論点が総合福祉法の範囲を超えている「就労」「医療」「障害児支援」は、推進会議の委員との合同作業チームを設けて基本法改正に盛り込む事項の取りまとめも含めて検討を行

っている。

「総合福祉部会」では、平成 23 年 8 月には部会としての意見を取りまとめ、平成 24 年の通常国会に法案提出を行い、平成 25 年 8 月の施行を目指している。

「第一次意見」をもとに、各地で「地域フォーラム」が 14 ヶ所（11 月末現在）で開催され、毎回 100 人～500 人の参加者が集まり、推進会議の意義と一連の取組について、各地で大きな注目と期待がもたれている。

今後、「地域フォーラム」は、平成 23 年 2 月までに合計 19 か所で開催する予定になっている。

（障害者基本法制定の経緯）

現行の基本法は、国内の障害者関係の各個別法及び施策の基本的な理念、方針及び推進体制を包括的に定めているが、現在、国内外の状況の変化によって大きな転換期を迎えている。

戦後の障害者施策は、1940 年代の終わりから 60 年代にかけて、身体障害者福祉法や精神薄弱者（当時の表記）福祉法、精神衛生法にみられる「特別法」、又は社会福祉事業法や児童福祉法を始め、医療・教育・職業訓練及び雇用促進・年金・住宅・交通等に関連する個別法の中で分散して限定的に取り上げられ、その基本的考え方は、障害者を「対策」の対象とすることにとどまっていた。

このような現状に対して、関係者から障害者対策に総合性と一貫性が欠けており、行政機関相互の連絡調整の必要性が指摘された。また高度経済成長から取り残されていく障害者への無関心な社会の実態が、障害者団体や関係者から強く指摘され、根本的な対策を求める声が高まっていた。

こうした背景のもとで、「心身障害者対策基本法」（昭和 45（1970）年）が制定されたが、法律名称に表れているように、障害者を「対策」の対象とすることに変化はなかった。

「国連・障害者の十年」（1983-1992）の展開と国際的潮流を踏まえ、「心身障害者対策基本法」を大幅に改正した障害者基本法（平成 5（1993）年制定）は、当初、主に 3 つの側面を有していた。

1 つは、それまでの障害者の自力更生と社会復帰、優生思想を背景とした障害

の予防と早期発見、障害の克服等を基調とした「心身障害者対策基本法」をノーマライゼーション理念に基づいて改編していくという点である。もう1つは、「国連・障害者の十年」とノーマライゼーション理念の提唱による国内の「障害者対策に関する長期行動計画」（昭和58（1983）年～平成4（1992）年）の策定と実施による経過と実績を踏まえて、当時の障害者施策の到達点を基本法によって事後的に確認するという意味があった。さらに、3つ目は基本法の成立によって、ようやく精神障害者が法的に障害者として位置づけられたのであった。

その後、10年を経て平成16（2004）年に改正された基本法は、1990年代のアメリカ、イギリスなどにおける障害者差別禁止法の実現や障害者への差別を禁止する法制化を求める国連・社会権規約委員会による日本政府への勧告（平成12（2000）年）等の国際的動向と国内の地域社会における障害者の生活保障を求める多様な取組に影響を受け、次の新設条文が追加された。

- ・ 「基本的理念」（第3条3項）に差別禁止事由、「国及び地方公共団体の責務」（第4条）に「差別の防止」が規定された。
- ・ 「施策の基本方針」（第8条2項）に、「可能な限り、地域において自立した日常生活を営むことができるよう配慮されなければならない。」との規定が盛り込まれた。

これまでの基本法にかかわる主な経過を振り返ってみると、内外の動向に少なからず影響を受けてきたことが明らかになっている。

現在、「障害者の権利に関する条約（仮称）（Convention on the Rights of Persons with Disabilities）」（以下「障害者権利条約」という。）の国連採択（平成18（2006）年）を契機に、条約の批准に向けて、条約が要請する障害者の権利を実現する枠組みと水準に見合う国内の障害者制度改革をどのように行うかという点において、基本法は、関係個別法の上位法として障害者制度改革の要の役割を果たすことが要請されている。

今般の基本法の改正は、障害者権利条約を批准し、同条約の規定を遵守するために必要な国内の制度改革全体の理念と施策の基本方針の要に位置し、今後の障害者施策の方向に大きな影響を与えるものとして、極めて重要かつ大きな意義があるといえることができる。

I. 障害者基本法の改正について

1. 障害者基本法改正の趣旨・目的

障害者は、古今東西いかなる社会であれ、普遍的に存在している。社会には、子ども、青年、壮年、高齢者が存在するように、障害者も社会の普遍的な構成員として存在する。

しかし、障害者が社会の対等な一員として地域社会で暮らすには、いまだに大きな社会的障壁が待ち構えている。たとえば、交通機関、建築物等における物理的な障壁、欠格条項をはじめとする法律制度の障壁、点字、文字情報、手話通訳等による情報保障の欠如における文化・情報面の障壁、障害者を庇護されるべき存在としてとらえたり、障害者を外観だけで判断する等の意識上の障壁などである。

日本の障害者施策は、特に戦後から本格的に講じられるようになり、その結果、大きな発展を遂げてきたともいえる。ところが、これまでの障害者施策は、障害者をいわゆる健常者と対比して、心身の機能に障害をかかえ、能力的に劣っているものと把握し、障害者が遭遇するさまざまな困難の原因を個人の心身の状態に求める考え方を起点として、体系化されてきたものである。障害者が受ける制限の原因を障害の存在に求めている現行基本法の障害者の定義ひとつをとってもそれは明らかであるところである。

しかし、人類社会はしだいに社会との関係において障害を考察するようになり、ついには、障害が個人の機能障害と社会参加を妨げる社会的障壁との相互作用によって発生するものであるとの認識に達した。そしてこうした認識の変化は、障害者を保護の客体として扱ってきたこれまでの社会の対応に反省を促して、自己責任・家族依存から社会的支援としての地域社会での生活支援を拡大するとともに、障害に基づく差別を撤廃し、社会は障害者を権利の主体者として扱うべきであるとする根拠をもたらした。

現行基本法は、先に述べた経緯をたどり、国際社会の影響や国内の状況を反映し発展してきたものであり、障害者の自立及び社会参加の支援等のための施策に関し、基本的理念を定め、及び国、地方公共団体等の責務を明らかにする

とともに、障害者の自立及び社会参加の支援等のための施策の基本となる事項を定めるものとなっている。

しかしながら、いまだ多くの障害者が施設や精神科病院での暮らしを余儀なくされ、地域社会における生活も多くの困難を抱えるだけでなく差別や虐待も後を絶たない現状にあり、国際障害者年（昭和 56（1981）年）以来叫ばれてきたノーマライゼーションや完全参加と平等は、いまだ遠い夢でしかない。

かような状況において、基本法が単に既存の施策のリストに終わることなく、真に障害者施策をリードしていくためには、いくつかの条件が必要である。

すなわちそれは、第 1 には、障害に基づく差異を否定的な評価の対象としてではなく人間の多様性の一つとして尊重し、相互に分け隔てられることなく個性と人格を認め合うインクルーシブな社会の構築を基本法の目的に組み込むことであり、第 2 には、基本法が依って立つ障害概念を転換したうえで、差別禁止も含め、障害者に認められるべき基本的な人権を確認し、各種施策が人権確保のために国や地方公共団体の責務を定めるものであるとの位置付けを与えることであり、第 3 には、障害者に関連する政策決定過程に障害者が参画する重要性に鑑みて、障害者に関する施策の実施状況を監視する権能を担う機関を創設することである。

以上の改正の趣旨・目的を踏まえ、改正基本法には前文を規定すべきである。

推進会議は、かかる観点から、基本法の抜本改正に向けて精力的な議論を重ね、ここにその成果を第二次意見として示す。

本意見を受け、今後政府においては、基本法の改正に向けた検討・調整がなされていくものであるが、その内容が最大限に踏まえられたものとなるよう期待するものである。

2. 総則関係

1) 目的

(推進会議の認識)

【基本的人権の享有主体性の確認】

障害者を保護の客体であるとする見方から、すべての基本的人権の享有主体であるとの見方へ、考え方の根本を転換することが障害者権利条約の理念であり、今後の障害者施策の基本となるべきである。したがって、かかる観点から、障害者権利条約を締結することを目指して、基本法の目的の見直しが行われるべきである。

【格差の除去と平等の権利の保障】

障害者は、障害に基づく日常生活上及び社会生活上の様々な制限や制約を受けている。また障害者の中でも、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(*)¹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、基本法の見直しが行われるべきである。

【インクルーシブ社会の構築】

すべての障害者が国民から分け隔てられることなく、社会の一員として受け入れ、合理的配慮や必要な支援の充足を通じて、障害の有無に関わらず地域社会で共に自立した生活を営むことが確保されたインクルーシブ社会を実現することが日本の目指すべき社会であることを明記し、そのための国及び地方公共団体の責務を明らかにするよう、障害者基本法の見直しが行われるべきである。

以上を踏まえ、基本法には次の観点を盛り込むべきである。

- ・ すべての障害者が基本的人権の享有主体であること及びこの権利の実現のためには自立と社会参加を保障するための支援が必要であること。

¹ (*)「障害の種別・程度による格差」

障害者に対する各種生活支援は、障害種別・程度を判断基準とした医学モデル的な観点からではなく、生活の実態に基づくニーズを基礎とする社会モデル的な観点から、その必要性が判断されるべきであるところ、障害の種別や程度のみで、その必要性が判断され、その結果、不合理な格差が制度的に発生している場合を以下、「障害の種別・程度による格差」と表現する。

- ・ 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。
- ・ 障害の有無にかかわらず、何人も分け隔てられることのない、インクルーシブな社会が日本の目指すべき社会であること及び国はこの社会の形成に向けて合理的配慮や必要な支援が充足されるよう、政策を実施する責務があること。
- ・ 現行基本法の第1条（目的）は、本意見書「I-1. 障害者基本法改正の趣旨・目的」の観点を踏まえて修正し、「福祉を増進する」という表記は用いないこと。

（基本法改正に当たって政府に求める事項に関する意見）

- 障害者が、障害のない者と等しく、基本的人権の享有主体であることを前提として障害者基本法の目的を改正すること。
- 障害の有無にかかわらず、国民が分け隔てられることなく相互に個性と人格を尊重する社会を実現するために必要な施策を推進する旨を障害者基本法の目的に加えること。
- 障害者を福祉施策の客体としてのみとらえているという印象を与える表現は用いないこと。

2) 定義

（推進会議の認識）

これまでは、個人の心身の機能の損傷と、様々な社会生活における不利や困難としての障害を同一視したり、障害を個人に内在する属性としてとらえ障害の克服を個人の適応努力に任されたりするなど、障害の軽減や除去のために医学的な働きかけ（治療、訓練）を優先する医学モデルが社会に浸透していた。

しかし、障害者の社会参加の制限や制約の原因が障害者個人にあるのではなく、機能障害（インペアメント）と社会的障壁との相互作用によって生じるものであるという「社会モデル」に立つ障害者権利条約を踏まえるとき、基本法の改正に当たり、障害の定義に「社会モデル」的観点を反映させることが、障害者に関連する日本の施策の制度改革と国民全体の意識変革にとって極めて重要なことであり、そのことは、他の法律での定義にも反映されるべきものである。

また、制度の谷間を生まないためには、あらゆる障害が「障害」の定義に入るよう幅広く捉えることが必要である。

さらには、現行の基本法上の「継続的に」という文言との関係で、「周期的」又は「断続的」に発生する日常生活又は社会生活上の制限を受ける人を排除しないようにすることも重要である。

以上を踏まえ、基本法には次の観点を盛り込むべきである。

- ・ 障害の定義は、制度に基づく支援を必要としながらもその対象から除外される障害者、いわゆる「制度の谷間」を生まない包括的なものとし、個人の心身の機能の損傷と社会との関係において社会的不利益を発生するという視点を明らかにし、さらに、周期的に変調する状態なども含むものとする。

（基本法改正に当たって政府に求める事項に関する意見）

- 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者がすべて含まれるような包括的で幅広いものとする。

3) 基本理念

（推進会議の認識）

【基本的人権の享有主体】

法の目的でも述べたように、すべて障害者は、基本的人権の享有主体であり、障害者権利条約の理念である、「障害者を保護の客体から権利の主体へ」

という考え方の転換を基本理念にも反映すべきである。

【地域社会で生活する権利】

障害者権利条約は「すべての障害者が他の者と平等の選択の機会をもって地域社会で生活する平等の権利を認め」ている。すなわち、全ての障害者が分け隔てられることなく、障害のない人と対等な構成員として位置づけられ、合理的配慮や必要な支援の充足を通じて、障害の有無にかかわらず地域で共に生活することが確保されたインクルーシブ社会を実現することが求められている。このため、締約国は、この権利が完全に享受され、地域社会が完全に受け入れるために必要な措置等を講ずることが求められている。

具体的には、居住地を選択し、どこで誰と生活するかを選択する機会を有することや、特定の生活様式の生活を義務づけられないこと。また、地域社会における生活や地域社会への受入れを支援することや、地域社会からの孤立及び隔離を防止するために必要な在宅サービス、居住サービスなどの地域生活支援サービス（パーソナル・アシスタンスを含む。）を障害者が利用できるようにすること。一般住民向けの地域生活支援サービス及び設備が、障害者にとって障害のない人と平等に利用可能であり、かつ、障害者のニーズに対応していることである。

日本においては、施設や精神科病院で多数の障害者が暮らしており、地域社会で生活しようとしても地域生活の社会資源が不足している現状にあり、また、現に地域社会で暮らしている障害者も、その日常生活や社会生活に多くの困難に囲まれている現状がある。

このような現状を変えるために、基本法において、特定の生活様式で生活するよう強いられることなく、地域社会で生活する権利を確認し、その実現に向けた施策の具体化のための措置を取るべき旨を規定すべきである。

【自己決定の権利とその保障】

すべての障害者は、障害のない人と平等に自己選択と自己決定の権利を有する。

しかし、自己決定にあたって、必要な社会的体験の機会がなかったり、支援する立場にある者から選択肢が示されないなど、十分な情報を含む判断材料が提供されないことや、独力で決定することだけが自己決定とされ、支援

の必要性が軽視されたり、必要な支援を提供もせずに、本人が決めたことだからとして責任を転嫁されることなどもある。

自己決定にあたっては、自己の意思決定過程において十分な情報提供を含む必要とする支援を受け、かつ他からの不当な影響を受けることなく、自らの意思に基づく選択に従って行われるべきである。

【言語・コミュニケーションの保障】

日常生活及び社会生活において、多くの障害者が必要な言語を使用し又はコミュニケーション手段を利用することに多くの困難を経験しているが、その問題の深刻さが省みられることは少なかった。そのため、今日の情報化社会において、改めて、コミュニケーションに困難を経験している障害者が障害のない人と等しく人権が保障されるよう、言語には音声言語及び手話等の非音声言語が含まれることを確認するとともに、等しく情報にアクセスして、その情報の意味を等しく理解し、等しく情報を発信するために必要な言語の使用又はコミュニケーション手段の利用が保障されるべきである。

コミュニケーションを保障するための必要な手段には、言語及び言語を起点とする音声、筆談、点字、文字表示、わかりやすい言葉、拡大文字、指文字、また実物や身振りサイン等による合図、触覚による意思伝達がありまた、手話、要約筆記、指点字、触手話、手書き文字、朗読などの通訳者や説明者等の人的支援、さらに補聴援助システムその他の情報支援技術を利用した補助代替的手段を含む。

以上を踏まえ、基本法には次の観点を盛り込むべきである。

- ・ 現行法の規定に加えて、障害者が基本的人権の享有主体であることを確認すること。
- ・ 地域社会で生活する権利を確認するとともに、その実現に向けた施策の具体化のための措置を取ること。
- ・ 障害者が必要とする支援を受けながら、自己決定を行えることが保障されること。

- ・ 言語には音声言語とともに手話等の非音声言語が含まれることを確認し、必要な言語の使用及びコミュニケーション手段の利用が保障されること。

(基本法改正に当たって政府に求める事項に関する意見)

- すべて障害者は障害のない人と等しく基本的人権の享有主体として個人の尊厳が重んぜられ、その尊厳にふさわしい生活を保障される権利を有すること。
- 障害者権利条約における「地域社会で生活する平等の権利」を踏まえたものとする。
- すべて障害者は必要な支援を受けながら自らの決定に基づき、社会を構成する一員として様々な分野の活動に参加する機会を有すること。
- 手話等の非音声言語が言語であることを前提として、障害者が、必要な言語を使用し、必要なコミュニケーション手段を利用するという障害者権利条約における「表現及び意見の自由についての権利」を踏まえたものとする。

4) 差別の禁止

(推進会議の認識)

【差別の禁止】

障害者に対する差別が存在することは、内閣府の調査だけでなく、地方公共団体における差別禁止条例制定のプロセスでも明らかにされているところである。

そもそも、障害の有無にかかわらず、何人も法の下に平等であるはずであり、障害に基づいて政治的、経済的、社会的、文化的、市民的関係を含むあらゆる分野において差別されることがあってはならず、また、あらゆる活動への機会が均等に保障されなければならない。

【法の下での平等と差別の禁止】

そのためには、まず、基本法においても、法の下での平等のもとで差別が禁止されるべきものであって、何人も障害に基づく差別を受けない権利を有することを確認し、さらに差別の定義などの基本的事項を規定することが必要である。

【差別の定義】

基本法における差別の定義としては、障害者権利条約の定義を踏まえ、あらゆる区別、排除又は制限が不利益な結果をもたらす目的を有する場合はもとより、行為者の主観的意図にかかわらず、不利益な効果が発生する場合も含むものであること、さらには、相手方に均衡を失した又は過度の負担を課すものではないにもかかわらず、特定の場合において、障害のない人と等しく機会の均等を確保するための必要かつ適当な変更及び調整である合理的配慮を提供しない場合も含むものであるべきである。

【差別禁止法制の整備】

また、差別を実効的に禁止するには、障害に基づくあらゆる分野の差別を禁止し、権利の侵害から救済を図る機関を規定する法律が別途制定されなければならないが、この差別禁止法の制定が基本法の抜本改正ののちに予定されているため、まずは、基本法において差別禁止法制の整備に向けた規定を置くべきである。

【複合差別に対する認識と対応】

さらに、障害に基づく差別の問題において、被害を受けた人自身が相談したり、権利主張すること自体が困難であり、社会的に潜在化していることを考慮すると、啓発、相談、研修などの分野において、差別の問題が考慮されるべき重要事項であることの確認がなされるべきであり、なかでも、障害のある女性や子ども、重度障害のある人が複合的又は加重的な差別を受けているという視点、及びその状況に配慮した対応が、基本法の定めるあらゆる施策分野に提供されなければならない。

【実態の調査と事例収集】

これらのためにも、国は、障害に基づく差別に該当するおそれのある事例の収集、整理、及び提供を行い、実態を明らかにしたうえで障害に基づく差別を防止するための普及啓発を図るべきである。

以上を踏まえ、基本法には次の観点を盛り込むべきである。

- ・ 法の下での平等のもとで障害に基づく差別が禁止されること。
- ・ 差別の定義において、直接差別のみならず、間接差別も含むものとし、さらに合理的配慮を提供しない場合も差別であることを明らかにすること。
- ・ 障害者権利条約を踏まえて、合理的配慮の定義を設けること。
- ・ 障害に基づく差別を禁止する法制度を整備すること。
- ・ 障害者にかかる啓発、相談、研修等の分野において、差別問題、特に複合差別についての視点を踏まえて施策が行われること。
- ・ 差別の実態を明らかにし、その防止に向けた理解の普及啓発を図るため、国は事例の収集、整理、及び提供を行うこと。

(基本法改正に当たって政府に求める事項に関する意見)

- 障害者権利条約における直接または間接的な差別や合理的配慮の定義を踏まえ、障害に基づく差別に係る規定を見直すこと。
- 国は、障害に基づく差別の実態を明らかにし、その防止に関する普及啓発を図るため、差別事例の収集、整理及び提供を行うものとする。

5) 障害のある女性

(推進会議の認識)