

第 27 回障がい者制度改革推進会議議事次第

平成 22 年 12 月 6 日 (月) 13:00~17:00
中央合同庁舎第 4 号館共用 220 会議室

(開 会)

○議 事

- ・ 障害者基本法の改正について (第二次意見のとりまとめ等)
- ・ その他

(閉 会)

【資料一覧】

- 資料 1 第二次意見 (素案)
- 資料 2 各委員提出意見・資料

第二次意見（素案）

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) 国及び地方公共団体の責務

7) 国民の理解・責務

8) 国際的協調

9) 障害者週間

10) 施策の基本方針

11) その他

3 基本的施策関係

1) 地域生活支援

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) 障害児支援

8) 相談等

9) 住宅

10) ユニバーサルデザイン

11) 公共的施設のバリアフリー化

12) 情報アクセス・コミュニケーション保障

13) 文化・スポーツ

14) 所得保障

15) 政治参加

16) 司法手続

17) 国際協力

4 推進体制

1) 組織

2) 所掌事務

II 「障害」の表記

障害者制度改革の重要方針について（第二次意見素案）

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6日現在で27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（6月29日）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一に位置付けられている障害者基本法の抜本改正は、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年の常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。

横断的課題の第二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年の常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。

第三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、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障害者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年の常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、障がい者制度改革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)

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る障害者基本法は、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、1950 年代～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・交通など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。

「心身障害者対策基本法」を引き継ぎ、大幅に改正した障害者基本法(平成 5(1993)年制定)は、当初、主に二つの側面を有していた。

一つは、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。もう一つは、1980 年代の「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。

その後、10 年を経て平成 16(2004)年に改正された障害者基本法は、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。」という規定が盛り込まれた。

これまでの障害者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、障害者権利条約(以下、「条約」とする)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、障害者基本法は、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。

今般の障害者基本法の改正は、条約の批准を実現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、障害者も社会の必然的な構成要素として存在する。

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、資格制限等における制度的な障壁、点字や手話サービス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る等の意識上の障壁などである。

我が国の障害者施策は、特に戦後から本格的な対策が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基本法の障害者の定義ひとつをとってもそれは明らかなどころである。

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地域社会での生活支援を拡大し、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。

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も後を絶たない現状にあり、国際障害者年以來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自治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。

障がい者制度改革推進会議は、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。

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、障害者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者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に向けた支援が必要であること。
- ・ 障害のない者との格差、及び障害者間の種別による制度間格差をなくし、すべての障害者に障害のない者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た政策を実施する責務があること。

(基本法改正に当たって政府に求める意見)

○ (P)

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）と社会との関係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意見)

○ (P)

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。

【地域社会における生活の実現】

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。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、特定の居住施設で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け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者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受け皿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、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。

【支援付の自己決定の保障】

すべての障害者は、障害のない者と平等に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、本人が決めたことだからとして責任を転嫁されること等もある。

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又はコミュニケーション手段を使用することに多くの困難を抱えているが、その問題の深刻さが省みられることは少なかった。それ故に、改めて、コミュニケーションに困難を抱える障害者が障害のない者と等しく人権が保障されるよう、手話等が言語であることを確認するとともに、必要な言語又はコミュニケーション手段の使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、手話、点字、要約筆記、指点字、触手話、文字表示、わかりやすい言葉、拡大文字、音声、朗読、触覚による意思伝達、その他の補助的代替的手段、それら使用する通訳者や説明者等の人的支援、さらには容易に使用できるマルチメディア、トーキングエイド等の機器も含む。

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。
- ・ 手話等の言語性を確認するとともに、必要な言語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意見)

○(P)

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、地方自治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、法の下での平等の下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、障害者の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】

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した差別を受けているという視点は、基本法の規定する関連の施策分野に及ばなければならない。

【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意見)

○ (P)

5) 障害のある女性

(推進会議の認識)

日本が女性差別撤廃条約を批准して以降、同条約の国内実施においては、障害のある女性についても、政治的、経済的、社会的、文化的、市民的その他のいかなる分野においても、性の違いに基づくあらゆる差別を受けることなく、すべての人権及び基本的自由を享有することが求められている。

障害者は、障害のない人と比較し、日常生活又は社会生活上多くの社会的障壁に囲まれ、様々な領域で不利益な状態を強いられている。

なかでも、障害のある女性は障害のある男性と比較しても、例えば、「仕事あり」の比率において、障害女性は、障害男性の約3分の2である。また、単身世帯での賃金、工賃、障害基礎年金、手当等も含む収入を比較すると、障害女性の年収平均は、障害男性の年収平均の約2分の1で、約92万円となっているなど、著しく不利な立場に置かれているとの調査結果も明らかにされている(*)¹。

こうした複合差別の現状に対して、現行の障害者施策は、障害のある女性が置かれている差別的実態を問題にする視点が欠落していると言わざるを得ない。

以上を踏まえ、基本法には、男女共同参画社会基本法の趣旨も踏まえ、次の観点を盛り込むべきである。

¹ 『障害者生活実態調査』(勝又幸子・他 2008『障害者の所得保障と自立支援政策に関する調査研究 平成17-19年度調査報告書・平成19年度総括研究報告書』国立社会保障・人口問題研究所)

・ 国及び地方公共団体は、障害のある女性が複合的な差別を受けていることを施策上の重要課題に位置付け、障害のある女性の完全な発展又は地位の向上等の確保に必要な措置を講ずること。

・ 基本的施策において示される各領域の施策は、障害のある女性の権利を確保することを考え方の基本として踏まえつつ実施されること。

(基本法改正に当たって政府に求める意見)

○ (P)

6) 国及び地方公共団体の責務

(推進会議の認識)

【障害者の権利を保障する責務】

国及び地方公共団体は、あらゆる人権の享有主体であるすべての障害者が地域社会で自立した生活を営むことができるよう、その権利を保障する責務を有すると同時に、身体障害や知的障害が対象となる障害者雇用義務や地方自治体の医療費助成制度などが精神障害には適用されないなど障害種別間で福祉・医療施策に制度的格差がある現状を改める責務を有している。障害者基本法の改正に当たり、この点を明らかにするべきである。

【差別を禁止する措置を取る責務】

国及び地方公共団体は、障害に基づくあらゆる差別を禁止するための措置を講ずる責務を有している。また、国及び地方公共団体は障害者への合理的配慮義務を有すると同時に、事業者、企業、学校設置者など合理的配慮を行うべき者に対し、財政的、技術的な支援を行う責務を有している。

【インクルーシブ社会の構築】

国及び地方公共団体はあらゆる差別や偏見をなくし、障害者の置かれている状況についての国民の理解を広げ、障害のある人が障害のない者と平等に地域社会で自立した生活を営むことができるインクルーシブな社会を構築する責務を有している。

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。

・ 国及び地方公共団体は、障害者が地域社会で自立した生活を営む権利を保障し、並びに障害者間の制度的格差をなくすための措置を

講ずる責務を有すること。

- ・ 国及び地方公共団体は、障害に基づくあらゆる差別を禁止するための措置を講ずる責務を有すること。

(基本法改正に当たって政府に求める意見)

○ (P)

7) 国民の理解・責務

(推進会議の認識)

【障害者を含むすべての人の責務】

「国民は、社会連帯の理念に基づき、障害者の福祉の増進に協力するよう努めなければならない」との現行規定は、国民から障害者を切り分け、障害者を一方的に保護すべき対象とみなしているとの誤解を与えかねない。そこで、障害者も障害のない人も対等であるという前提のもとに相互に協力するという観点に立って、現行の規定は改められるべきである。

【具体的な意識啓発】

インクルーシブな社会の構築には、障害者の人権や障害そのものについて、障害者を含むすべての人の理解を得る必要があるが、そのためには、障害及び障害者の理解を促進する一般的規定を設けるだけでなく、社会全体の意識向上に資する具体的な取組を規定するべきである。そのために、例えば、障害者が社会参加することによって、社会的役割を果たしている積極的な具体例を収集し、社会へ発信することで障害者の権利促進を図ることも必要である。

【事業者等の責務】

特に、雇用主である事業者、学校の設置者等が障害者の権利を理解、促進する義務があることを明らかにすることが必要である。

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。

- ・ 障害者を含むすべての人が、障害と障害者に関する理解の上で、相互に権利を尊重する責務があることを確認するとともに、障害者は保護されるべき対象であるとの誤解を受けかねない「障害者の福祉の増進に協力するよう」との表現は避けること。

- ・ 事業者等の責務を明らかにすること。

(基本法改正に当たって政府に求める意見)

○ (P)

8) 国際的協調
(推進会議の認識)

昭和 56 (1981) 年の「国際障害者年」、昭和 57 (1982) 年の「障害者に関する世界行動計画」の実施を求めた「国連障害者の十年」(1983-1992) といった国際的な流れのもと、「完全参加と平等」「ノーマライゼーション」といった国際的理念を取り入れ、国内に普及させるよう取り組みを行ってきた。

このような経緯を踏まえ、基本法において、今後も、障害者の個人の尊厳の確保に向けた国際的な潮流を踏まえ、国際的協調のもとで国内施策を進めることを確認すべきである。

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。

- ・ 障害者の尊厳に資する観点から国際的協調のもとで障害者施策が進められること。

(基本法改正に当たって政府に求める意見)

○ (P)

9) 障害者週間
(推進会議の認識)

障害者週間を設けることには大きな意義があり、今後とも精力的に展開すべきであるが、現状の障害者週間に関しては、以下の点について考慮すべきである。

- ・ 「障害者の福祉」という現行規定の表現は、障害者の権利条約を踏まえて、再考すべきであり、例えば、「障害者の権利と尊厳の確保及び促進」という言葉に変えるべきである。

- ・ 「積極的に参加する意欲を高める」という現行規定の表現は、個人の意欲の無さに問題があるかのような書き振りであるので、自由意思であらゆる分野の活動に参加できる環境の促進という観点から表現を見直すべきである。

- ・ 現行の障害者週間は国民への周知が少ない。効果的に事業を展開

して、障害（者）をより多くの国民が理解する機会とすべきである。例えば、障害者の文化あるいはスポーツの分野について、さらに力を入れるべきである。

- ・ 12月3日から9日までが現行の障害者週間であるが、障害者の権利条約が国連で採択された12月13日を障害者週間に含めて、同条約についての啓発という視点を取り入れたものにすべきであるとの意見もある。ただ、12月3日は国連が定めた国際障害者デーであり、障害者の日であった12月9日は、国連で障害者の権利宣言が採択された日であることもあり、これらを踏まえ、今後検討すべき課題である。

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。

- ・ 障害者週間の目的を表わすにあたって「障害者の福祉」や「積極的に参加する意欲を高める」といった表現をさけ、社会の在り方の問題を踏まえて、より一層の社会参加を図るといったことが理解できるような表現とすること。

（基本法改正に当たって政府に求める意見）

○（P）

10) 施策の基本方針

（推進会議の認識）

施策の基本方針を考える前提として、「第一次意見」の基本的考え方として示された。

- ①障害者が「権利の主体」としての社会の一員であること
- ②「差別」のない社会づくり
- ③「社会モデル」的観点からの新たな位置付け
- ④「地域生活」を可能とする支援
- ⑤「共生社会」の実現

を確認する必要があるとともに、改正が予定されている新たな「目的」や「基本的理念」等との整合性を確保することが重要である。とくに「社会モデル」的観点から新たな指針が示されるべきであり、障害のある女性などに対する複合的差別による格差や障害種別による制度的な格差に着目し、障害者の生活実態を踏まえること、さらに「地域生活」を可能とする支援に向けた施策であることが、方針の基本的な要素として組み込まれるべきである。

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。

- ・ 障害者に関する施策は、障害者の自立及び社会参加を困難にする社会的な要因を除去する観点から、障害者の性別、年齢、障害の状態及び生活の実態に応じて、関係機関の効果的な連携のもとで、総合的に策定され、実施されること。
- ・ 障害者に関する施策は、障害の種類や程度をベースとしながらも、障害者の選択した生活形態や環境において「社会モデル」的視点から何が必要な支援であるかの判断がなされるべきであるところ、障害種別の違いにより、支援が受けられないなどの制度的な格差が生ずることのないよう実施される必要があるとともに、障害者の選択と自己決定(支援された自己決定を含む)が十分に尊重され、障害者が地域において、制度の谷間を生むことがなく切れ目のない支援を受けながら自立した地域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こと。
- ・ 障害者に関する施策は、その施策の策定と実施のプロセスに可能な限り障害者その他の関係者が参画して意見を述べ、当該意見が尊重されること。
- ・ 障害者に関する施策は、障害者の生活実態に関する調査を踏まえて策定され実施されること。

(基本法改正に当たって政府に求める意見)

○ (P)

11) その他

(推進会議の認識)

【障害者基本計画等】

国及び地方公共団体は、障害者に関する施策を総合的かつ計画的に推進することにより障害者基本法の目的を達成するため、障害者及び関係者の参画を得て、障害者のための施策に関する基本的な計画を策定するべきである。

【法制上の措置等】

国は、障害者基本法の目的を達成するために、差別禁止法制を含む必要な法制上、及び財政上の措置を講ずるべきである。

【年次報告】

政府は、障害者の置かれた状況、及び障害者のために講じた施策の概況に関する報告書を、毎年、国会に提出すべきである。

(基本法改正に当たって政府に求める意見)

○ (P)

3. 基本的施策関係

1) 地域生活支援

(推進会議の認識)

基本理念で述べたとおり、基本法において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ることが求められるが、権利の実現に向けた地域生活支援について、以下の諸点が基本事項として議論された。

【支援の対象】

支援を必要とする障害者に制度の谷間を作らないようにすべきである。具体的には、障害者手帳の有無にかかわらず、対象として明確でなかった発達障害、高次脳機能障害、難病やてんかん等により支援の必要な状態にある人、乳幼児の段階でいまだ障害が確定しえないが支援の必要な状態にある子どもなども支援の対象から除外されたり、申請の段階で締め出されたりすることがないようにすべきである。

【支給決定の仕組み】

必要とする支援の内容と程度の判断は、ADL（日常生活動作）等を中心とした医学モデルに基づく障害程度区分に法定のサービスを連動させるというシステムではなく、障害の種類や程度をベースとしながらも、障害者の選択した生活形態や環境において「社会モデル」的視点から何が必要な支援であるかの判断がなされるべきであり、本人の意思を前提とした協議と調整のプロセスが用意されるべきである。

【支援の内容とあり方】

自立に向けた支援である以上、一般就労や教育の場面など、社会一般で通常行われている社会生活全般にわたって支援が提供されるべきであり、サービスメニューもそれに即したものであることが求められるとともに、社会参加や日常生活の場面が切り替わっても切れ目のない形で提供されることが求められる。

【地域移行】

いかなる障害者も通常の生活形態が保障されるべきであり、家庭から分離され、見も知らぬ他人との共同生活を強いられ、地域社会における社会的体験の機会を奪われるいわれはない。障害者に対する支援は、本来、通常の生活形態を前提として組み立てられるべきである。

しかしながら、地域社会で生活する選択肢が用意されないまま、今も多くの障害者が施設や病院で長年にわたって生活している。

したがって、施設や病院から地域への移行が進められなければならないが、地域移行に当たっては、介助や見守り、医療サービスなど、施設や病院の中で行われている諸機能を通常の生活形態、若しくは、よりそれに近いグループホームやケアホームでの生活を前提とした形に転換し、24時間介助を含む地域移行のための選択肢を用意しなければならない。

【利用者負担】

支援を受ける際の費用に関して、応益負担の原則は廃止し、仮に負担が求められる場合であっても応能負担を原則とするべきである。

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。

- ・ 障害者の生活を支える支援は、障害者手帳の有無にかかわらず、支援を必要とするあらゆる障害者に提供されること。
- ・ 支援の支給決定に当たっては、本人の選択しようとする生活に困難をもたらす障壁を除去するために必要な支援を本人との協議調整を経る仕組みとすること。
- ・ 支援は、従来の福祉施策の分野にとどまらず、学校、職場、その他社会参加の分野においても適切な形で、しかも、切れ目のない形で提供されること。
- ・ 地域移行に向けて、グループホームやケアホームにおける生活支援や24時間介助などの地域社会における生活を可能とする支援体制が確保されること。
- ・ 利用者負担に関して、仮に負担が求められる場合でも応能負担を原則とすること。

(基本法改正に当たって政府に求める意見)

○ (P)

2) 労働及び雇用 (推進会議の認識)

【労働施策と福祉施策の一体的展開による労働の権利の保障】

一般就労において、障害者の就業率や賃金などの労働条件は、障害のない者と比べかなり劣悪である。一方、福祉的就労においては労働の実態があるにもかかわらず、多くの障害者が一般労働法規の対象外とされ、通常の労働条件を確保する展望もない状況に置かれている。

こうした現状を改善するためには、現在は分立している労働施策と福祉施策を一体的に展開できる仕組みを創設し、必要な支援によって労働能力が十分に発揮され、働くことを希望する障害者が可能な限り働く場から排除されることなく一般労働法規の対象となるようにすべきである。これにより、労働者としての権利が保障され、公正かつ良好な労働条件、安全かつ健康的な作業条件、人権侵害を含む苦情に対する救済制度の下で、障害者が安心して働くことができるようにする必要がある。

併せて、生計を維持するための賃金補填などによって所得が保障されるよう、適切な措置が講じられるべきである。

【合理的配慮等の提供による雇用及び労働の質の向上】

障害の種類、程度にかかわらず、働くことを希望するすべての障害者が差別されることなく障害のない者と平等に就職、職の維持や昇進、復職などができるよう、職場において事業所から適切な合理的配慮が行われる必要がある。

また、労働能力を向上させるために必要な支援（職業生活を維持、向上するための人的、物的及び経済的支援や生活支援、通勤支援を含む。）が行われることが必要であり、これにより、障害者の労働意欲や労働能力の向上を通じて、障害者の雇用及び労働の質を高めていくべきである。

【雇用義務の対象拡大】

現在は、障害者雇用義務の対象は身体障害者と知的障害者に限定されているが、その対象を、精神障害者を含むあらゆる種類の障害者に拡大するべきである。

【一般の職業紹介サービス等の利用】

障害者が障害のない者と平等に労働及び雇用に参加できるようニーズに応じた適切な職業紹介サービス等の提供を確保するには、限られた特定の機関で提供される障害者を対象とした特別な職業紹介サービス等だけではなく、身近にある一般市民を対象とした通常の職業紹介サービス等が障害者にとってインクルーシブでアクセシブルでなけれ

ばならない。

【多様な就業の場の創出及び必要な仕事の確保】

障害者が自由に選択し、又は納得できる労働につけるよう、企業や公共機関での雇用に加え、自営・起業、社会的事業所や協同組合での就業、並びに在宅就労等を含む、多様な就業の場が創出されると共に、そこで就業する障害者が生計を立てうる適切な仕事を安定確保するための仕組みが整備されなければならない。

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。

- ・ 労働施策と福祉施策を一体的に展開することにより、可能なかぎり障害者が障害のない者と平等に一般労働法規の適用が受けられるようにするとともに、賃金の確保などのために必要な支援を受けられるようにすること。
- ・ 働く場での合理的配慮、労働意欲や労働能力を向上させるために必要な支援を受けられるようにすることにより、障害者の雇用及び労働の質の向上を図ること。
- ・ 障害者雇用義務の対象を知的障害、身体障害から、他のあらゆる障害に拡大すること。
- ・ 障害者が障害のない者と平等に、職業紹介等のサービスを利用できるようにすること。
- ・ 障害者に対し、障害のない者と平等に多様な就業の場が整備され、また生計を立てうる適切な仕事が安定的に確保されること。

(基本法改正に当たって政府に求める意見)

○(P)

3) 教育

(推進会議の認識)

日本における障害者に対する公教育は特別支援教育によって行われており、法制度として就学先決定にあたっては、基準に該当する障害のある子どもは特別支援学校に就学する原則分離別学の仕組みになっている。障害者権利条約は、障害のある子どもとない子どもが共に教

育を受けるインクルーシブ教育制度の構築を求めており、こうした観点から、現状を改善するために以下を実施することが必要である。

【地域における就学と合理的配慮の確保】

障害のある子どもは、障害のない子どもと同様に地域の小・中学校に就学し、かつ通常の学級に在籍することを原則とし、本人・保護者が望む場合に加え、ろう者、難聴者又は盲ろう者にとって最も適切な言語やコミュニケーションの環境を必要とする場合には、特別支援学校に就学し、又は特別支援学級に在籍することができる制度へと改めるべきである。

障害のある子どもが小・中学校等（とりわけ通常の学級）に就学した場合に、合理的配慮が提供されなければならない。当該学校の設置者は、追加的な教職員配置や施設・設備の整備等の条件整備を行うために計画的に必要な措置を講ずるべきである。

【学校教育における多様なコミュニケーション手段の保障】

手話・点字・要約筆記等による教育、発達障害、知的障害等の子どもの特性に応じた教育を実現するため、ろう者を含む手話に通じた教員や視覚障害者を含む点字に通じた教員、手話通訳者、要約筆記者等の確保や、教員の専門性向上に必要な措置を講ずるべきである。

さらに、教育現場において、あらゆる障害の特性に応じたコミュニケーション手段を確保するため、教育方法の工夫・改善等必要な措置を講ずるべきである。

【交流及び共同学習】

交流及び共同学習には、様々な形態がある。例えば、特別支援学校と小・中学校等の間で行う学校間交流、特別支援学級と通常学級との学校内での交流、居住地の学校で行う居住地校交流、地域の人々との地域交流等があり、それぞれ、直接一緒に活動する直接交流と、手紙やビデオテープの交換等を介して行う間接交流がある。

しかし、学校間交流は年に数回であることが多く、直接交流が可能となっても移動の際に親が付き添いを求められるなど等、多くの課題がある。交流及び共同学習は分けられた教育環境が前提となるため、原則分離の教育のままでは障害者権利条約で規定しているインクルーシブ教育は実現しない。地域社会の一員となる教育の在り方という観点から見直されるべきである。

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。

- ・ 障害のある子どもとない子どもが、同じ場で共に学ぶことができることを原則とするとともに、本人・保護者が望む場合に加えて、最も適切な言語やコミュニケーションを習得するために特別支援学校・学級を選択できるようにすること。
- ・ 本人・保護者の意に反して、地域社会での学びの機会を奪われることのないようにすること。
- ・ 学校設置者は合理的配慮を提供すること。
- ・ 子ども同士のつながりを障害のない子どもと同程度にするように交流及び共同学習の実施方法を見直すこと。

(基本法改正に当たって政府に求める意見)

○(P)

4) 健康、医療 (推進会議の認識)

障害者権利条約の考え方を踏まえ、すべての障害者が可能な限り最高水準の健康を享受し、その尊厳にふさわしい生活を営むことができるよう、障害に基づく差別なしに必要な医療が自らの選択によって受けられるようにすべきであり、医療提供に当たっては、人権の尊重が徹底されなければならない。

こうした医療の提供は、地域生活を支援する必要なサービスの提供と相互に連携してなされなければならない。

【地域生活を可能とする医療の提供】

障害者が安心して地域社会で生活を営むことができるためには、まずは、障害に基づく医療拒否等の差別が禁止されなければならない。

また、医療及び医療的ケアの必要性が高い重症心身障害者等が地域社会での日常生活を営むためには、医療及び医療的ケア(たん吸引、経管栄養等)が日常生活、社会生活の場において円滑に提供されなければならない、そのための体制確保が必須である。

さらには、日常生活における医療的ケアが、介助者等にも開放されるなど、地域生活のために必要な行為として制度的に保障されるべきである。

【難病等の疾患に対する適切なサービス提供及び調査研究の推進】

難病、その他希少疾患等の疾患については、本人、家族や周囲の者はもとより、医療関係者においても適切かつ十分な理解がなされておらず、これらの疾患に対して早期になすべき対応に遅れが出たり、適切な医療が提供されなかったり、地域社会で生活するうえで必要となる生活支援のためのサービスがない場合もある。

そこで、これらの疾患により支援の必要な状態にある人に対して、医療面での対応として、身近なところで専門性のある医療サービスを受けることができる環境整備を進めるとともに、地域社会で生活するうえでの困難に対して、その生活を支援するためのサービスが提供されなければならない。

さらに、障害の原因となるこれらの疾患等の予防や治療に関する調査及び研究を推進することが必要である。

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。

- ・ 障害に基づく差別なしに必要な医療が自らの選択によって受けられること。
- ・ 医療及び医療的ケアの必要性が高い重度心身障害者等が地域社会で自立した生活を営むことができるよう、日常生活、社会生活の場において必要な医療や生活支援サービスが提供されること。
- ・ 日常生活における医療的ケアが、介助者等によっても行える体制の整備がなされること。難病その他の疾患等により支援の必要な状態にある人には、身近なところで専門性のある医療が提供されるとともに、地域社会で自立した生活を営むために必要なサービスが提供されること。
- ・ 難病等の疾患についての調査研究の推進がなされること。

(基本法改正に当たって政府に求める意見)

○(P)

5) 障害原因の予防

(推進会議の認識)

「障害の予防」という表現には、「障害はあってはならず、治療しなければならないもの」という否定的な障害観が反映されている反面、障害の悪化を防ぐことや、健康維持と適切な保健サービスの提供とい

う観点から、疾病等の早期発見、早期治療を含む予防の必要性を読みとることも可能である。

このようにこれまでの早期発見、早期治療による「障害の予防」にかかわる施策の背景として、①優生思想に基づく障害を否定する考え方、②健康維持と予防医学の観点から障害の原因となる傷病の発生予防や早期発見及び早期治療を推進する考え方、③障害の原因となる難病等の予防及び治療に関する調査及び研究を推進する考えがあり、「障害の予防」という言葉をめぐって関係者の間で見解の相違が生じていたものと思われる。

早期発見及び早期治療が優生思想や否定的な障害観に基づいて行われることなく、誰もが適切な保健・医療サービスを安心して受けられるようにしていかなければならない。

【「障害の予防」に対する基本的考え方】

そこで、障害の原因となる傷病や疾病に対する予防対策は、障害者施策としてではなく、一般公衆衛生施策の中で行われていることから、「障害は不幸である」といった差別や偏見を与えかねない「障害の予防」という表現は避けるべきである。

必要な情報提供の下で快適な生活を送るための健康の増進に不可欠な条件整備の一環として、疾病等の発生原因解明のための基礎研究、治療法の開発・改善に係る臨床研究に対して積極的な対策を講ずるべきである。

【「障害の原因」の予防と早期発見、早期支援】

どのような障害があっても地域社会の中で育ち、学び、生活し、働くといった地域生活を実現していくためにも、障害の原因となる疾病等が早期発見されることによって、それ以前の生活が脅かされることなく、他の者と同じ地域社会で生活を送りながら、早期の段階から必要な支援を得ることができる体制づくりが重要である。

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。

- ・ 「障害の予防」という表現は使用しないこと。
- ・ 障害の原因となる疾病に対する予防対策は、一般公衆衛生施策の中で位置付けられて行われること。

(基本法改正に当たって政府に求める意見)

○ (P)

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
(推進会議の認識)

障害者施策のなかでも、従来の精神障害者施策においては、保護と収容に重きが置かれてきたことを背景として、いわゆる「社会的入院」患者が推定で7万人いると言われる状況が存続している。

また、精神障害者の非自発的入院に関する現行制度は、措置入院、医療保護入院等の入院形態や「保護者制度」も含め、自由を剥奪することなく本人の自己決定権を尊重すべきであることや家族の負担の軽減等の観点から大きな問題を含んでいる。

精神障害者施策をめぐるこうした諸課題の解決には、退院促進や地域生活支援のサービスが有機的に連携して提供され、社会的入院を解消して地域社会で生活することが基本となるよう、現状からの移行の道筋が示されなければならない。

同時に、自らの選択により医療を受けることが基本であることを再確認し、制度上の問題を多く含んでいる現行の精神保健福祉法を抜本的に改正して、非自発的な医療が提供される場合には適正な手続が確保されるようにする必要がある。

【地域生活への移行を促し社会的入院を解消していくための施策】

長期間にわたり病院の閉鎖された空間での生活を強いられてきた精神障害者が地域社会での自立した生活へと移行することを支援し、地域社会へのインクルージョンを実現していくため、住居の確保とともに、地域生活における不安や困難に対する常時利用可能な相談支援、必要な地域保健サービスの提供を含む生活基盤確保のための施策を展開していく必要がある。

このためには、各個人に対し住居の確保、社会適応訓練などを含む地域移行を促す計画的な支援とともに、就学・就労の支援、調子を崩したときなどに利用できる場の確保、支援に携わる人材の育成などを、必要な財政措置を伴って進めることが不可欠である。

これらの推進に当たっては、「医学モデル」に偏することなく、「社会モデル」的視点から何が必要かの判断ができる資質を備えた人材により支援が行われることが必要である。

【非自発的医療に係る人権尊重の観点からの適正手続の確保等】

精神障害者に係る非自発的な入院や医療上の処遇については、人権の尊重を徹底する観点から、適正な手続を確保することが不可欠である。特に、以下の点が重要である。

・ 非自発的な入院、隔離拘束等が行われる場合に、障害者権利条約

を踏まえ、人権尊重の観点から、具体的な適正手続の在り方を明確化するとともに、第三者機関による監視等を含め、現行制度を大幅に見直し新たな仕組みが検討されること。

- ・ 医療保護入院に係る同意を含む現行の「保護者制度」の問題点を解消していくことが必要である。このため、自らの判断と選択による医療の利用が基本であることを確認するとともに、非自発的な(本人の意に反した又は本人の意思を確認することができない状態における)入院の際、現行の医療保護入院等の仕組みに代わり、公的機関の役割を含めた新たな仕組みが検討されること。
- ・ 精神医療の質を向上させ、一般医療との制度上の格差を解消するとともに、入院ニーズを十分に精査した上での必要最低限かつ適正な数の精神病床と、人権への理解を含め高い資質を備えた十分な数の従事者による医療サービス提供体制が確保されること。

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。

- ・ 精神障害者が不必要な病院への隔離・収容を受けることなく、地域社会において必要な支援を受けながら自立した生活を営む権利があることが確認されること。
- ・ 自らの判断と選択による精神医療の利用が基本であることが確認されるとともに、例外的に非自発的な医療が行われる場合には、厳密で適正な手続が確保されること。
- ・ 精神医療と一般医療との制度上の格差解消が図られることを含め、精神医療の質の向上と適切な体制の確保が図られること。

(基本法改正に当たって政府に求める意見)

○ (P)

7) 障害児支援

(推進会議の認識)

【障害児の他の児童との平等の確保】

障害のある子どもは、障害のない子どもと等しく、すべての権利が保障されるべきである。生命、生存、及び成長の権利が保障されると共に、医療、福祉、教育について、同年齢の子どもと同じ権利が保障されるべきである。子ども期においては、特に、遊びや余暇について、同年齢の子どもと同等に楽しむことができるよう、障害に基づいて不

利益な取扱いが生じないようにしなければならない。

【障害児にとっての最善の利益】

障害児にかかわる判断や決定においては、最善の利益が考慮されなければならない。その際に、障害児の父母、又は親権者が第一義的責任と権限をもち、障害のない子どもと同じように尊厳と成長が保障されるよう、障害児の基本的な権利が保障されなければならない。

【障害児の意見表明をする権利】

障害児は、障害及び年齢に適した支援を活用しつつ、自己にかかわる事柄について自由に意見を表明する権利をもち、その表明された意見が障害のない子どもの意見と同等に、すべての関係者において、考慮されなければならない。障害児の意見表明における意見には、明示された意見のほか、子どもの意思や感情の動きを含めるべきであり、国及び地方公共団体は、意見表明権を保障するため、それらを的確に読み取ることができる体制や環境を整備しなければならない。

【障害児及び家族への支援】

乳幼児期の障害児については、早期に適切な支援を得られなければ後に障害をもつ可能性が高い子どもを含め、機能障害の存在が確定できない段階から継続的で、可能な限り無償の支援が子どもとその家族に対して講じられるべきである。

家族への支援では、障害児が家族の一員として尊重されるように提供されるべきであるが、家族による養育が困難な場合であっても、親族や家族に代わるような代替的な監護を提供する環境が保障されるべきであり、障害に基づいて家族や地域社会から隔離されないように配慮されなければならない。

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。

- ・ 障害児は、障害のない子どもと等しく、すべての権利が保障されること。
- ・ 障害児は、意見を表明するための支援を受けつつ、自己にかかわる事項について意見を表明する権利があり、表明された意見はすべての関係者によって考慮されること。
- ・ 障害児にかかわる判断や決定について、第1次的責任と権限を有する保護者及び親権者は、障害児が表明した意見を最大限尊重して、

その判断をなすべきであること。

- ・ 障害に基づいて家族や地域社会から隔離されたり、不利益な取り扱いを受けずに、一人の子どもとして尊重されるよう、障害児及びその家族に対する支援を講ずること。

(基本法改正に当たって政府に求める意見)

○ (P)

8) 相談等

(推進会議の認識)

障害者にとって、乳幼時やその後の人生の節目において、また医療、就労等を含む生活の様々な分野に関し相談できる体制があることが重要である。しかし、どこに、どのような相談機関があるのかを探すことから始めなければならず、ようやく相談が始まっても高圧的な対応をされたり、必要なコミュニケーション手段がないばかりに必要な情報を得られずに放置されてしまう等の経験をもつ障害者は多い。

【身近な地域での相談等】

そこで、まず、地域の身近な場所で、いつでも対応できる相談の体制づくりが求められる。相談機関相互の連携だけでなく、様々な相談を受け止め、相談分野を限定しないいわゆるワン・ストップ・ステーションを含め障害者の権利を尊重しつつ、相談内容を解決できる相談体制が必要である。

【相談におけるコミュニケーションの確保】

相談において、手話、点字、要約筆記、指点字等を含む多様なコミュニケーション手段を障害者の求めに応じて確保しなければ、相談自体ができないことになるので、多様なコミュニケーション手段を提供する体制を確保すべきである。

【障害当事者による相談活動】

障害当事者が、障害者自身の尊厳を回復し、自己の権利を理解し、自己決定できるよう、障害当事者が相談活動を担ういわゆるピア・カウンセリングを相談等に積極的に活用し、促進する必要がある。

【相談者の研修】

相談を効果的に実施するためには、相談業務にかかわる者の資質が

大きく問われる。

そこで、まず、障害を正しく理解でき、適切に相談業務が担えるよう、研修を充実するべきである。

また、障害者が尊厳を回復し、権利を主張できるよう、相談を担う者の知識や技能を高めることが求められる。

さらに、障害者に対する差別に関する知識、障害のある女性、子ども、重度障害者が複合的な差別を受ける立場にあることについての理解等、人権について研修が実施されるべきである。

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。

- ・ 障害者が利用しやすい身近な場で、いつでも相談を利用できる体制を整備し、相談の場面では、障害者の求めに応じ必要なコミュニケーション手段を提供すること。
- ・ 障害者自身が相談業務を担う機会を増やすこと。
- ・ 相談業務を担う者に対し、障害についての知識、障害者に対する差別に関する知識、障害のある女性、子ども、重度障害者が複合的な差別を受ける立場にあることについての理解等、人権について研修を行うこと。

(基本法改正に当たって政府に求める意見)

○ (P)

9) 住宅

(推進会議の認識)

日本ではいまだに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ている。また地域社会で暮らす障害者にとっても、住居の確保にさまざまな困難を抱えている。

そこで、国又は地方公共団体は、特定の生活様式を強いられることなく、何処で、誰と住むかについての選択ができる障害者の地域社会で暮らす権利を促進するため、下記の諸点を含む計画的な住宅の確保のための措置を取るべきである。

【公営住宅利用における課題】

障害者にとって利用しやすい公営住宅の提供は、十分になされていないとは言えない。障害に配慮したアクセシブルな住宅の提供は、限ら

れている。市街地から離れた場所に建設される公営住宅は、公共交通機関等を利用しにくい場合、社会参加が制限される。公営住宅法施行令には重度障害者の単身入居について一定の条件を附したいいわゆる「相対的欠格条項」があり、単身入居が制限されている。

このような状況を改善するため、以下を実施すべきである。

- ・ 公営住宅が地域生活を可能にし、地域移行を促進するための基盤の一つとしての役割を果たし得るものであることから、バリアフリーの観点から障害に配慮した公営住宅の数を増やすだけでなく、ユニバーサルデザインの観点から、すべての建物が障害者や高齢者が利用できる公営住宅の整備を計画的に取り組む。特に、障害者の単身者用の公営住宅の整備を促進する。
- ・ 公営住宅の申し込みに当たり、常時介助が必要な障害者であっても入居資格に条件を付されることなく、単身で入居申込みができる制度にする。

【国土交通省】

【民間賃貸住宅利用における課題】

障害者が民間賃貸住宅を利用する際に、申込者又は同居予定者が障害者であること、バリア（障壁）を除去するための改造が必要であること、退出時の原状回復が困難であること等を理由に、入居拒否される等のトラブルが生じている。

このような状況を改善するため、以下を実施すべきである。

- ・ 障害者の利用しやすい民間住宅の建築を促進するため、バリアフリー化が進んだ良質な住宅建設に対し、補助金や金利優遇措置等を講ずるとともに、バリアフリー改修工事に係る費用助成等の施策も促進する。
- ・ 公的な家賃債務保証制度は、基本約定締結の対象戸数に比べ保証引受件数が少ないことから、利用者に対する制度の周知を図るとともに、利用しやすい仕組みづくりの在り方を検討し、より利用しやすい債務保証制度となるように必要な措置を講ずる。
- ・ 住宅セーフティネット法に基づき居住支援協議会（地方公共団体や関係事業者、居住支援団体等で構成）を組織することができるが、有効に活用されていない実態を踏まえ、必要な支援を講ずる。
- ・ 民間賃貸住宅への円滑な入居を促進するとともに、賃貸契約の申

込み拒絶等、民間賃貸住宅の利用に当たり生じる問題において、差別問題が発生しないよう当面对応可能な必要な措置を取りつつ、その解決の仕組みの在り方について、差別禁止部会での議論を踏まえ、引き続き推進会議においても検討を進める。

【国土交通省】

【グループホーム、ケアホームに関する課題】

グループホーム、ケアホームは、施設からの地域移行や保護者に依存した生活から自立するための多様な住まいの一つの形態としての役割を担っている。

しかしながら、グループホーム等の建設に当たり、周辺住民からの反対がおき、中断されることがある。障害者が入居する時に限って、地方自治体によっては法律上の根拠がないにもかかわらず事業の実施主体に地域住民から建設の了解を取るように求める場合もあり、これについては障害者に対してだけ特別な条件を課すものではないかとの指摘もある。グループホーム等を建設するに際して、建築基準法や消防法の規制に対応できず、建築を断念せざるを得ない場合もある。

さらには、利用者に対して、居宅支援サービスの利用ができるようにすべきとの要望がある。

このような観点から、以下を実施すべきである。

- ・ 公営住宅をグループホーム等として利用が進むよう必要な措置を講ずる。

【国土交通省】

- ・ グループホーム等における支援の在り方について、居宅支援サービス等も含め、居住者のニーズに応じた多様な支援が可能となるよう、引き続き総合福祉部会で検討する。

- ・ グループホーム等の建設に当たって、建築基準法や消防法の基準を満たす上で必要となる設備等に対する必要な支援を講ずるとともに、既存の集合住宅等を利用した棟を一にしない形のグループホーム等の形態について、総合福祉部会における議論も踏まえつつ必要な措置を講ずる。

- ・ グループホーム等の建設に際し、地域住民との間に生じたトラブルについては、差別禁止部会における議論も踏まえつつ、紛争を調整する仕組みの構築等必要な措置を講ずる。

【厚生労働省】

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。

- ・ 障害者の地域社会での生活を可能とするため、公営住宅施策においては、障害者の地域移行を促進し、また重度の障害者も含め、障害者の居住に適した住宅の提供という観点から計画的に整備し、民間住宅政策においては、民間賃貸住宅への入居の円滑化を促進するとともに、居住可能な住宅建設や容易に利用するうえで必要となる支援の措置を取るという観点から、総合的な住宅施策をとること。

(政府に求める今後の取組に関する意見)

○ (P)

(基本法改正に当たって政府に求める意見)

○ (P)

10) ユニバーサルデザイン

(推進会議の問題認識)

私たちの日常生活や社会生活は、障害者には利用できない商品やサービス、様々な社会環境に囲まれていると言っても過言ではない。

例えば、視覚障害のある人が、買い物やレストランに行くために、お金を引き出そうとしても、銀行のATMのタッチパネルを使えないし、駅の券売機も同じように使えない。ドラッグストアで風邪薬を買っても効能書きは点訳化されておらず、同時に買った胃薬も似たような容器であれば、風邪薬との違いも分からない。レストランに入ってもメニューはいちいち店員に全部読んでもらわなければ、中身が分からない。図書館で調べ物をしようとしても、点訳されている本は、ほんのわずかしかない。また、多機能トイレは誰にとっても使いやすいものになっている反面、その分利用者が増え、本当に必要な人が必要な時に使えなくなっているのではないかという指摘もある。

このように、障害者は日常生活において様々な不自由を感じていることから、障害者があらゆる分野において社会から分け隔てられることなく、日常生活や社会生活を営むことができるように、ユニバーサルデザインの普及が不可欠である。

そして、調整又は特別な設計を必要とすることなく、最大限可能な範囲ですべての人が使用することのできるというユニバーサルデザインの考え方が、単に製品だけでなく、広く、環境、計画及びサービスの設計などについても、同じくなされなければならない。

そのためには、ユニバーサルデザインに基づく製品、環境、計画及びサービスの設計がなされるための、研究開発における具体的な指針やガイドラインの策定、財政的支援、計画的普及のための措置を含む体制の整備を図ることが必要である。

さらに、ユニバーサルデザインの普及とともに、障害者の補装具など、そもそも特定のニーズに応じることが求められるものや、障害者の日常生活や社会生活にとって障壁となるものを除去するためのバリアフリーのための措置も、同時に講じられなければならない。

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。

- ・ 製品、環境、計画及びサービスの設計などに当たっては、可能な限りすべての人が利用できるようにするというユニバーサルデザインの理念が、施策に反映されるようにすること。
- ・ その際には、可能な限り障害当事者が参画し、その意見を踏まえたものとする。

(基本法改正に当たって政府に求める意見)

○(P)

11) 公共的施設のバリアフリー化

(推進会議の認識)

障害者が、必要に応じて、公共的施設、交通機関等を円滑に利用できるようにすることは、あらゆる権利行使の前提であり、障害者の日常生活又は社会生活を営むうえで欠かすことのできない切実な課題である。

【国及び地方公共団体の責務と地域間格差の解消】

公共的施設のバリアフリーにおいては、一定の進展はみられるものの、地方においては、バリアフリー新法の対象となる規模以上の建築物や施設等が大都市よりも少ないため、結果として地方における整備が進んでいない現状がある。

今後の交通基本法の法案内容を視野に入れながらも、バリアフリー新法には責務の主体として「国」、「地方公共団体」及び「公共的施設を設置する事業者」が明記されていることに留意し、地方における公共施設や交通機関等のバリアフリー整備の遅れを解消することが必要である。そして、地域間格差の解消のため、整備対象施設の更なる範

困の拡大も含めた効果的な方策が実施されなければならない。

【交通計画又は市町村の基本構想策定に必要な視点】

現在、検討されている交通基本法との関連を踏まえ、国及び地方公共団体による交通計画の策定やバリアフリー新法に基づく市町村の移動等円滑化基本構想の作成・改定にあたっては、利用や移動が困難な障害者の参画を図り、その意見を尊重することが必要である。

【合理的配慮の位置づけ】

国は、公共的施設、交通機関等のバリアフリー化における最低基準を示して基盤整備を行っているところであるが、その最低基準による基盤整備をしてもなお、障害者の障害特性等によって利用や移動に制約が残る個別的事案が生じた場合には、事業者が合理的配慮の提供を適切に行うことができるよう、国及び地方公共団体は、必要な技術的又は財政的支援を講ずることが必要である。

また、公共的施設や交通機関等の利用や移動における差別事案の解決の在り方については、差別禁止部会での議論を踏まえ、引き続き推進会議においても検討を進める。

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。

- ・ 国及び地方公共団体は、地域間格差の実情を踏まえ、地方における公共施設や交通機関等のバリアフリー整備の促進をより一層計画的に推進すること。
- ・ 国及び地方公共団体における公共的施設、交通機関等の整備に関する計画の策定にあたっては、障害者の参画と意見を尊重し、当事者のニーズを適切に踏まえたものとする。
- ・ 国及び地方公共団体は、合理的配慮を確保するために必要な施策を実施すること。

(基本法改正に当たって政府に求める意見)

○ (P)

12) 情報アクセス・コミュニケーション保障
(推進会議の認識)

基本理念で述べたように、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又はコミュニケーション手段を使用することに困難を抱えているが、その問題の深刻さが省みられることは少なかった。それ故に、コミュニケーションに困難を抱える障害者が障害のない者と等しく人権が保障されるために必要な措置が取られなければならない。

【必要とする言語及び多様なコミュニケーション手段の利用】

国及び地方公共団体は、すべての障害者に情報へのアクセスとコミュニケーションを権利として保障するため、障害者が必要とする言語及びコミュニケーション手段の利用を可能にする支援の確保やそれにかかわる人材の養成等、必要な措置を講ずるべきである。

【災害時及び緊急時の情報と必要な支援の提供】

国及び地方公共団体は、自然災害・人為による災害などの災害時や、交通事故等の緊急時には、通常の生活に重大な支障が生じる、又は生命に危険が及ぶあらゆる現象に関する情報と、これらの支障や影響を回避するための情報を障害者に提供しなければならない（発生場所、規模、内容、今後の動向、避難ルート、避難場所、避難先で得られる情報保障の内容（手話通訳者の有無等）、医療や配給等の情報、交通情報など）。

また、こうした情報を一方的に伝えるだけでなく、災害時及び緊急時に障害者と連絡を取り、必要な支援を把握、提供しなければならない。

【情報提供における障害者の参加】

電気通信及び放送その他の情報の提供に係る役務の提供並びにコンピュータなどの情報通信機器の製造等を行う事業者は、役務の提供並びに機器の製造等のプロセスにおいて障害者の意見を聴取する機会を設け、もって障害者の利用の便宜を図るべきである。

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。

- ・ 国及び地方公共団体は、情報へのアクセスとコミュニケーションを保障するため、障害者が必要とする言語及びコミュニケーション手段を利用できるよう必要な措置を講ずるべきであること。
- ・ 国及び地方公共団体は、災害時において、障害者の特性に対応した伝達手段により救急連絡等の必要な支援を障害者に提供できるよう

必要な施策を講ずること。

- ・ 国及び地方公共団体は、事業者が障害者に障害のない人と同等の情報を提供できるよう、必要な施策を講ずること。

(基本法改正に当たって政府に求める意見)

○ (P)

13) 文化・スポーツ

(推進会議の認識)

自由にスポーツ・文化に参加し、これに貢献し、又は楽しむこと、そして、レクリエーション・余暇等を楽しむことは、障害の有無にかかわらず、すべての人の権利である。しかしながら、障害者はその機会へのアクセスを欠き、排除されることもある。また、文化やスポーツは贅沢なものであり、障害者の享受には制限があっても仕方がない、というような社会的通念もあるが、これらは変えていかなければならない。

現行の基本法には「障害者の文化的意欲を満たし、若しくは障害者に文化的意欲を起こさせ」とあるが、障害者は文化的意欲が乏しいという想定で支援しなければならないとも受け取られかねない表現になっている。むしろ、障害者が文化・スポーツ等に参加、貢献する主体であることを前提とした表現に改めるべきである。

【スポーツについて】

障害者がスポーツを楽しもうとする場合に、物理的バリアのため施設を利用できない、精神障害を理由に施設の利用が拒否される、車椅子利用であるために一般の市民マラソン大会への参加を拒否される等の実態がある。

たとえば、スポーツへの参加資格が問われない場合、又は参加資格が必要ではあるが参加資格を満たす場合において、障害に基づいて参加が拒否されたり、合理的配慮の提供が当該競技の本質を害することがないにもかかわらず提供されないことで、参加ができないなどの差別があってはならない。

また、国際レベルの大会に出場できるアスリートであっても海外等で長期の遠征に行く際に費用の問題や職場の理解を得られないなどのために、競技を断念せざるを得ないこともある。

しかしながら、障害の有無に関わらず、スポーツに参加する機会は平等に与えられるべきであり、障害のある人も障害のない人も共にス

スポーツを観戦したり、参加できるようにしなければならない。

このような観点から、以下を実施すべきである。

- ・ 国又は地方公共団体は、障害者が差別なく、スポーツに参加できる機会を有することができるように、官民の施設整備やスポーツ大会等の運営に当たって合理的配慮が行われるようにするなど、必要な環境整備を行い、障害者スポーツの振興を図る。
- ・ 国又は地方公共団体は、特に競技性の高い障害者スポーツについては、競技スポーツとしての一般への周知・理解を広め、これを育成するために必要な措置を講ずる。
- ・ 国又は地方公共団体は、障害者がスポーツに触れる機会を増やし、スポーツを行う障害者の裾野を広げるために、障害者スポーツの指導者の育成等必要な措置を講ずる。

【文部科学省・厚生労働省】

【文化等について】

障害者が文化、余暇、レクリエーション等を享受しようとする場合に、物理的バリアのため施設やその機会を利用できない、映画の字幕など情報保障の欠如のために文化作品等を鑑賞できない、文化施設等までの交通アクセスが整備されていない等の実態があるため、障害のある人が障害のない人と同等に文化、余暇、レクリエーション等を享受できるようにする必要がある。また、障害者が芸術・文化活動等創造的な分野で活動ができるような支援や環境整備も必要である。

このような観点から、以下を実施すべきである。

- ・ 美術館や博物館における字幕や音声解説の普及、鑑賞しやすい展示方法の改善や劇場での補聴援助システム等の整備などとともに、国内の文化的に重要な記念物及び遺跡、歴史的建造物への障害者のアクセスについて、どのような不都合が生じているかについての実態を把握し、可能な限り障害者の利用への配慮を行うなど、鑑賞しやすい環境整備が行われるように必要な支援を行う。

【文部科学省・関係省庁】

- ・ 第一次意見における情報バリアフリーの一環として、映画、DVDへの字幕付与等について、障害のある人に対する情報保障が行われるように必要な環境整備を図る。

【関係省庁】

【スポーツ・文化等のいずれにもかかわる点について】

障害者が障害のない人と同等にスポーツに参加したり、観戦を楽しんだり、又は、文化活動に参加したり、文化等を享受するためには、そもそもこれらの機会にアクセスできなければならない。

このような観点から、以下を実施すべきである。

- ・ 移動支援、身体介助、コミュニケーション支援などの福祉的支援は障害者がスポーツ・文化等を享受するために不可欠であることから、平成23年末を目途に総合福祉部会において進められている福祉的支援の在り方の検討に当たっては、こうした観点も踏まえた検討を行う。

【厚生労働省】

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。

- ・ 障害者は、文化、スポーツ、レクレーション、余暇に参加し、これに貢献し、これらを楽しむ権利があることを確認すること。
- ・ 障害者は文化的意欲が乏しいので意欲を喚起させなければならないとの誤解を招きかねない現行の「障害者に文化的意欲を起こさせ」という表現は用いないこととし、障害者が文化を創造し、貢献する主体であることを前提にした表現を用いること。

(政府に求める今後の取組に関する意見)

○ (P)

(基本法改正に当たって政府に求める意見)

○ (P)

14) 所得保障

(推進会議の認識)

人の生活を賄う所得は一般的には就労による所得と年金や手当などに大きく依存している。

しかし、障害者の場合、就労に関しては、障害者雇用促進法に基づく一般就労における法定雇用率自体が一度も守られたためしがなく、

働く希望を有している障害者に法制度自体が応えられていない現状がある。

また、障害者自立支援法に基づく、就労継続支援B型において得られる工賃も月額1万3千円程度である。

さらに、障害基礎年金は、長年の労働による財産の蓄積が期待できないにもかかわらず、保険方式を原則とする年金制度においては例外的地位なるがゆえに、老齢基礎年金を基本とした給付設計となっており、障害者の生活実態を踏まえた住宅にかかる費用や障害ゆえに追加的に必要な費用を補填できる内容とはなっていない。

このような法制度の中で、障害者の所得の実態は、きわめて厳しい状況に置かれている。例えば、「仕事あり」の比率において、障害男女とも、それぞれ、男性全体、女性全体の半分以下である。また、単身世帯での賃金、工賃、障害基礎年金、手当等も含む総収入を比較すると、障害男性の年収平均は、男性全体の半分以下の約180万円、障害女性の年収平均は女性全体の3分の1程度の約92万円となっている²。

障害者も含めてすべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有するところ、以上の状況からみると障害者が単身で暮らそうとしても、日常生活に必要な所得を就労や年金によることが困難な状況に置かれていることは明白であり、逆に言えば、家族に依存した生活又は施設や病院で暮らさざるを得ない状況にあることがわかる。

【公的年金制度改革における検討】

第一次意見にあるように、多くの障害者が国民一般の所得水準に達していない現状を踏まえ、障害者が障害のない者と同等に地域社会で自立した生活を営むことができるよう政府において平成25年常会に法案提出を予定している新たな年金制度創設に向けた議論と併せて、障害者が地域社会において自立した生活を営むために必要な所得保障の在り方について、給付水準と負担、並びに稼働所得との調整の在り方を含めて検討を行うべきである。

基本法においては、地域社会で生活するに足りる所得保障の一環として、稼働所得の実態を前提とする年金施策が取り組まれるべき旨を反映すべきである。

² 『障害者生活実態調査』（勝又幸子・他 2008『障害者の所得保障と自立支援政策に関する調査研究 平成17-19年度調査報告書・平成19年度総括研究報告書』国立社会保障・人口問題研究所）

【無年金障害者の所得保障】

同じく、第一次意見にあるように、国民年金制度の発展過程において生じた特別な事情等により、障害基礎年金の支給対象から除外されている無年金障害者（20歳以前の初診日認定ができない者、国籍条項撤廃時（1982（昭和57）年）に20歳以上の在日外国人障害者等）が、現在多数存在している。

このような現状を受けて、学生無年金障害者等を福祉的措置によって救済するために設けられた「特別障害給付金」の給付対象範囲の拡大を含め、無年金障害者の困窮状態の改善を図る措置を早急に講ずるべきである。

基本法においては、地域社会で生活するに足りる所得保障の一環として、無年金障害者の救済を含みうる形で、手当などの施策が取り組まれるよう反映されねばならない。

【経済的負担等の軽減】

住宅にかかる費用や障害ゆえに追加的に必要な費用等に関して、国及び地方公共団体は、障害者の地域社会で生活する権利を促進し、その自立を支援するために、障害者及び障害者を介助する親族等の経済的負担の軽減を図らねばならない。

その中でも大きな問題として提起された障害福祉サービスにおける利用者負担の問題は、自立支援医療も含めて、応益負担を廃止することを前提に、総合福祉部会の議論を踏まえて、利用にかかる負担の在り方を引き続き検討しなければならない。

また、現行の経済的負担の軽減を図るための税制上の措置については、その有効性を検討するべきである。

公共交通機関や公共的施設の利用料等の減免については、距離等の制限を見直して日常生活に有効に機能するよう是正に努める。

さらに、これらの軽減措置において、障害種別に基づく格差は小さくしなければならない。

したがって、基本法においては、国及び地方公共団体は、障害者の自立支援の観点から、障害の種別にかかわらず障害者及び障害者を介助する親族の経済的負担の軽減を図るため、有効な税制上の措置、日常的に必要な公共交通機関や公共的施設の利用料等の減免だけでなく、日常生活又は社会生活上必要な住宅にかかる費用や障害ゆえに追加的に必要な費用に関しても軽減措置を図るべき旨を反映すべきである。

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。

- ・ 地域社会で生活するに足りる所得保障の一環として、稼働所得の実態を前提とする年金施策が行われること。
- ・ 地域社会で生活するに足りる所得保障の一環として、無年金障害者の救済を含みうる形で、現行規定の手当などの施策が行われること。
- ・ 国及び地方公共団体は、障害者の自立支援の観点から、障害の種類にかかわらず障害者及び障害者を介助する親族の経済的負担の軽減を図るため、有効な税制上の措置、住宅にかかる費用や障害ゆえに追加的に必要な費用等に関して軽減措置を講ずること。

(基本法改正に当たって政府に求める意見)

○ (P)

15) 政治参加

(推進会議の認識)

政治参加の問題は、投票行為、障害のある議員の議会活動、障害者の政治活動への参加、議会や政治に関する情報保障、公的活動への参加等、幅広い分野に及び、多くの課題を抱えている。

たとえば、成年被後見人は、公職選挙法における欠格条項により選挙権・被選挙権を奪われ、国や地方公共団体の関連する審議会や検討会への参画にあたって、障害の特性やニーズによる合理的配慮が行われないことによって、公的活動への参加の機会が奪われるなど、政治参加にかかわる障害に基づく制限や排除、又は欠格条項の問題は、障害に基づく差別の問題として、今後、差別禁止部会での議論を踏まえ、引き続き推進会議において検討を進めることが必要である。

選挙等に関する情報提供や投票行為にかかる環境整備については、選挙公報に関する平易な内容の選挙公報や点字又は録音テープが十分にいきわたっていないこと、政見放送の手話や字幕が国政や地方選挙で十分に確保されていないこと、又は重度の在宅障害者等が対象になる郵便投票が「自筆」を条件としていることや投票所までの又は投票所内のアクセスや必要な配慮の確保など、多くの不備が指摘されている。

【選挙等に関する情報提供と投票のための必要な体制の整備】

国及び地方公共団体は、法律の定めるところにより行われる選挙、国民審査又は投票において、障害者が障害者でない者と同様に容易に

必要な情報が提供され、投票することができる条件整備が必要である。

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。

- ・ 選挙等に関する情報の提供と投票に関して、障害者の特性に配慮した必要な体制を整備すること。

(基本法改正に当たって政府に求める意見)

○ (P)

16) 司法手続

(推進会議の認識)

刑事訴訟手続や民事訴訟手続を始めとする司法手続において、障害があるために意思表示や理解の面で制約を受けている人に対する配慮が、著しく欠けているとの指摘がある。例えば捜査段階においては、逮捕状の内容や黙秘権などについて取調べ者が一般的な説明しかないため、障害者は何を言われているのか理解できず、有効・適切に自己防衛することができないことが多い。公訴、公判、刑の執行、拘禁施設全般にわたっても同様で、障害のある被疑者が意思表示等の面でどのような困難さをもっているかを把握、留意するという過程は全くないという指摘がある。

民事手続においても、口頭弁論手続のみならず、尋問や証拠調べ手続、さらには、判決等の手続においても、手続上の配慮があるとは言い難い。

さらに、民事訴訟手続や刑事訴訟手続等における障害者のコミュニケーションの確保のために必要な人的、物理的支援に係る費用についても、障害のない人の場合と比較して不利益を負う状況にある。

以上のような状況を踏まえ、障害者への司法手続上の手続的適正を確保し、もってその権利を保障するための措置を講ずることが必要である。

【司法に係る手続と必要な配慮】

国及び地方公共団体は、障害者が被疑者、被告人、受刑者等の直接の当事者の場合において、少年事件の手続、捜査（取調べ、実況見分、逮捕等）、公判、判決、刑の執行、受刑を含む拘禁手続、民事事件における口頭弁論、証拠調べや判決手続等、手続全般にわたって、障害者の特性に応じた手続上の配慮が必要であり、そのために必要な措置を取らなければならないが、障害者が参考人、証人、裁判

員、傍聴者など間接的な関わりを持つ場合においても、同様の措置が行われなければならない。

【コミュニケーション手段等の確保措置】

国及び地方公共団体は、上記手続き上の配慮、特に障害者が必要とする適切なコミュニケーション手段等を確保するための措置を講ずると同時に、これらのコミュニケーション手段等についての情報を、障害者に告知するべきである。このコミュニケーション手段等には、手話通訳者、要約筆記者、盲ろう通訳者、知的障害者等への説明者等の立会いによる情報保障を含み、司法機関としてこれらの者への研修を行うべきである。

【司法関係者に対する研修】

国及び地方公共団体は、司法手続きに係る関係職員（警察官及び刑務官を含む。）に対して、障害の理解及び必要とされる手続き上の配慮に関して、研修を行うべきである。

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。

- ・ 司法手続において、障害者が必要とする手続き上の配慮、特に適切なコミュニケーション手段等を確保するための措置を講ずること。
- ・ 司法手続に係る関係職員（警察官及び刑務官を含む。）に対して、障害の理解及び必要とされる手続き上の配慮に関して研修を行うこと。

（基本法改正に当たって政府に求める意見）

○（P）

17) 国際協力

（推進会議の認識）

日本は、第1次及び第2次「アジア太平洋障害者の十年（1993-2002、2003-2012）」の提唱国として、NGO等と協力しつつ、アジア太平洋における障害分野の国際協力に積極的に貢献してきており、諸外国からも高い評価を受けている。今後も国連アジア太平洋経済社会委員会（ESCAP）を中心に、更に積極的な役割を期待されている。日本は、障害分野での国際協力について、法的には直接的な規定を有していな

いが、障害者権利条約は国際協力の必要性をうたっており、障害分野における国際協力を促進するためには、基本法に、国際協力に関する取り組みを行う旨を盛り込む必要があるべきことを明記する必要がある。

また、国際協力においては、障害に特化した国際協力事業だけでなく、あらゆる国際協力事業について障害者が受益者となりうるようアクセシビリティの確保等を重視するべきである。その際、外国政府や国際機関だけでなく、NGO等、特に障害者の組織と共同して取り組むことが重要である。

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。

- ・ 障害分野における国際協力に必要な取組を行うこと。
- ・ 外国政府、国際機関又は障害者の組織を含む民間団体との相互協力に基づいて、障害分野の国際協力を行うこと。

(基本法改正に当たって政府に求める意見)

○ (P)

4. 推進体制

1) 組織

(推進会議の認識)

【組織】

障害者権利条約では、監視機関（モニタリング機関）について、締約国に対して、自国の法律上及び行政上の制度に従い、この条約の実施を監視するための枠組みを自国内において維持・強化・設置することなどを要請している。

(国)

中央障害者施策推進協議会及び推進会議を発展的に改組し、障害当事者、学識経験者等で構成する審議会組織を新たに内閣府に設置すべきである。

(地方)

各都道府県等の障害者施策の詳細を把握できないことや、実態を踏まえた実効性のある都道府県障害者計画を策定し、地方においても障害者権利条約の理念を実現していくためには、地方における施策の実

施状況の監視を行う権限を新たに付与するなど、現行の「地方障害者施策推進協議会」の権限を強化することが必要である。

(基本法改正に当たって政府に求める意見)

○(P)

2) 所掌事務

(推進会議の認識)

【所掌事務】

(国)

国に置かれる審議会組織は、障害者施策の確実な実施を図るため、以下の事務を担う必要がある。

- ・ 障害者基本計画策定の際の意見具申を行うこと
- ・ 障害者に関する基本的な政策に関する調査審議を行うこと
- ・ 障害者に関する施策の実施状況を監視し、必要に応じて関係各大臣に勧告を行うこと

改革集中期間内にあっては、これらに加えて、障害者制度の集中的な改革の推進のため、必要な調査審議を行うとともに、関係大臣に意見を述べられるようにするべきである。

また、調査審議を実効あるものとするため、関係各大臣に資料の提出や説明など必要な協力を求めることや、意見具申を行えるようにすることが必要である。

加えて、地方における障害者施策の推進状況を的確に把握するため、地方の監視機関に対して、施策の実施状況の報告を求めることができるようにするべきである。

(地方)

地方に置かれる審議会組織は、地方における障害者施策の実施を図り、権利条約の理念を実現するため、現行の事務に加えて、以下の事務を新たに担う必要がある。

- ・ 施策の実施状況の監視事務を行うこと

(基本法改正に当たって政府に求める意見)

○(P)

II. 「障害」の表記

(推進会議の認識)

【作業チームの設置】

推進会議は、「障害」の表記に関する作業チームを設置し、「障害」のほか、「障碍」、「障がい」、「チャレンジド」等の様々な見解があることを踏まえ、それぞれの表記を採用している障害者団体、地方公共団体、企業、マスメディア、学識経験者等10名から、その考え方や運用状況等についてヒアリングを行うとともに、障害団体関係者も含む一般からの意見募集を実施した。同作業チームによる報告を受けた推進会議はその報告に基づき、現時点における考え方の整理と今後の課題について検討を行い、以下のことを確認した。

【表記問題に対する結論】

「障害」の表記については、様々な主体がそれぞれの考えに基づき、様々な表記を用いており、法令等における「障害」の表記について、見解の一致をみなかった現時点において新たに特定の表記に決定することは困難であると判断せざるを得ない。

他方で、この度の様々な関係者、有識者からのヒアリング等を通じて、これまで明らかになっていなかった検討課題や論点も浮かび上がってきており、今後「障害」の表記に関する議論を進めるに当たっては、以下の観点が必要と考えられる。

- ・ 「障害（者）」の表記は、障害のある当事者（家族を含む。）のアイデンティティと密接な関係があるので、当事者がどのような呼称や表記を望んでいるかに配慮すること。
- ・ 「障害」の表記を社会モデルの観点から検討していくに当たっては、障害者権利条約における障害者（persons with disabilities）の考え方、ICF（国際生活機能分類）の障害概念、及び障害学における表記に関する議論等との整合性に配慮すること。

これらを踏まえ、法令等における「障害」の表記については、当面、現状の「障害」を用いることとし、今後、制度改革の集中期間内を目途に一定の結論を得ることを目指すべきである。

【今後の課題】

今後の取り組みとして、具体的には、以下の取り組みが重要であるが、その際、障害は様々な障壁との相互作用によって生ずるものであるという障害者権利条約の考え方を念頭に置きつつ、それぞれの表記に関する考え方を国民に広く紹介し、各界各層の議論を喚起するとともに、その動向やそれぞれの表記の普及状況等を注視しながら、今後、更に推進会議においても検討を進め、意見集約を図っ

ていく必要がある。

以上を踏まえて、次のことを行うべきである。

- ・ 各種シンポジウムや障害者週間等の啓発事業を通じて、「障害」のそれぞれの表記に関する議論を紹介するとともに、幅広く様々な主体における議論を喚起していくこと。
- ・ 「障害」のそれぞれの表記の普及状況について、定期的に調査を行うなど、その把握に努めること。
- ・ 近年、国会においても「障害」の表記の在り方に関する議論が度々なされており、このような動向も注視しつつ検討を進めること。

各委員提出意見・資料

資料 2 - 1 大濱委員 提出

資料 2 - 2 大谷委員 提出

資料 2 - 3 勝又委員 提出

平成22年12月6日

障がい者制度改革推進会議
議長 小川 榮一 様

障がい者制度改革推進会議 構成員
社団法人全国脊髄損傷者連合会 副理事長
大濱 真

第二次意見の策定にあたって（意見）

1. 障害者の地域生活について

- 障害者基本法改正の「基本的理念」（現行法第3条第2項関係）については、障害者でない者と等しく、特定の生活様式で生活するよう強いられることなく、自らの判断により地域において生活する権利を有することを盛り込むべきである。
- 障害者基本法改正の「医療、介護等」（現行法第12条関係）については、国及び地方公共団体が、重度障害者が地域において生活できるように支援する上で必要な財政上の措置を、特に講じなければならないことを明記するべきである。

（理由） 特に重度障害者に対する支援体制が十分でないために、入所施設や病院などの「特定の生活様式」を選択せざるを得ないのが現状であることから。

規定ぶりイメージ（現行法第3条第2項関係）

すべて障害者は、障害者でない者と等しく、特定の生活様式で生活するよう強いられることなく、自らの判断により地域において生活する権利を有するとともに、自らの決定に基づき、社会を構成する一員として、社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会を有するものとする。

規定ぶりイメージ（現行法第12条関係）

国及び地方公共団体は、特に重度障害者が地域において生活できるように支援する上で必要な財政上の措置を講じなければならないこと。

2. 障害の原因の1つである傷病の治癒・治療について（再掲）

- 【「障害の予防」に対する基本的考え方】

障害者基本法改正の「障害の予防に関する基本的施策」（現行法第23条関係）については、障害の原因となる傷病や疾病に対する予防対策は、障害者施策としてではなく、一般公衆衛生の中で行われていることから、「障害は不幸である」という差別や偏見を与えかねない「障害の予防」という表現は使わないようにする方が良く、「障害の原因となる傷病の治癒・治療」とするべきである。

また、必要な情報提供の下で快適な生活を送るための健康の増進・治療・回復に不可

欠な条件整備の一部一環として、障害の原因となる傷病の治癒や疾病△△の原因・発生
解明のための基礎研究、及び、研究成果に基づいた臨床試験や治験に対して、積極的な
対策を講ずるべきである。

(理由) 障害者基本法改正にあたっての「新たに議論した分野についての推進会議の問
題認識」の「2. 障害の予防」について、「健康の増進」の条件整備の一環として
新たな治療(先端医療を含む)も不可欠であることを、【難病を始めとする疾患等
に対する適切な理解の促進及び調査研究の推進】だけではなく【「障害の予防」に
対する基本的考え方】でも明記すべきであるから。

3. 障害のある子に対する早期支援について

○ 障害者基本法改正の「障害のある子に対する早期支援」(新設)については、国および
地方公共団体は、第4項の権利を実現障害のある子の権利を保障するために、障害のある
子(乳幼児においては早期に適切な支援を得られなければ後に障害を持つ可能性が高
い子を含む)及びその家族もしくは家族による監護が得られない場合にはこれに代わる
代替的な監護を提供するものに対し、早期からの継続的な支援を提供するための必要な
施策を講じなければならない。また、代替的監護に対する支援は家庭的な環境のなかで
提供されなければならない。

(理由) 新生児特定集中治療室(NICU)に象徴される医療技術の発達により、重症心
身障害児をはじめとする障害児に対する支援ニーズが急速に増大している。特に
重症児を養育する家族に過重な負担がかかっている現状に対して、本人や家族に
対する支援を拡充することは急務である。よって、障害児支援合同作業チームから
提案されている「障害者基本法・障害児条項イメージ修正案」のうち「4. 早
期支援」について、ぜひとも障害者基本法の改正に盛り込むべきであるとする。
また、「家族による監護が得られない場合にはこれに代わる代替的な監護」におけ
る里親に対する支援を含めて、障害児の養育に対する支援をさらに強調する規定
ぶりが必要だと考える。

4. 障害者政策委員会と地方障害者政策委員会の当事者参加について

○ 障害者基本法改正の「障害者政策委員会の組織」(現行法第25条関係)及び「地方障
害者政策委員会」(現行法第26条関係)については、委員の過半数を障害者とするべき
である。

(理由) 障害者自立支援法の地域自立支援協議会のような形骸化に陥らないようにする
ために、国と地方公共団体のモニタリング機関については当事者参加を明確にする
べきであるから。

参考1. 障害者基本法改正における「障害者の範囲」について

○ 「障害者の範囲」について、「機能障害」(医療モデル)の概念に「社会的な障壁」(社
会モデル)の理念を組み込んで定義する必要がある。もしくは、「機能障害」(医療モデ
ル)の概念を重視し、現行以上に幅広く定義するか、を議論のポイントとすることを提
案する。詳しくは別紙1を参照されたい。

参考2. 教育場面での介助サービスの利用について

- 障害者総合福祉法（仮称）におけるパーソナル・アシスタンスとして、就労、就学、入院などを横断するシームレスな介護制度が、総合福祉部会の訪問系作業チームで検討されているところであるが、これに関連して、全国障害学生支援センターからの要望書を別紙2として添付する。

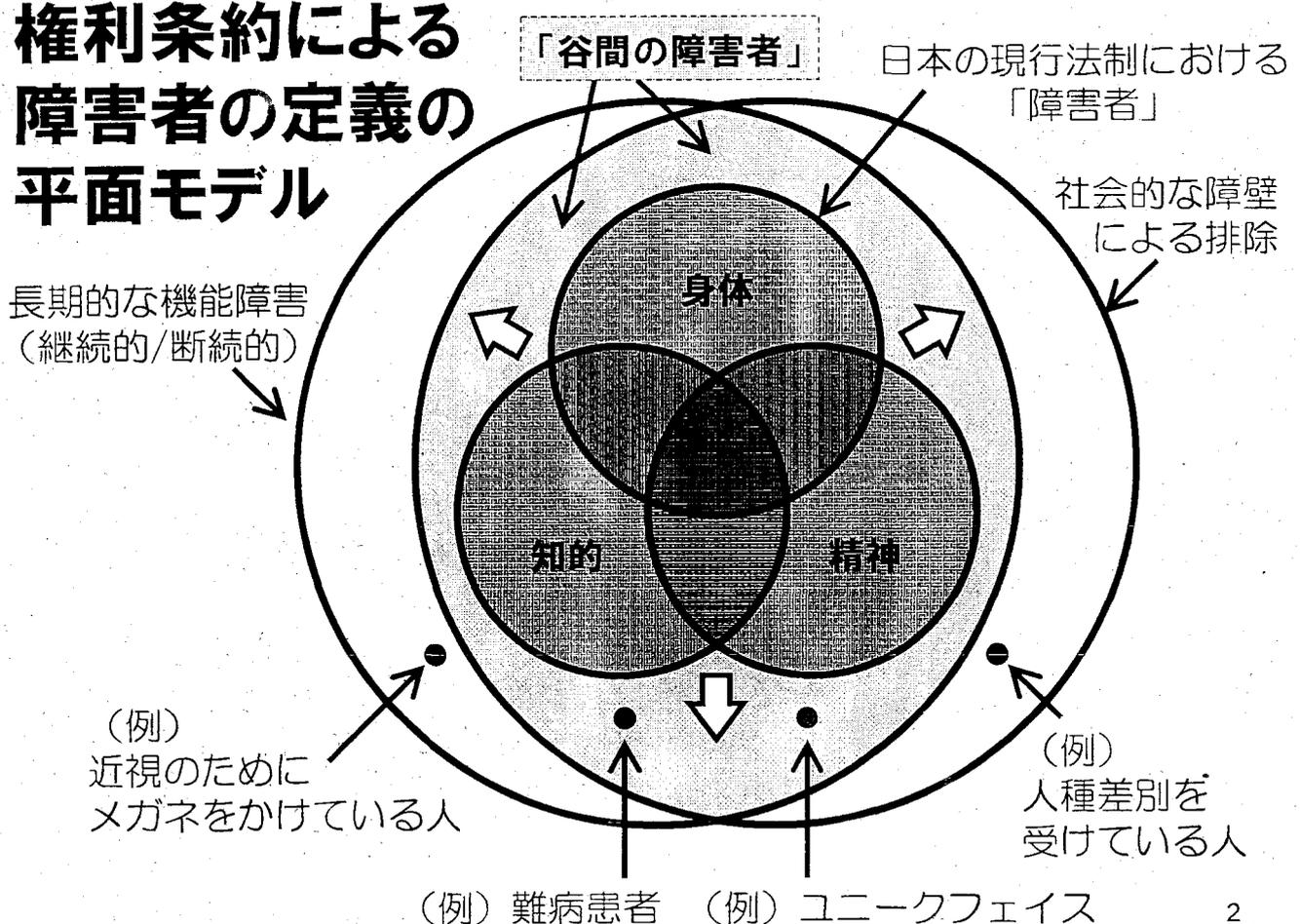
別紙1

権利条約における「障害者の定義」

- 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。（政府公定訳文案）
- Persons with disabilities include those who have long-term physical, mental, intellectual or sensory impairments which in interaction with various barriers may hinder their full and effective participation in society on an equal basis with others. （原文）

1

権利条約による 障害者の定義の 平面モデル



2

障害者制度改革における「障害者の定義」

- 権利条約における障害者の定義は、少なくとも「長期的な機能障害を有すること」と「社会的な障壁によって排除されていること」が重なった集合を含む、としている（以下「集合①」）。
- 日本の現行制度における障害者の定義は、身体障害者と知的障害者と精神障害者の合計とされており、これは集合①の部分集合だと考えられる（以下「集合②」）。
- 障害者制度改革（特に障害者基本法改正）における「障害者の定義」では、少なくとも、集合①から集合②を差し引いた差集合に向けて拡張することが不可欠ではないか？

3

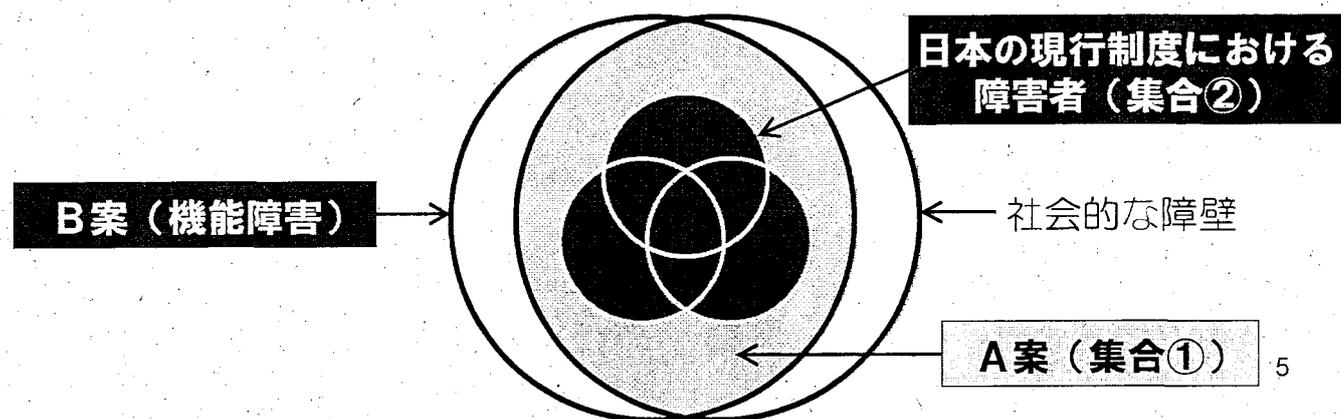
代表的な2つの議論

- そのうえで、集合①よりもさらに拡張して障害者を定義づける必要があるか否かが問題になるのではないか？
- このとき、「社会的な障壁によって排除されていること」を以って障害者の定義とすることは困難である（たとえば「人種差別を受けている人」も「社会的な障壁によって排除されている」から）。
- そこで、考えられる代表的な議論を2つ例示する。
A案：「長期的な機能障害を有すること」と「社会的な障壁によって排除されていること」の2条件に適合すること（集合①）を以って障害者の定義とする。
B案：「長期的な機能障害を有すること」を以って障害者の定義とする。

4

「機能障害」と「社会的な障壁」の重なり

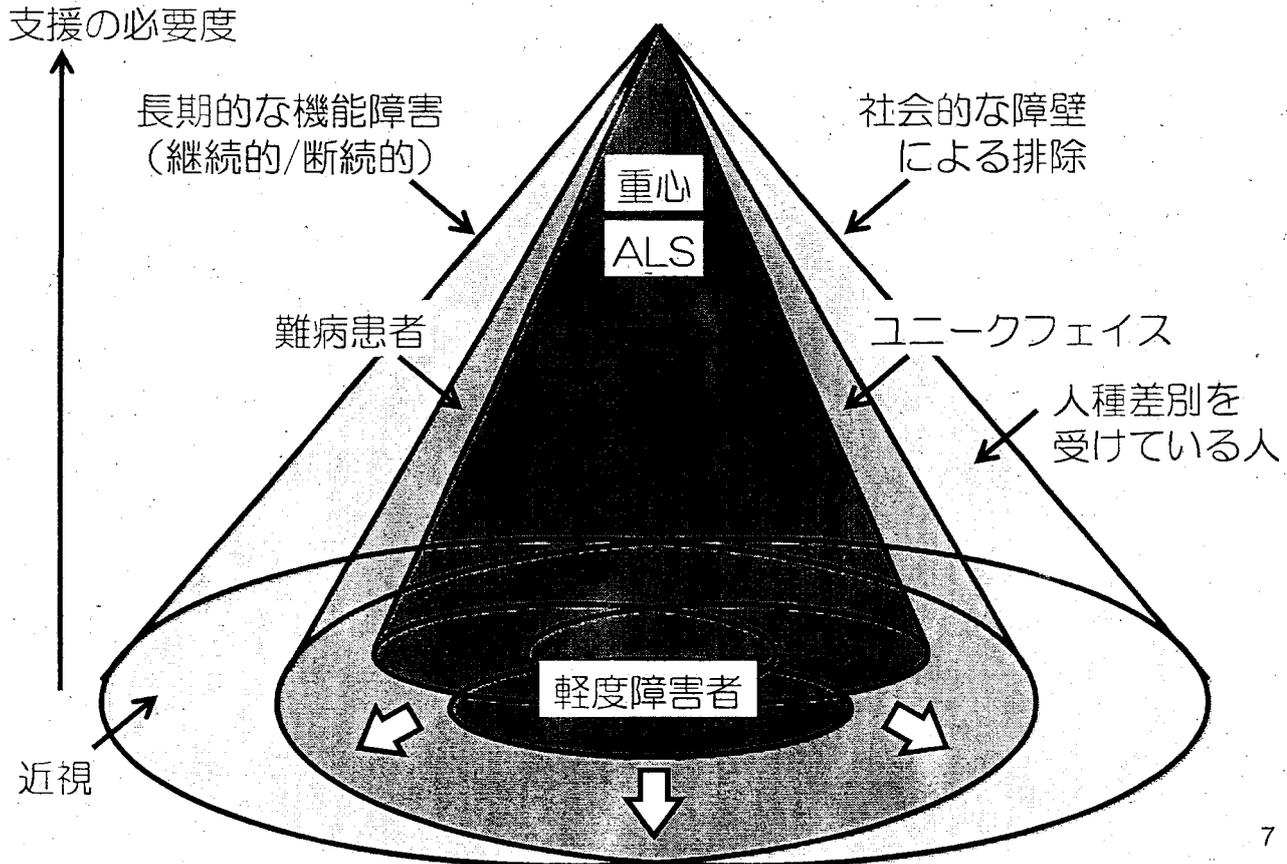
- A案は、権利条約が要求する最低ラインの定義である。この場合、「長期的な機能障害」と「社会的な障壁による排除」は、それぞれが「障害者であること」の必要条件となる。
- したがって、「障害者の定義」の問題は、「長期的な機能障害」と「社会的な障壁による排除」をいかに定義するかという問題に帰結すると考えられる。



「機能障害」だけで障害者を定義

- これに対して、B案は、医療モデルを最大限に拡張したものである。この場合、「長期的な機能障害」は「障害者であること」の必要十分条件となる。
- しかし、たとえば「近視であるがメガネをかければ日常生活に支障のない人」は、「長期的な機能障害」を有しているが、「社会的な障壁による排除」はほとんど受けていない（飛行機のパイロットになれない、など）。
- 単に「長期的な機能障害」だけで障害者を定義すると、このような人も包含されることになるが、それで良いのか？ あるいは、そのような人を障害者に含めないとすれば、「長期的な機能障害」をどのように定義すれば良いのか？

支援の必要度を加味した立体モデル



- 権利条約による障害者の定義の平面モデル (p2)

この図は、「長期的な機能障害（継続的/断続的）」と「社会的な障壁による排除」の2つの集合によるベン図で、2つの集合の重なり（積集合）が「権利条約における障害者の定義」である。

「日本の現行制度における障害者の定義」の集合は、身体障害者と知的障害者と精神障害者の3つの集合の合計（和集合）であり、「権利条約における障害者の定義」の内部に位置している（部分集合）。「権利条約における障害者の定義」から「日本の現行制度における障害者の定義」を差し引いた部分（差集合）が「谷間の障害者」となる。

- 支援の必要度を加味した立体モデル (p7)

この図は、前述の「権利条約による障害者の定義の平面モデル」を底面とする円錐である。この円錐の高さは「支援の必要度」に対応しており、底面に軽度障害者が位置し、頂点に重症心身障害児者やALS患者が位置している。

別紙2

2010年12月6日

障がい者制度改革推進会議

構成員 各位

全国障害学生支援センター

代表 殿岡 翼

高等教育での差別禁止と教育場面での介助サービス利用についての要望書

私たちは、障害をもつ当事者の立場から大学進学や学生生活についての情報提供をしている、非営利の民間団体です。障害をもつ学生の高等教育については、これまで障害者施策の中で十分位置づけられてきませんでした。そのため、入学後の障害学生に対するサービスが大学によって異なっているばかりでなく、障害を理由に受験や入学を大学などが拒否しても、直ちには違法とならず差別禁止が明確にされていないのが現状です。

当センターでは、これまで実施してきた「大学における障害学生の受け入れ状況に関する調査」の結果を踏まえ、高等教育での差別禁止を要望いたします。

また、障害者福祉施策の分野でも、障害をもつ学生の高等教育への進学は、制度の前提とされていません。前提とされていないばかりでなく、現行の制度では教育場面での自立支援法の利用は極めて制限されております。

障害者自立支援法（以下、自立支援法と略す）が施行されて以来、当センターには障害学生から自立支援法についての相談が、数多く寄せられてきました。その中で、大学など教育機関と自立支援法行政との間で、障害学生の介助（授業内の補助、授業以外の学生生活、通学など）をめぐる実施主体、費用などの押し付け合いが発生しております。その結果、障害学生が必要な介助を受けられない状況も発生しています。また、大学への入学ができなかったり、学生生活を継続できなくなることも起こっています。当センターは、そうした状況のもとで過ごす障害学生の教育場面での人的なサポートのニーズと課題を明らかにするため、アンケートを実施しました。アンケート結果および当センターに寄せられている相談事例から、教育場面での介助サービス利用について、要望いたします。

【政府・推進会議への要望事項】

① 障害者権利条約で、「あらゆる教育段階において障害者にとってインクルーシブな教育制度を確保することが必要とされている」ことをふまえ、大学など高等教育機関での障害者差別の禁止と合理的配慮を法制度に盛り込むこととともに、障害学生支援を障害者施策の中にしっかりと位置づけること。

- ・高等教育機関において、障害や、そのサポートができないことを理由とした出願拒否・受験拒否・入学拒否の禁止
- ・合理的な配慮をしないなど、障害者にとって不利な条件で、高等教育機関への入学試験を実施することの禁止
- ・高等教育機関において、障害者が十分に学び、学生生活を送れるよう、制度的・物

高等教育での差別禁止と教育場面での介助サービス利用についての要望書

理的・人的サポート環境を整備すること

- ② パーソナルアシスタントの理念にのっとり、障害者本人がどの場面で介助を受けても同じサービスが受けられるよう、教育場面（授業内・学生生活・通学）でも必要な介助サービスが使えるようにすること。
- ③ 厚生労働省、文部科学省の垣根を越え、障害者本人がひとつのサービスとして介助を受けられるよう制度設計し、必要な財政支援については省庁間で協力して確保すること。
- ④ 推進会議が発足以来目指してきた「制度の谷間」のない新総合福祉法制定に際して、教育分野が再び制度の谷間に落ちることのないよう、必要な施策を追加すること。

【要望の背景】

①大学における障害学生の受け入れ状況

障害を理由に受験や入学を拒否する大学があり、入学後の障害学生に対するサービスが大学によって異なっている。※別紙2-1 参照

②教育場面で自立支援法が使えない現状での課題

課題1：自立支援法が授業内・学生生活・通学などで使えないことで、教育場面での介助が確保できず、それが理由となって、合格したにもかかわらず大学などへの進学をあきらめなければならない学生がいる。

課題2：日常生活での介助とその必要性は同じなのに、教育場面で自立支援法が使えないことで、入学後の教育場面での介助を友人やボランティアに依存するなど、確実性の低い、不十分な状況で本人が介助を受けなければならない状況が続いている。

※アンケート結果および当センターに寄せられている相談事例を集約。課題の具体的な状況は、別紙2-2 を参照。

【今回実施したアンケートの概要】

調査名：障害学生と自立支援法利用についてのアンケート（肢体障害者向け）

実施団体：全国障害学生支援センター

協力：DPI（障害者インターナショナル）日本会議

目的 障害学生の教育場面での人的なサポートのニーズを明らかにして、障害者自立支援法（以下、自立支援法と略す）に代わる新たな制度を制定する際に、制度の不備で使いにくいものが残らないよう事例を収集して課題を明らかにすることを目的とする。

対象 18歳以上の肢体障害のある当事者で、自立支援法が完全施行された2006年10月以降に大学などの教育機関に在籍した経験のある方

調査期間：2010年10月7日から末日 回答数 10

要望書についての連絡先 全国障害学生支援センター

所在地 〒252-0318 神奈川県相模原市南区

上鶴間本町3-14-22 田園コーポ3号

TEL・FAX 042-746-7719 Eメール info@nscsd.jp

大学における障害学生受け入れの現状 (2008 調査より)

全国障害学生支援センター

障害学生の受験を認めるかどうか、入学試験や入学後に、障害学生の支援をするかどうかは、各大学に任されており、対応が不十分。そのため、障害学生が希望する大学を受験できない、障害をもたない学生と同質の学生生活が送れない状況が、各地で起こっている。

表1 障害学生の在籍状況 ※「在籍あり」と回答した大学 295 校の内訳

障害種別	大学数 (校)	人数 (人)	平均在籍人数 (人)
肢体障害	235	756	3.2
聴覚障害	180	543	3.0
内部障害	87	355	4.1
視覚障害	101	222	2.2
発達障害	33	110	3.3
精神障害	25	78	3.1
重複障害	22	24	1.1
知的障害	5	4	0.8

1. 障害学生の受験可否

受験可：障害学生が大学に志願する前の段階で、受験を認めている状態。

受験可否未定：個々の障害学生の障害程度や、入学後のサポート可否を検討した上で、大学が受験を認めるかどうかを判断する状態。

受験不可：障害学生の受験を認めていない状態。

表2 障害学生の受験可否

	受験可		受験可否未定		受験不可	
	大学数 (校)	有効回答比	大学数 (校)	有効回答比	大学数 (校)	有効回答比
肢体障害	244	56.5%	181	41.9%	7	1.6%
聴覚障害	230	53.2%	187	43.3%	15	3.5%
視覚障害	194	44.9%	218	50.5%	20	4.6%
内部障害	188	43.5%	233	53.9%	11	2.5%
精神障害	112	25.9%	284	65.7%	36	8.3%
発達障害	85	19.7%	305	70.6%	42	9.7%
知的障害	78	18.1%	301	69.7%	53	12.3%

2. 受験時の配慮

何らかの配慮をする大学は増えてきているが、必ずしも障害学生が望む形になっていない。受験を認めても、配慮が不十分なため、結果的に障害学生の能力が十分に評価されない現実がある。

表3 肢体障害 受験時配慮内容 ※「入学試験で配慮あり」と回答した大学 350 校の詳細

配慮内容	大学数 (校)	有効回答比
拡大文字用紙に解答	52	14.9%
チェックによる解答	32	9.1%
代筆での解答	19	5.4%
パソコンによる解答	16	4.6%
車での来校を認める	149	42.6%
試験室入り口までの付き添いを認める	137	39.1%
別室受験	132	37.7%

表4 聴覚障害 受験時配慮内容 ※「入学試験で配慮あり」と回答した大学332校の詳細

配慮内容	大学数(校)	有効回答比
面接時の筆談	66	19.9%
手話通訳者の利用	18	5.4%
手書き要約筆記者の利用	11	3.3%
パソコン通訳者の利用	3	0.9%
座席位置の配慮	141	42.5%
補聴器の使用	126	38.0%
注意事項の文書伝達	104	31.3%

表5 視覚障害 受験時配慮内容 ※「入学試験で配慮あり」と回答した大学324校の詳細

配慮内容	大学数(校)	有効回答比
拡大文字による出題	94	29.0%
点字による出題	67	20.7%
パソコンでの出題	6	1.9%
車での来校を認める	130	40.1%
別室受験	128	39.5%
試験室入り口までの付き添いを認める	125	38.6%

3. 入学後の支援

障害学生は、入学後もさまざまな分野での支援が必要だが、下表のように実施は不十分。

表6 入学後の支援内容

支援内容	大学数(校)	有効回答比
一般講義での配慮	210	48.6%
定期試験での配慮	193	44.7%
体育実技での配慮	162	37.5%
語学授業での配慮	101	23.4%
実習での配慮	92	21.3%
実験での配慮	55	12.7%
肢体障害学生への支援	174	40.3%
聴覚障害学生への支援	139	32.2%
視覚障害学生への支援	111	25.7%

注1：上記の表は、全国障害学生支援センターが実施した「大学における障害学生の受け入れ状況に関する調査」の結果をもとにしている。 調査期間：2006年12月～2007年3月実施

調査対象：全国すべての大学・大学校 745校 回答数：420校（56%）

数字は、特別な表記がない場合、回答大学数420校に学部別回答を含めた、計432校中の内訳。

各大学の詳細なデータは、書籍『大学案内2008 障害者版』にて公表。

注2：調査・書籍について参考154国会 衆議院 厚生労働委員会6号 2002年4月5日 石毛えい子議員
154国会 参議院 内閣委員会8号 2002年4月9日 田嶋陽子議員

注3：全国障害学生支援センターは、障害をもつスタッフを中心に、調査、相談・情報提供、機関誌の発行、障害学生交流会の開催等を行うボランティア団体。平成20年度バリアフリー・ユニバーサルデザイン推進功労者表彰の「内閣府特命担当大臣表彰優良賞」に選ばれた。

全国障害学生支援センター 問い合わせ先

〒228-0818 神奈川県相模原市上鶴間本町3-14-22 田園コーポ3号室

電話・FAX 042-746-7719 E-mail info@nscsd.jp URL <http://www.nscsd.jp/>

高等教育での差別禁止と教育場面での介助サービス利用についての要望書 別紙 2-2
～ アンケート結果および当センターに寄せられている相談事例を集約 ～

課題 1：自立支援法が授業内・学生生活・通学などで使えないことで、教育場面での介助が確保できず、それが理由となって、合格したにもかかわらず大学などへの進学をあきらめなければならない学生がいる。

※以下 5 件は、別々の事例です。

①本人から

スクーリングにはヘルパーを使ってはダメですと行政から言われました。

②障害学生の親から

18 歳になる娘が大学に合格しました。しかし、生まれつき障害があり四肢麻痺で座位不能です。大学でも常時介助者を付けないとノート取り、トイレ等何もできない状態です。大学からも介助者をつけるよういわれていて介助者なしでの登校は拒否されております。市役所等相談しておりますが、「障害学生支援」の助成を活用した運用を大学に打診しましたが断られ、障害者自立支援法の活用でヘルパー派遣を厚生労働省に打診しましたが、こちらも在宅介護が基本で断られました。折角合格しましたが、このままでは進学できないことになりそうです。何か手立てがありませんでしょうか。

③福祉事務所から

行政から大学に介助派遣できない。ボランティアなどを集めるにはどうしたらよいか？

④ボランティアセンターから

学内で使える公的支援を教えて欲しい。

⑤肢体不自由特別支援学校教員から

現在、本校の高等部には、3 年生に大学希望の生徒がいます。トイレや食事、授業補助等の支援が必要な生徒です。大学側としては、経営を考え、社会保障としての公的支援が制度上はないものの利用できないか等の話もしてもらっていますが、行政としては「大学がすべきこと」で話が平行します。本人は、学内の支援を保護者に求めることは拒否しています。このような状況でなかなか具体的な動きの展望が見失いかけてきました。

課題 2：日常生活での介助とその必要性は同じなのに、教育場面で自立支援法が使えないことで、入学後の教育場面での介助を友人やボランティアに依存するなど、確実性の低い、不十分な状況で本人が介助を受けなければならない状況が続いている。

「授業内」「授業以外の学生生活」「大学への通学」に分けて集約。

・授業内

①基本的に私は通信学生なので自宅でレポートを書き、時々テストを受けたり、スクーリングに行ったりしています。

しかし実際のところ通信大学の書類はかなり煩雑で、なかなか今のヘルパー制度では人材が足りず、またパソコン操作が苦手なヘルパーさんも多いため毎回ふうふう言っております。

また学内でのサポートは学内から派遣された介助者が、学校までの行き帰りについては学外のボランティア団体が数珠繋ぎで行ってくれてはいますが、やはり時間に制約があったり、遅刻せず到着して欲しいのに、それができなかつたりするととても迷惑をかけるので非常に神経を使います。また技術がまちまち、研修ができない等により、トラブルが生じることはありますが、とりあえず今は少ない資源の中で何とか回していかなければならないのでそう贅沢を言っている場合ではありません。

ただやはり連絡不行き届き、介助内容を勝手に主催者側が決める等は問題だと思います。

②ノートテイク：人によって情報保障に差があり、ヘルパーの判断で情報が限られてしまうことがある。授業内容の要点をつかめていないことがあり、復習をする際に不便が生じる。主にPCを利用しているが、タイピングの速さがノートテイクの内容量を左右する。

コミュニケーション支援：私はアウトプットに時間がかかる為、ディスカッションの場面などでは、言いたいことを発言する頃には、話題が変わっているということが多々ある。私自身は、言いたいことをより速く伝えられるように、短い単語でアウトプットする工夫をしている。しかし、ヘルパーがその意図を汲んで意味を広げて文章化したり、わかりやすく説明出来なければ、私が伝えたい内容は他者にまで届かないことがある。私とヘルパーの感情の相違が、正確な言葉を読み取ることの妨げにもなる。さらに、発言のタイミングがヘルパーの積極性や個人が持つボキャブラリーの量に左右され、会話の質に差が生じる。

③実費でヘルパーを使ったり自分でボランティアを募ったりしなくてはならないため、金銭や労力がかかる。

④学校の授業に関係することにヘルパーを利用出来ない際、ボランティアや友人に依頼していた。ヘルパーのような責任感をもって仕事をしてくれない人もおり、授業に遅刻するなどの事態が多く発生した。授業を受ける権利を奪われた。ヘルパーには給料が発生するため、私から無駄な用事や頼みにくいことも依頼しやすい。

・授業以外の学生生活

①学内の身辺介助や移動の補助は、自立支援法では行えないため、学内でボランティアを募ったり、有料のヘルパーを使ったりしていた。ボランティアの人数は決して十分とは言えず、また、有料だと金銭の負担が大きい。ヘルパーだと(ボランティアに比べて)確実にくるが、時間単位のため、生理的なトイレの時間を意識的に決めなくてはならない。

②基本的にその場その場で、最低限度のことを、その場にいる人に頼まなければならないので、もし断られたりした場合、どうすることもできない状況になります。また究極にどうしようもなくなると、学生課に行けば良いんだとは思いますが、入り口に高い段が2個あるために私は入ることができません。

ただ介助者を付けてしまうことが他の学生との交流をできなくさせる要因になったり、スケジュールを固定化することに繋がり、自由度が下がる気もしていて介助者を付ければ良いの一言ではかたづけられない気もしています。

ただ実際はそんな余裕は無いというのが、実情ではあります。

③サポートに関する学内の人員不足と、自立支援法の現行制度の対象外となってしまうため必要なサポートが受けられない。

④大学でも自立支援法が適用されれば、もっと自由に動くことができる、いろんなことに参加できるのと思います。

・大学への通学

①ヘルパーを探すことが困難。

②サポートの人数を増やすため、通学介助については異性も募った。そのため、トイレ介助のようなデリケートな介助は通学中は頼めなかった。

③基本的にボランティアなので、時間やスキルに差があり、時間通りに到着できるかが未知である。

また最寄り駅までの移動になるので、電車にきちんと時間通り乗せてもらえるかも皆無である。

④通学は、自立支援法の現行制度の対象外となってしまうため必要なサポートが受けられない。また、下校時に通学路上にあるスーパーなどで買い物やその他の移動支援が必要なときであっても、いったん下宿に戻らなければ、ヘルパーが使えないのは、かなり不便である。

⑤宿泊介助で、スクーリングに同行し、スクーリング時の介助全般を引き受けて欲しい。
(私専属に一人雇ってやり方等を教育すれば可能です。)またテスト等の付き添いもそのやり方で来て貰えれば慣れた介助者が来るので、安心です。

⑥雨風が強い日の通学が心配。

以上

「交流及び共同学習」では「インクルーシブ教育」は実現できない

障害者権利条約批准・インクルーシブ教育推進ネットワーク

(2010. 10. 18)

1. 分けていることを問わずして、「交流」を評価すべきではない

「交流はやらないよりやったほうがよい」と言われてきた。それは、分けられた側の子どもたちや教師からの要求からはじまったことであり、分けられている現状がある以上、そうせざるを得ないからである。しかし、分けていることを問わずして、「交流」を評価すべきではない。

「適正就学」を盾にずっと子どもたちを分け続けてきた文科省が、こんどは「交流及び共同学習」を「インクルーシブ教育システム構築のための漸進的取組」だと言っている。以下、「交流及び共同学習」が障害者権利条約の言う「インクルーシブ教育」につながるものではないことを、その歴史的経緯から明らかにしていきたい。

2. 原則分離の姿勢を貫き通してきている文科省

(1) 分けたくえでの交流

- ・1961年「我が国の特殊教育」(文部省広報資料18)にみられる、障害児教育の二つの意味
 - ①障害のある子のための「能力に応じた教育の機会均等」②障害児が普通学級にいて、『障害の無い子の教育そのものが、大きな障害を受けずにはいられません。』障害児を分けることによって『普通学級における教師の指導が容易になり、教育の効果があがる』とある。
- ・1979年 国際障害者年(障害者の完全参加と平等)を前に養護学校義務化
 - 「盲・聾・養護学校学習指導要領」に交流について記載される
 - 『児童又は生徒の経験を広め、社会性を養い、好ましい人間関係を育てるため、学校の教育活動全体を通じて、小学校の児童又は中学校の生徒と活動をともにする機会を積極的に設けるよう配慮する』
- ・1980年 普通学級に対しては、事務次官通達として「心身障害児理解・認識推進事業」を出し、交流教育の趣旨理解の徹底を促した。以後、研修会・啓発資料配布・研究指定校などに取り組む。
 - 文科省は研究指定校での成果をさかんに発表したが、日教組の教研集会などでは、交流を拒む子のことや問題点が報告されている。まさに「いっしょがいいなら、なぜ分けた」という障害児学級の子どもの声がそれを象徴している。また、交流教育の徹底などはされておらず、現場では「交流」をするかどうかは、担任教師に任されていた。交流を実施しないことで批判を受けることはなかったが、交流をより進めようとする、「行きすぎた交流」と批判され、時間制限がされていた。このことから、文科省が本腰を入れて、交流に取り組んできたとは言えない。
 - 一方、保護者に向けては、障害児教育の正しい理解と適正就学のための啓発資料を毎年作成し配布してきている。
- ・1998年「小学校学習指導要領：総則第5 指導計画の作成にあたって配慮すべき事項」に交流について記載される。
 - 『小学校間や幼稚園、中学校、特別支援学校などとの間の連携や交流を図るとともに、障害のある幼児児童生徒や高齢者などとの交流の機会を設けること。』と、普通学級における交流の教育的意義が明記されたが、高齢者の交流と同じ扱いがされている。
 - 「解説」では、『障害のある幼児児童生徒との交流は、児童が障害のある幼児児童生徒とその教育に対する正しい理解と認識を深めるための絶好の機会であり、同じ社会に生きる人間として、お互いに正しく理解し、共に助け合い、支え合って生きていくことの大切さを学ぶ場でもありと考えられる。』とその目的が書かれている。内容として『直接的な交流(学校行事や学習を中心に活動を共にする)と間接的な交流(文通や作品の交換)』が紹介されている。
 - 指導要領に書かれたからと言って、現場に交流の強い指導があったわけでもなく、担任任せであったことは変わらなかった。
- ・2004年 障害者基本法の一部改正において、「交流及び共同学習」が表記される
 - 「共同学習」は「どの子も分け隔てなく共に学び育つ」という「統合」の趣旨を踏まえたものとして提起されたが、これまでの「交流」と合わされて「交流及び共同学習」として表記された。
- ・2007年 学校教育法一部改正 特別支援教育実施
- ・2008年 「小・中学校新学習指導要領総則：第4 指導計画の作成にあたって配慮すべき事項」に個別指導計画の作成と交流及び共同学習について記載される。
 - 『(7) 個々の児童の障害の状態等に応じた指導内容や指導方法を工夫し計画的、組織的に行うこと。(12) 小学校間や

幼稚園、中学校、特別支援学校などとの間の連携や交流を図るとともに、障害のある幼児児童生徒との交流及び共同学習や高齢者などとの交流の機会を設けること。』

「交流」については、文言が「交流及び共同学習」に変わっただけであるが、個別指導計画の作成によって、目的や効果等が強調されるようになってきている。

(2) 世界的な「統合」に対する動きに対して文科省が行ってきたこと

- ・1981年8月 「文科省が中央心身障害者対策協議会の国際障害者年特別委員会に提出した文書」
障害の重い子どもを小・中学校で教育することの問題点として、以下4点を指摘している。① 障害の重い子どもに対しては、小・中学校では、適切な教育ができない。② 一般の子どもたちの教育に支障が生じる恐れがある。③多額の財政負担を強いられる。④現行の特殊教育制度、ひいては学校教育制度全体の根幹に触れる大きな問題となる。
- ・1993年 国連 障害者の機会均等化に関する基準規則
役人を派遣し「規則六 教育条項 第8項」を入れさせ、特殊教育の必要性を訴えた。
- ・1994年 ユネスコ サラマンカ宣言
役人を派遣していたにも関わらず、文科省からはすぐには内容の紹介がなかった。また、同年ドイツが統合教育に変わったことも、文科省が公表したのは2年後だった。
- ・2008年 過去2回にわたり国連の子ども権利条約委員会から、分離別学体制を改め、統合教育を進めるよう勧告を受けていた。それに対して、「交流及び共同学習によって、統合教育が進展している」と報告している。

(3) 意味が変質して使われるようになった「共同学習」

「交流及び共同学習」は2004年の障害者基本法の一部改正において、生まれた言葉である。その審議過程では、普通学級に在籍している障害をもつ子の存在が認められ、どの子どもも分け隔てられることなく共に学び育つためのものとして「共同学習」が提起されが、当時の政治状況の中で「交流及び共同学習」という形で表記された経過がある。付帯決議には、「分け隔てられることなく共に」という文言が残され、その趣旨から、「交流学习」と「共同学習」は、「分離した上でいっしょにおこなう学習」と「統合した上でおこなう学習」として、本来、別の意味を持つものであった。しかし、文科省は、障害者基本法の一部改正以降、「交流及び共同学習」として、一つの言葉として使うようになり、現在に至っている。

文科省HP：「交流及び共同学習ガイド」によると

- ・障害のある子どもと障害のない子どもと一緒に参加する活動は、相互のふれ合いを通じて豊かな人間性をはぐくむことを目的とする交流の側面と、教科等の狙いの達成を目的とする共同学習の側面があるものと考えられます。「交流及び共同学習」とは、このように両面の側面は一体としてあることを明確に表したものです。また、この二つの側面は分かちがたいものと捉え、推進していく必要があります。
- ・活動場所がどこであっても、在籍校の授業として位置付けられていることに十分留意し、教育課程の位置付け、指導の目標などを明確にし、適切な評価を行うことが必要です。

と解説されている。「分け隔てられることなく共に」として出された「共同学習」は、それまでもおこなわれていた教科における交流の意味に変質させられてしまい、分けた上でのそれぞれの教育課程における教科学習として位置づけられるようになったのである。つまり、「交流及び共同学習」は以前の「交流学习」となんなら違いがないのである。そればかりか、新学習指導要領では、「教科の目的達成」までもが問われ、交流も「できる・できない」の評価のもとで行われるようになり、「できない」ことで更に巧みに分けられはじめているのである。

3. 分離したままの交流ではなく、統合したうえで、必要な配慮と支援を

「交流」のはじまりは、分けられた側からの、社会性や人間関係の豊かさを求めるものであり、本来は、「統合」に向かうべきものであった。しかし、文科省は一貫して「原則分離」の教育制度を変えず、国内外の「統合」の動きに対しても、積極的に関わろうとしてこなかった。にもかかわらず、「交流及び共同学習」の進展によって「インクルーシブ教育」が実現するかのように論じている。その論理が詭弁であることは、以上の経緯からも明らかである。障害によって分けた上で編成したそれぞれの教育課程の目的に見合った「交流及び共同学習」の進展は、結局、さらなる分離を進めていくことになり、インクルーシブ教育とは反するものである。

障害者権利条約のめざす共生社会の実現のためには、「共に学び共に育つ」という根本的な教育の目的をたて、原則分離の教育制度を改め、どの子どもも普通学級に籍を置き、その上で、必要な配慮と支援をおこなっていくべきである。

交流及び共同学習は本当に共生社会に貢献しているの？

～アンケート調査の結果より(抜粋)～

文部科学省は「交流及び共同学習は、障害のある子どもの自立と社会参加を促進するとともに、社会を構成する様々な人々と共に助け合い支え合って生きていくことを学ぶ機会となり、ひいては共生社会の形成に役立つ」としています。(『交流及び共同学習ガイド』文科省 HP より引用 2010/8/5)そこで、インクルネットでは、交流及び共同学習の意義に関するアンケート調査を行いました。アンケートはインターネット及びインクルネットの賛同団体を通じて配布・回収(2010年8月15日～9月15日)。その結果、見えてきたことは以下の4点です。

1 「交流及び共同学習をして良かった」という意見

- ・(交流学校の児童に)地域で声をかけられうれしかったと保護者から聞いた。(教員 特別支援学校)
- ・回を重ねる毎に、一緒に活動に誘ってくれたりと関わりが増えてきた。(教員 特別支援学校)
- ・児童が同世代の子どもとかかわるとき、教師には見せない楽しい表情をする。(教員 特別支援学校)
- ・車いすの子でも、学校生活が送れることを、子どもたちや父兄にもわかってもらえた。(保護者)
- ・いろいろな行事に参加できるよう、学校全体で考えてくれた。(保護者)
- ・普通校という世界を知らない生徒と保護者に、地元校での生活を垣間見させることができた。でも、相手校の生徒が遠巻きに眺めているだけだった。(教員 特別支援学校)

→ でも、これらは異なった学校にいるために起こるマイナス点(子どもや保護者が地域で知られていない、偏見がある、子どもたちや地域の学校が障害のある子への関わり方がわからない等)を補うものでしかないのでは？

2 交流及び共同学習は共生社会の「きっかけ作り」にはなるという意見

- ・形式的は年間行事としての交流は、きっかけ作りにはうまくやればなるかもしれないけど、実のあるものにはならないと思う。(教員 特別支援学校)
- ・交流及び共同学習ではやはり限界があり、共生教育の実現という目標は達成できないと思う。「やらないよりもやったほうがまし」(生涯の早いうちに「障がい」者と出会う、体験するという意味で)という程度だと思う。(教員 特別支援学校)
- ・現実の別学体制で限られた回数での交流では深まりは難しいと思う。だが、交流しないよりはしたほうが、お互いに理解し合うことで地域で生きやすい場作りや経験の広がりにおいては意味があると思う。(教員 特別支援学校)
- ・交流学級で、お客さん扱いになるのがほとんどです。(保護者)

→ 共生社会を実現するかは疑問であるという声が多く見られました。

3 交流及び共同学習の取り組みは、障害のある子とない子が接することは日常的ではないことを子どもたちに教えてしまう

(1) 障害当事者本人から

- ・長い学校生活のうち、一時期だけ交流及び共同学習をしても何の意味もない。(本人、特別支援学校卒業)
- ・特別支援学校から年に一～二回居住地交流をしていたが、近所の友達が作れなく遊べないから、一般学校に行きたかった。(本人、特別支援学校卒業)

(2) 交流先の子どもたちの様子から

- ・交流先の児童の感想が、「(障害があっても)一生懸命生きている」とか「僕もがんばろうと思った」等が多く、そこで止まってしまうこと。(教員 特別支援学校)
- ・いかにもその場限りの態度であったり、教員に言われて仕方なく介助などを行っている場面に遭遇した。(教員 特別支援学校)

(3) 結果として障害や違いを強調し、自然な人間関係にはならない

- ・何もやらないよりは少しでもやった方が良いのかもしれないと思う反面、特別支援学校の人たちと自分たちとは違う存在だと言うことのみ、強調されてしまう危険性を常に感じている。本来ならばあなたと一緒に勉強したり生活していたりしたかもしれない存在、同世代の仲間だという意識になるのか、疑問に思ってしまう。小中学校まで同じクラスであった同級生が、たまたま交流会で再会して、複雑な表情を見せていたのが忘れられない。(特別支援学校 教員)
- ・一つのきっかけになるかもしれないが、その学校で生活していないことは、ともに生き、いやなことも好きなことも共有できる人間関係にはなりにくい。どうしても表面だけの(形だけの)知識と理解になり、深い人間関係は築けない。(保護者)
- ・障害のある人は必ず誰か近くに世話する人がいるという印象を持たせやすい現在の交流では、取り出す発想を生むが、「ともに」という考えが出にくいのではないのでしょうか。(保護者)

4 交流及び共同学習ではなく地域の学校で日常的に一緒に過ごすことが共生社会につながる

(1) 特別支援学校から地域の学校に転籍した子どもの保護者の回答から

交流は年に3回。交流ではやはり「自分たちとは違う子」という意識が子どもたちにあったように思う。近づいて話しかけたりする子は1~2人で、本人に話すというよりも保護者に話しかけていた。

地域の学校に転籍して普通学級で過ごすようになると、子どもたちは「自分たちの仲間」という意識で接してくれる。本人に話しかけ、車いすを押し、よだれを拭き、手をつなぎ、図工で作った作品をプレゼントしてくれた。誰かに言われたのではなく、子どもたちが自然にやっている。言葉によるコミュニケーションが苦手なうちの子を前に、子どもたちは会話をする。水筒を前にしてさわったら「お茶がほしい」。さわらなかつたら「いらない」。うちの子がさわると「ほしいと言っているから飲ませてあげよう」という。子どもたちが日常を共に過ごしたからこそ成り立つ会話。

交流では得られなかったこと。それは近所を散歩しているときに名前を呼んで駆け寄ってくれること、大きなお祭りの人混みの中で声をかけてくれること。地域にあるスーパーでじろじろ見られないこと。全て普通学級で過ごすようになってから得られたこと。

兄は弟が自分と同じ学校に入ったことをとても喜び、また、弟の車いすを押し、二人だけで近所を散歩するなどしている。堂々とこの町で生きている。

以上のことは、交流をしていた特別支援学校時代にはとうていあり得なかったことで、想像すらできなかったこと。日常を共に過ごすからこそ、「こういう時はこうなんだ」ということを感じ取れる。だからこそ共に助け合うことができるし、人権と個性を尊重し会えるし、共生社会の実現を目指すことができる。ゆえに、交流及び共同学習はインクルーシブ教育とは言えない。(保護者)

(2) 交流及び共同学習をインクルーシブ教育へつなげる実践を

・数年前に担任していた児童のことであるが、6年間の居住地交流の結果、卒業に当たり交流校の友だちから一緒に中学校に行こうの一言で迷いが吹き飛び地域の学校に進学しました。その後も友だちの支えで苦しいこともあるが学校生活を楽しんでいる。とてもたくましく成長したし友だちもごく自然なことをして接しているように感じる。(教員 特別支援学校)

障害者基本法に権利規定を設けることの必要性についての意見

2010年12月2日

大谷 恭子

総則基本理念に基本的な権利を書き込むべきことは、10月12日総則たたき台において意見提出したが、これに加え、以下の理由で、各則においても、各施策義務の前提として、それぞれの権利の内容を規定するべきである。

1、障害者権利条約の権利性

国連は、1947年世界人権宣言を宣言して以来、国際人権規約においてこの内容を条約化し、さらに個別に人種差別撤廃条約、女性差別撤廃条約、子どもの権利条約、障害者権利条約と、各人権条約を採択してきた。これは、宣言から法規範性のある規約へ、さらに全ての人権を網羅的に保障する国際人権規約から、人種、女性、子ども等属性ごとに各人権の内容を個別的に確定し、具体的に保障しようとしてきた歴史であるともいえる。すなわち人権の保障は、各人権の抽象的、網羅的、カタログ的な保障から、これを具体化する過程で、各人権の内容を個別に明確にし、更にこれを実現する手段を意識したものに発展してきているのである。その根拠はこれを必要とする立法事実が存していたということに尽きる。抽象的な規定だけでは解消しえない根深い差別と人権侵害の広範な事実が存していることを、共通に認識したからこそ、各種人権条約を採択し、これの批准を各国に迫り、国際監視の中で人権の国際水準を維持しようとしてきた。

障害者権利条約はまさに障害者の人権の具体的保障のための条約であり、障害者を権利主体とし、各権利の内容を確定し、さらに国際監視を政府報告だけではなく、個人通報制度を設け、また国内においてもモニタリング機構の必要性を明記したものとなっている。この人権条約としての障害者権利条約の国内法整備として障害者基本法を改正するのであるから、障害者がどのような権利を有しているかを明記することの必要性は自明のことであるように思われる。

2、人権条約批准と国内法整備

にもかかわらず、従来わが国は人権条約批准時の国内法整備の過程にあっても、差別の禁止を明記せず、また各権利を明文で規定することを避け、福祉として規定してきた。たとえば以下の条約批准時の国内法整備は以下のとおりである。

(1) 女性差別撤廃条約(1985年批准)と『雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保等に関する法律』(雇用機会均等法)(1985年)

女性差別撤廃条約はあらゆる分野における差別を禁止したものであるが、わが国にはそれまで、雇用段階の差別を禁止した法律を有していなかった。よって批准時にこの段階の差別を禁止する法律が必要だったのであるが、政府は、これを1972年制定された勤労婦人福祉法を改正することによって、しかも差別の禁止ではなく努力義務にとどまり(女性差別撤廃委員会からの数度の勧告を受けて1997年ようやく禁止規定に改正された)、女性が働き続けるために必要な妊娠出産時の「保護規定」は雇用における権利というよりも福祉として規定された。

(2) 家族的責任を有する男女労働者の機会及び待遇の均等に関する条約(家族的責任条約)(1995年批准)と『育児休業、介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律』(育児・介護休業法)(育児休業については1993年)

家族的責任条約は明確に「家族的責任を有する労働者が、差別されることなく、また、できる限り職業上の責任と家族的責任との間に抵触が生じることなく職業

に従事する権利を行使することができるよう・・・」（条約第3条）とし、差別されることなく働き続ける権利があることが前提となっている。しかし、これの国内法である育児・介護休業法は、労働者の福祉を増進することを目的（第1条）とし、育児・介護休業を労働者の権利ではなく、福祉として位置づけられた。

（3）人種差別撤廃条約（1995年批准）と『アイヌ文化の振興並びにアイヌの伝統等に関する知識の普及及び啓発に関する法律』（アイヌ文化振興法）（1997年）

国際人権規約は少数民族の権利を規定しているが、政府はアイヌ民族を少数民族として認めず、よって国内法整備はされてこなかったのであるが、人種差別撤廃条約批准時に、ようやく北海道旧土人保護法を廃止した。そして、このとき、これに代わる少数民族に対する差別を禁止し、アイデンティティの保障としての言語使用権を含めたアイヌ人権法が必要であったのであるが、文化振興法を制定するにとどまった。

3、人権条約の実効性

以上のごとく、従来わが国は条約の各権利規定を国内法化することを避け、個人の権利規定とせず、福祉として行政の施策義務として位置づけるか、文化振興の問題にとどめてきたのであるが、これは、国際社会が認知した立法事実を無視もしくは軽んじたからに他ならない。法は立法の必要性を立法事実として認識することによって制定される。国際社会がその必要性を認め、各権利を条約として成文化し、これを批准したにもかかわらず、国内法としては権利性を認めないなどということは、条約の優位性からも論理的に首肯しえない。この結果、わが国の人権条約の実効性は誠に不十分であり、再三にわたり国連の各人権委員会から勧告が出されているのである。また裁判における法規範性としても軽んじられている。要するに条約をより実効性のあるものとするためにも、条約に規定されている各権利を国内法に明記することが必要なのである。

これとの関連で、わが国は国際人権規約以降、各人権条約の個人通報制度（選択議定書）を留保し、未だに一つも批准していないが、これも人権条約に規定された個人の権利を国内法に個人の権利として規定しない姿勢と共通であると思われる。

しかし現政権は、個人通報制度の批准を公約しており、近い将来、これが実現することが予想されている。よってこの観点からも、今までの姿勢を大きく改め、権利規定を各法律に盛り込むべきである。

4、障害者基本法に盛り込むべきもの

以上の理由から、障害者基本法に以下の点を盛り込むべきである。

- ・条約の基本理念を可能な限り盛り込むべきこと
- ・各権利、特に現行法に明文規定のないものを明文化すること
たとえば地域で自立して生活する権利、インクルーシブ教育の規定は不可欠である
- ・法律名を『障害者の権利と施策に関する基本法』に改めること
- ・前文をつけること
- ・各施策の推進監督機構を設けること

以上

提案：「障害のある女性」を障害者基本法の総則および各則に加える

推進会議 構成員 勝又幸子

第 25 回長瀬委員の「障害のある女性」を入れるべきとのご意見に賛同し、以下のようにたたき台案を提出します。なお、この案は第 26 回に提出したものに、各則部分の後半を追加し、更新しています。検討をお願いします。

10. 施策の基本方針

※ (2) を追加することを提案。

<条文イメージ>

(1) 障害者に関する施策は、障害者の自立及び社会参加を困難にする社会的な要因を除去する観点から、障害者の性別、年齢、障害の状態及び生活の実態に応じて、かつ、有機的連携の下に総合的に、策定され、及び実施されなければならないこと。

(現行法第 8 条第 1 項関係) <第 22 回資料 2 p. 23>

※ (2) 施策を講ずるに当たっては、現状で障害のある女性が複合的な差別を受けていることを改善すべき重要課題と位置付け、障害者すべての人権及び基本的自由を完全かつ平等に享有することが確保されなければならない。

各則においては、新たに加えることを提案。

追加 各則

第〇〇条 障害のある女性の権利保障

日本が女子差別撤廃条約を批准したことを政策に反映すべく、国及び地方公共団体は、障害のある女性が、性の違いに基づくあらゆる区別、排除又は制限を受けることなく、すべての人権及び基本的自由を享受する権利を行使できるようあらゆる施策を講じなければならない。

また、国及び地方公共団体は、障害のある女性が、家庭の内外で暴力の犠牲になりやすい存在であること、すべての女性が当然享受できるはずの性と生殖の権利を認められなかった過去の歴史等、不当に取り扱われてきた事実を受け止め、障害のある女性の人権が、あらゆる施策の下に優先順位の低いものとして扱われることのないよう、最大限の注意をはらわなければならない。

第27回障がい者制度改革推進会議 意見提出書式

第二次意見素案について

名前 堂本 暁子

該当箇所 (頁と行、又は項目)	文案 (追加、又は変更)	理由
16頁 3. 基本的施策関係 1) 地域生活支援 【支援の内容とあり方】	(二段落目追加) たとえば、高齢障害者が65歳で自立支援法から介護保険へ移行する際に、従来受けていた支援のレベルの低下を招かないような制度の改善が必要である。	65歳以上になっても、介護保険で不足している支援について、障害福祉サービスを受給できるようにする必要がある。
17頁10行目 3. 基本的施策関係 1) 地域生活支援 【地域移行】	(下線追加) それに近い <u>少人数</u> のグループホームやケアホーム	地域にとけ込むには少人数のグループホームが適しており、大人数のグループホームは、地域社会から孤立する可能性があり、地域移行に逆行するものである。
22頁14行目 4) 健康、医療	(難病等の・・・の後に項目と文書の追加) 【人権尊重の観点からの精神医療の体制整備】 精神医療のニーズを十分に精査し、必要最低限かつ適正な数の病床数への削減を行い、急性期・重症患者等への医療の充実を図るとともに、入院を要しない精神障害者への地域での医療提供体制を確保する。その際には、人権への理解を含め高い資質を備えた者による医療サービス提供体制が確保されなければならない。 入院及び隔離拘束の際の保護者に替わる公的機関の責任が明記されなければならない。	社会的入院の減少を確実なものとするため、積極的な病床削減が実施されなければならない。 一方で、人権の視点に立った質の高い地域医療の提供体制の確立が求められている。人権的視点からの適正な入院手続き、隔離拘束に対する公的機関の責任は明確に示される必要がある。 入院時の権利擁護のための第三

第 27 回障がい者制度改革推進会議 意見提出書式

	<p>さらに、苦情処理、権利擁護などを行う第三者機関による新たな監視システムが必要である。</p> <p>今後、これまでの誤った国策を繰り返さないために、人権擁護に基づいたコミュニティ・ベースの精神医療体制を構築すべきである。</p> <p>また、精神障害者及び家族に対して、病状及び治療方針などの情報が十分に提供されなければならない。</p>	<p>者機関による監視システムが不可欠。</p> <p>収容保護から自己決定による地域生活支援の体制整備が国策として求められている。</p> <p>精神障害者及び家族に対しての情報提供によって自己選択・自己決定が可能になる。</p>
<p>22頁29行目の後 4)健康、医療</p>	<p>(難病等の・・・の後に追加)</p> <ul style="list-style-type: none"> 人権尊重の観点を踏まえた適切な精神医療の体制整備が図られること。 	<p>医療の項目に人権の視点から明記しておくことが重要である。</p>
<p>24頁12行目から13行目 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</p>	<p>(下線部分変更)</p> <p>生活<u>できるよう</u></p> <p>(追加及び変更下線部分)</p> <p>現状からの<u>具体的かつ速やかな</u>移行の<u>仕組みが構築</u>されなければならない。</p>	<p>地域移行の筋道をより具体的かつ明確に記述</p>
<p>24頁20行目から32行目 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</p> <p>【地域生活への移行を促し社会的入院を解消していくための施策】</p>	<p>(全文削除後変更と追加)</p> <p>精神障害者が長期間にわたり病院の閉鎖された空間での生活を強いられる制度設計がなされてきたことを踏まえ、国の責務として、精神障害者が地域社会での自立した生活へと移行することを支援し、地域社会へのインクルージョンを実現していくことが喫緊の課題となっていることに鑑み、以下の施策を展開していくことが必要である。</p> <ul style="list-style-type: none"> 精神障がい者及び家族への地域生活支援に関する十分な情報の提供 	<p>地域移行を推進し、地域定着を図るためには、精神障害者のための公的センターの制度化が必要不可欠。</p>

第 27 回障がい者制度改革推進会議 意見提出書式

	<ul style="list-style-type: none"> ・ コミュニティ・ベースの精神医療体制を前提とし、医療的ケアを含め地域生活を 24 時間 365 日支援する、福祉圏域毎の公的センターの制度化と財政措置 ・ 上記センターにおいては、地域生活における不安や困難に対する常時利用可能な相談支援、急性期でも利用できる場の確保、必要な地域保健サービスの提供を含む生活基盤の確保等を実施 ・ 住居などの生活資源の確保、就学・就労の支援、支援に携わる人材の育成とそのための必要な財政措置 <p>この仕組みを構築するにあたっては、いわゆる“医療モデル”として医療機関が実施するのではなく、“社会モデル”として福祉サービスの一環での実施を進めることとする。</p>	
<p>25 頁 1 行目から 3 行目 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【非自発的医療に係る人権尊重の観点からの適正手続の確保等】</p>	<p>(下線追加) 人権尊重の観点から、<u>自己決定権に基き、自らの判断と選択による医療の利用が基本であることに鑑み、非自発的な(本人の意に反した又は本人の意思を確認することができない状態における)入院の際の具体的</u> (下線変更) <u>現行制度を大幅に見直し新たな仕組みを構築すること。</u></p>	<p>現行の精神保健福祉法では、人権保障の手続きは担保されておらず、権利条約の締結にあたっては、改変されなければならない。 自己選択・自己決定さらに人権保障が担保される制度に改善しなければならない。</p>
<p>25 頁 4 行目から 9 行目 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【非自発的医療に係る人権尊重の観点からの適正手続の確保等】</p>	<p>(下線変更) 医療保護入院に係る同意を含む現行の「<u>保護者制度</u>」を<u>抜本的に見直す</u>ことが必要である。<u>すなわち、現行の医療保護入院制度を廃止し、公的機関がその役割を適切に果たすよう新たな仕組みを構築すること。</u></p>	<p>保護者制度の廃止し、本人を人権的視点から保護するために、公的機関が責任を担う仕組みの構築(保安から人権の保障へ)</p>

第27回障がい者制度改革推進会議 意見提出書式

<p>25頁10行目から14行目 【非自発的医療に係る人権尊重の観点からの適正手続の確保等】</p>	<p>(全文変更) 精神疾患を有する者の、急性期・重症患者等入院ニーズを精査した上での必要精神病床数を算出し、それを超えて現存する精神病床については、国の責務で削減を行い、それに代わる地域での医療体制を構築すること。</p>	<p>社会的入院の解消と地域医療体制の構築</p>
<p>25頁17行目 【非自発的医療に係る人権尊重の観点からの適正手続の確保等】</p>	<p>(全文変更) すべての精神障がい者は、原則として病院への隔離・收容を受けることなく、地域社会において必要な支援を受けながら自立した生活を営む権利があることを明記すること。</p>	<p>精神障害者の地域生活を確実なものにするための記述</p>
<p>25頁21行目 【非自発的医療に係る人権尊重の観点からの適正手続の確保等】</p>	<p>(全文変更) 自己決定権に基き、自らの判断と選択による精神医療の利用が基本であることが明記されるとともに、例外的に非自発的な医療が行われる場合には、厳密で適正な手続が確保されること。</p>	<p>非自発的医療に対する適正手続の確保</p>
<p>25頁25行から26行 【非自発的医療に係る人権尊重の観点からの適正手続の確保等】</p>	<p>(全文を削除し、22頁13行目の後に【人権尊重の観点からの精神医療の体制整備】の項目を追加)</p>	<p>4) 健康、医療に移行</p>
<p>27頁28行目 【相談におけるコミュニケーションの確保】</p>	<p>(追加) はじめ、知的障害・発達障害においては、一人一人に対応した特別なコミュニケーション手段を活用するなど</p>	<p>知的障害・発達障害児者には特別なコミュニケーション支援が必要であり明記すべきである。</p>
<p>28頁38行から39行 9) 住宅 【公営住宅利用における課題】</p>	<p>(下線部分の変更) 障害者にとって利用しやすい公営住宅の提供は、<u>不十分である</u> <u>上に、</u></p>	

第27回障がい者制度改革推進会議 意見提出書式

<p>29頁14行目 9) 住宅 【公営住宅利用における課題】</p>	<p>(追加) 精神障害者の地域移行が進まないのは、提供される公営住宅の絶対数の不足が原因であり、その解決策としては、民間の賃貸住宅を公営住宅として借り上げることが、喫緊の課題である。公営住宅が提供されれば、生活保護を受けることなく地域移行が可能となる社会的入院患者は少なくない。退院の年次目標と連動して、公営住宅を提供する年次目標を提示すべきである。</p>	<p>社会的入院の削減と連動した公営住宅の提供計画の策定。 緊急対策としては民間賃貸住宅の借り上げによる公営住宅の整備を計画的に推進すべき。</p>

第二次意見素案について

名前 大谷恭子

該当箇所 (頁と行、又は項目)	文案 (追加、又は変更)	理由
<p>3、基本的施策関係に新しく追加すべき事項</p>	<p>(家庭及び家族の尊重)</p> <p>1 権利 障がいのある人は、両当事者の自由かつ完全な合意に基づいて婚姻をする権利、家族を形成し、子どもを養育する権利、子どもの数及び出産間隔を自由に決定する権利、その年齢に適した方法で生殖、出産及び家族計画に関する情報及び教育を受ける権利、並びに生殖能力を保持する権利を有する。</p> <p>2 適切な支援 国及び地方公共団体は、前項の権利を実現するため、障がいのある人が、性を否定されることなく個人として尊重され、性、生殖、婚姻、家族、親子関係、親族関係及び子どもの養育に関して、並びにこれらに関する教育、情報提供、保健サービスに関し</p>	<p>障害者権利条約第23条1項、2項は「家庭および家族の尊重」として、いわゆるリプロダクティブヘルス・ライツ（性と生殖に関する健康と権利）を規定している。障害者、特に障害のある女性はこの権利が否定されてきたのであり、女性の人権の視点からも明文で規定する必要がある。</p>

	<p>て、適切な支援を受けられるよう必要な施策を講じなければならない。</p>	
<p>20頁3行目以降に以下の文章を加えること。</p>	<p>(インクルーシブ教育制度の構築)</p> <p>「障害者権利条約においては、あらゆる教育段階において、障害者にとってインクルーシブな教育制度を確保することが必要とされている。</p> <p>障害の有無にかかわらず、それぞれの個性の差異と多様性が尊重され、それぞれの人格を認め合う共生社会の構築に向け、学校教育の果たす役割は大きい。人間の多様性を尊重しつつ、精神的・身体的な能力を可能な最大限度まで発達させ、自由な社会に効果的に参加するとの目的の下、障害者が差別を受けることなく、障害のない人と共に生活し、共に学ぶ教育(インクルーシブ教育)を実現することは、互いの多様性を認め合い、尊重する土壌を形成し、障害者のみならず、障害のない人にとっても生きる力を育むことにつながる。</p> <p>また、義務教育だけでなく、就学前の教育、高校や大学における教育、就労に向けた職業教育や能力開発のための技術教育、生涯教育等についても、教育の機会均等が保障されなければならない。」</p>	<p>第1次意見において2)教育の「推進会議の問題認識」の冒頭、右の点が確認されている。</p> <p>この趣旨は障害者基本法に反映されなければならないのであり、第2次意見にも改めて確認されるべきである。</p>

<p>21頁上から1行目に以下の文章を加えること。</p>	<p>・障がいのある人は、あらゆる年齢段階において、尊厳及び自己の価値に対する意識を十分に育成し、人権及び人間の多様性を尊重し、その能力を可能な限り発達させ、社会に効果的に参加することを目的とするインクルーシブ教育（共生教育）を受ける権利を有し、この権利を実現するため、障がいのある人が自己の住む地域社会において、必要な支援を受けながら、障がいのない者と共に学ぶ教育制度を構築し、生涯学習を整備するために必要な施策が講じられなければならないこと。</p>	<p>現行障害者基本法の教育条項14条1項は「国及び地方公共団体は、障害者が、その年齢、能力及び障害の状態に応じ、十分な教育を受けられるよう・・・」と規定しているが、「障害の状態に応じ」支援が保障されるべきであり、「障害の状態に応じた十分な教育」との規定は誤解を生じる。よって権利条約が規定する教育の目的に合致したインクルーシブ教育制度の構築について規定を設けるべきである。</p>
<p>21頁上から7行目に以下の文言を加えること。</p>	<p>・学校設置者は当該障害者に合理的配慮を提供することはもとより、追加的な教職員の配置や施設・設備の整備等の条件整備を行うために計画的に必要な措置を講ずること。</p>	<p>合理的配慮は個別のものであり、それがなければ差別となるものであり、よって直ちに保障されなければならないが、一般的な条件整備は段階的に整備されるものである。これにつき一部誤解があるようなので、これを明記しておいた方が混乱がないと思われる。現行障害者基本法14条1項、2項に対応したものとして、文言を修正し、規定されるべきものである。</p>

20頁（交流および共同学習）に以下の文章を加えるべきである。

「交流および共同学習」は、2004年障害者基本法改正時に挿入された条項である。これはこの改正時に原則分離の現行教育制度を改正するべきであるとの要求に対し、現行制度を維持することの見返りとして挿入されたものである。しかも当初の政府案は、交流教育だけであったが、すでに共に学ぶ教育実践が存していたことから、これに対する法的根拠と「共に学ぶ」ことを推進するべきであるとの強い要求をうけて「共同学習」という文言が最終段階で挿入された経緯がある。よって当初は交流教育と共同学習は別のものと位置づけられていたが、施行後は「交流および共同学習」はひとつのものであるとの説明がされるようになってきている。

「交流および共同学習」は原則分離別学の現行制度を維持するために挿入されたものであるという立法経緯を明確にし、この現行制度を改めるにあたって、交流教育を今後どのように位置付けるべきかを検討するべきである。

第二次意見素案について

第27回障がい者制度改革推進会議（H22.12.6）

関口委員当日提出資料

名前 関口 明彦

該当箇所 (頁と行、又は項目)	文案 (追加、又は変更)	理由
13頁 国際協調 を協力を直す。	協力	目次でも協力になっている。
13頁 9行目 向けた国際的な潮流を踏まえ	向けた障害者権利条約を踏まえ	条約の批准が前提となっていること、及び条項を留保している国々も存在することから。
24頁 15行目 精神保健福祉法を抜本的に改正して、	精神保健福祉法を一度廃止して、例外的に非自発的	医療合同チームでは意見の分かれた論点である。
25頁1行目 観点から、具体的な適正手続	観点から、他の者との平等に基づく具体的	より、適正な人権を担保するため
25頁5行目	解消するためには、精神保健福祉法を廃止	意見の分かれた論点

解消していくことが必要である。このため、	することも検討すべき。	
25頁8行目 公的機関の役割を含めた	公的機関の役割を明示し、権利擁護機関の創設も含めた	ほぼ一致している論点
25頁12行目 精神病床と、人権への理解を含め高い資質を備えた十分	精神病床数を明示し、そこに至る道筋を創ることと、人権への理解を含め高い資質を備えた他科と遜色ない十分	

25頁22行目 精神医療の質の向上	精神医療と地域資源の質の向上	社会モデルであることから
25頁23行目 新設	・ 研修を受けた当事者相談員（権利擁護者）はこの章のいずれの場合にも大きな力となりうるという観点からその積極的な活用を図り明確に位置づけること	PSWのみが、独占的地位を持たないようにするためには、現下自立支援法改正に付帯したPSW法の改正に伴い、とりわけ精神障害者に必要となる、私達抜きに私達の事を決めるな、を担保する根拠がいるから

障害者基本法の抜本改正にあたっての JDF 意見

日本障害フォーラム (JDF)

はじめに

日本障害フォーラム (JDF) は 2002 年以降、障害者権利条約 (以下、権利条約) の推進に大きな力を注いできた。権利条約交渉等に当初から関わり、8 回開催された国連障害者権利条約に関する特別委員会 (2002~2006。以下、特別委員会) への NGO 代表団派遣、国連におけるロビー活動やサイドイベントの開催、特別委員会日本政府代表団顧問の推薦、日本政府との 20 回に及ぶ意見交換会の開催、全国各地での JDF 地域フォーラムの開催など、精力的に取り組んできた。

2006 年 12 月、権利条約が国連で採択され、2008 年 5 月に発効した。2009 年 12 月には、障がい者制度改革推進本部 (本部長・菅直人総理大臣) と障がい者制度改革推進会議が設置され、現在、精力的に権利条約に基づく障害者制度の全般的な改革の議論を行っている。2010 年 6 月 7 日には障害者制度改革の推進のための基本的な方向 (第一次意見) がまとめられ、それに基づいて、改革の方向性についての閣議決定がされた。こうした流れに沿って、現在、権利条約批准の前提となる重要な法律たる障害者基本法について、権利条約批准に向けた抜本改正の議論が本格化している。以下、JDF として、今後改正される障害者基本法に規定されるべきであると思われる重点項目を述べる。

1. 前文を作成すべきである

(理由) 今回の障害者基本法の改正は、権利条約の批准とその後の関連法整備、施策のモニタリング等を担保するための抜本改正である。そのために、前文で改正の趣旨や目的を明示すべきである。憲法上の権利の実質的な保障、自己決定、障害の社会モデルの採用、非差別、地域社会への完全参加とインクルージョンなど、権利条約の原則の確認と個別権利規定の実現、といった内容が含まれるべきである。

2. 総則関連

(1) 障害者基本法の目的

障害者の権利の主体性を明確にする内容を盛り込むべきである。権利条約は、障害者

を「保護・施策の客体から権利の主体へ」とパラダイム転換をするための条約である。権利条約の内容にふさわしい規定とすべきである。

(2) 定義

①障害ならびに障害者：

権利条約第2条等の規定から、障害者基本法においては、医学的見地のみから障害ならびに障害者が定義されるべきではない。権利条約で規定されている障害の社会モデルの趣旨を生かした、既存の身体障害者福祉法などの障害関係法の適用範囲に制限されず、制度の谷間を作らない書きぶりにすべきである。

②障害に基づく差別

権利条約交渉の中で確認されている、障害に基づく差別の三類型「直接差別」、「間接差別」、「合理的配慮を行わないこと」を定義すべきである。

③合理的配慮

実質的な機会の平等を確保するための国際人権法上の新しい概念たる「合理的配慮」を定義すべきである。

④インクルージョン（共生社会）の定義

権利条約第3条の原則に規定されている権利条約の中核概念たる「インクルージョン」の定義を行うべきである。

【参考：日弁連の議論から】

（共生社会） 全ての障がいのある人がその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、障がい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社会のことをいう

⑤言語・コミュニケーション手段（意志、及び情報伝達）

権利条約第2条でコミュニケーション並びに言語に関する定義がなされている。情報・コミュニケーションの保障は障害者が障害のない人と平等に権利を行使する上で前提となるものであり、改正基本法においては定義をすべきである。

【09年JDF試案】

言語とは、音声言語、手話及び他の形態の非音声言語をいう。

2 コミュニケーション手段とは、あらゆる生活の場において、言語若しくは点字、手話通訳者、筆談、要約筆記、指文字、触手話、指点字、手書き文字その他の方法による通訳、拡大文字、音声サービス、文字情報サービス、写真・図画、ひらがな及び平易な表現による表記その他の自ら選択する適切なコミュニケーション手段（以下「コミュニケーション手段」という）をいう。

(3) 基本的理念

総則の一部である「基本的理念」においては、権利条約の趣旨から、法律全体にかかる権利規定をすべきである。

①自己決定の権利

権利条約の原則であり中核概念の一つである自己決定（権利条約上は「自律」）の権利を規定すべきである。ここには自己選択の権利や支援を受けた自己決定を含むべきである。

【参考：日弁連の議論から】

4 自己決定の権利

すべて障がいのある人は、自己の意思決定における十分な情報提供を含む、必要な支援を受け、かつ他からの不当な影響をうけることなく、自らに関わる事柄に関し、自己決定の権利を有する。

②差別禁止

障害に基づく差別の禁止は権利条約の基調である。現在検討を始めた差別禁止法制度に対応できるような差別禁止規定が必要である。

③地域生活の権利

障害者が障害のない人と平等に地域で生活する権利を明記すべきである。

権利条約第 19 条では、障害のない人と平等に地域における自立した生活を送る権利を規定している。障害者は誰とどこに住むか選択することができ、特定の生活様式を強要されず、条約締約国にはそのための支援を行うことを義務付けている。同条は「障害者を保護の客体から権利の主体へ」というパラダイムを転換するための権利条約の基礎となる条項とされている。国連人権高等弁務官事務所より出された「国連人権高等弁務官事務所（OHCHR）専門家研修シリーズ第 17 号人権モニターのためのガイドンス（2010 年 4 月リリース）」でも、同条については、国家が尊重すべき義務として、

- 障害のある人が、他の者との平等を基礎として、居住地及びどこで誰と生活するかを選択する権利を認める法的保護があるか。

- 障害のある人が、特定の生活様式を強制されないことを確保するための法的保護があるか。

としている。

【09年JDF試案】

障害者は、障害に基づきいかなる差別を受けることなく、自己の選択と決定に従って、必要とする支援を受けながら、地域において自立した生活を営み、あらゆる社会的活動に参加する権利を有する。

2 国及び地方公共団体は、障害者の地域社会における生活の支援並びに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、居住サービスその他の地域社会支援サービスを講じなければならない。

④個人がそのままの状態での保護される権利

権利条約上の「法的能力」の規定を担保する条文を新設すべきである。権利条約の第12条～第14条（法的能力の行使や、恣意的に自由を奪われないこと等）の規定を包括するものとして、権利条約第17条（「個人をそのままの状態で・・・」）の趣旨を規定すべきである。

【09年JDF試案】

障害者は、他の者との平等を基礎として、その心身がそのままの状態での尊重される権利を有する。

2 障害者は他の者との平等を基礎として、身体的自由及び安全についての権利を享有し、いかなる場合も自由の剥奪は障害の存在により正当化されない

ただし、他の障害や第17条導入の経緯がわからない人には「そのままの状態」は、ほっておかれる、というイメージもあるとの指摘もある。この場合、以下のような日弁連の議論が参考になる。

【日弁連の議論】

（尊厳の保障等）

すべて障がいのある人は、権利の主体であって、個人の尊厳が重んじられ、自己の心身の状態を侵襲されることなくその尊厳にふさわしい生活を保障される。

⑤言語・コミュニケーション及び情報へのアクセス

権利条約の規定に沿って、自らが選択する言語やコミュニケーション手段を使い、生活する権利を規定すべきである。

【09JDF試案】障害者は、自ら選択する言語及びコミュニケーション手段を使用して、生活を営む権利を有する。

(4) 障害のある女性と障害のある子ども

権利条約第6条、第7条に基づいて、総則部分に障害のある女性と障害のある子どもについての権利規定を設けるべきである。

(5) 法制上の措置等

障害者基本法に掲げる理念・規定に沿って個別法令の制定、改廃が行われ、必要な財税上の措置を講じるといった明文規定を設けるべきである。消費者基本法が参考になる。

同第十条

国は、この法律の目的を達成するため、必要な関係法令の制定又は改正を行わなければならない。

2 政府は、この法律の目的を達成するため、必要な財政上の措置を講じなければならない。

3. 各則関連

現行障害者基本法「第二章障害者の福祉に関する基本的施策」「第三章障害の予防に関する基本的施策」に該当する各則規定については、権利条約に基づいて、そのタイトルも含め、抜本的な改廃、新設が必要である。その中でも特に重要であると思われるものを挙げる。

(1) 地域生活

総則で規定された「地域生活の権利」規定に基づいて、国や自治体への施策の実施義務を規定すべきである。ここには福祉サービスのみならず、住宅の確保や住まい方支援なども包含されるべきである。

また、重要な点として、本人の家族依存からの脱却とそれに伴う家族支援の必要性を明記すべきである。地域において障害のない人と平等に自立した生活、社会生活を送るためには、社会資源を充実させることで家族からの依存を余儀なくされている現状を変えなければならない。そして、それに伴う家族への支援が不可欠であるためである。

【日弁連の議論】

(地域社会における自立生活)

1 権利

障がいのある人は、障がいのない者との間で分離又は、差別されず、必要な支援を受けながら、地域社会において自立した生活を営む権利を有する。

2 自立生活支援等

国及び地方公共団体は、前項の権利を実現するため、障がいのある人の地域社会における生活の支援並びに地域社会からの孤立及び隔離を防止するために必要な施策を講じなければならない。

3 住宅の確保等

国及び地方公共団体は、障がいのある人のための住宅を確保し、及び障がいのある人の日常生活に適するような住宅の整備を促進し、適切な利用ができるよう必要な施策を講じなければならない。

4 福祉用具等

国及び地方公共団体は、福祉用具及び補助犬の給付又は貸付その他障がいのある人が日常生活を営むのに必要な施策を講じなければならない。

5 災害時の安全確保

国及び地方公共団体は、災害等の緊急時において、障がいのある人の生命、身体の安全が十分確保されるよう、総合的な施策を講じなければならない。

(2) 労働

現行障害者基本法「職業相談」(第 15 条)及び「雇用の促進等」(第 16 条)の見直しについてタイトルの「促進」は権利性がなく適切ではないため、タイトルは、「労働及び雇用」に変更すべきである。その上で、

- ①「働く権利の保障」を明示し、具体的な内容については、障害者雇用促進法を抜本的に見直すか、障害者のための労働法の必要性を明記する。また、「能力に応じて適切な職業」「障害者に適した職種及び職域」「その有する能力を正当に評価」などの、「障害を個人に帰する」かのような表現は、権利条約の時代に使うべきではない。
- ②権利条約第 27 条(労働及び雇用)は、インクルーシブで、かつ、アクセシブルな労働市場及び労働環境において、障害者の労働の権利を広く認めている。現行法第 15 条において、一般雇用に位置づけられていない作業所や授産施設等の「作業活動」や「職業訓練」(第 15 条の 3)の場が、労働者としての権利がないまま働く場になっている実態を踏まえて、雇用の場への移行を図るための適切な措置の必要性を明示すべきである。
- ③現行障害者基本法第 16 条第 1 項、第 2 項等では、企業等に雇用されるまでのプロセ

スには力を注いでいるが、その後の長い職業生活については、「雇用の安定を図る」との記載のみで、批判の多いところでもある。権利条約 27 条(b)～(e)の規定のような労働条件の整備、昇進なども含めたキャリアアップ等についても明示すべきである。

(3) 教育

現行障害者基本法第 14 条では原則インクルーシブの理念が明確でない。原則インクルーシブ教育制度の理念に基づいた抜本的な改正が必要である。

①地域でインクルーシブな教育を受ける権利を原則とすることの明示と、併せて、希望する場合の特別支援学校等における教育を受ける権利の明示

権利条約の規定に基づいて、義務教育課程を含む生涯において、原則として障害のある児童・生徒が本人の生活している地域社会において、障害のない児童生徒と共に教育を受け育つ権利があり、同時に本人や保護者の希望に基づいて、特別支援学校等での教育を受ける権利があることを明示すべきである。上述した「国連人権高等弁務官事務所（OHCHR）専門家研修シリーズ第 17 号人権モニターのためのガイダンス（2010 年 4 月リリース）」でも、権利条約第 24 条について国家が尊重すべき義務として、

- 法律は明示的にインクルーシブ教育への権利を認めているか。
- 国は障害のある生徒が一般教育制度に入ることを拒否しているか（これが違反であるという意）。
- 国は障害のある生徒が就学を義務付けられている分離学校制度を維持しているか（これが違反であるという意）。

を挙げている。

②全ての障害のある子どもへの必要な支援や合理的配慮義務について

上記権利の実現のための施策について、国や自治体が条件整備を推進し、障害のある子どもがどこで学んでいようと必要な支援や合理的配慮をおこなう義務があることを明示すべきである。現状は、通常学級では障害のある子どもへの支援や配慮は基本的にはなされておらず、特別支援学校等も狭隘化等によって、障害のある子どもたちへの教育が十分にできていない。

また、ろう者、難聴者又は盲ろう者にとって最も適切な言語やコミュニケーションを利用できる環境での教育が保障される規定ぶりが必要である（第一次意見が参考になると思われる）。

(4) 医療

権利条約の規定に基づき、現行障害者基本法第 12 条（医療、介護等）をタイトルも含め大幅に改正すべきである。

障害者が自らの選択によって、障害のない人と平等な医療を受け、リハビリテーションを行う権利、可能な限り障害者が属する地域社会での医療の保障（権利条約第 25 条(c)）十分な説明に基づく自由な同意による医療の保障（インフォームドコンセント）（同条(d)）などを保障し、それに基づいた国や自治体の施策等を規定すべきである。

（5）予防

現行障害者基本法「障害の予防に関する基本的施策」（第 3 章のタイトル及び第 23 条 1 と 2）の「障害の予防」については、障害はあってはならず、治療しなければならないものという否定的な障害観が色濃く反映されているため、基本的に削除すべきである。そして「保健サービス」を現行法で言う第 12 条（医療、介護等）に合体し、主体者である障害者の判断と選択によって利用できる施策を行うことを明示すべきである。

（6）その他各則に新設すべき条項

- 司法手続き
- 政治参加
- 所得保障
- 虐待防止に関する措置
- 国際協力
- 障害のある女性
- 障害のある子ども
- 文化活動等（スポーツ・レジャーを含む）

4. モニタリング

（1）名称

障害者権利委員会とすべきである。

（理由等）

権利条約は第 33 条で、国内監視機関について規定をおいた。これは、国連の人権条約としては最初のものであり、非常に重要なものである。大枠で言えば、「促進」「保護」「監視」の役割が求められ、これらをさまざまな制度・機構に分担しながらの実施となる。

関連して、内閣府より「規定ぶりイメージ」が出され、そこでは「障害者政策委員会」を設置し、中央の機関では関係各大臣に意見具申、勧告等の権限を与えている。ここは「監視」機能を持つ機関として理解すべきであり、その点で、勧告権限まで与えるとの書きぶりは評価できる。

しかし、「障害者政策委員会」の名称については、政策を立案する委員会のような印象

を与え、また、政策に何が含まれるのか明確でない。権利条約に基づいた施策等の監視であれば、名称を「障害者権利委員会」とすべきである。

(2) 役割の整理

「促進」のための機関との整理が必要である。また、「保護」は現在議論が進んでいる人権救済機関の役割で整理すべきである。

(3) 地方障害者権利委員会について

①市町村にも必置とすべきである。

(理由等)

内閣府より出された「規定ぶりイメージ」「障害者政策委員会」(現行障害者基本法第24条関係)の5の地方障害者政策委員会の(4)では、「市町村(指定都市を除く。)は、条例で定めるところにより、地方障害者政策委員会を置くことができる。」という書きぶりとなっており、市町村における設置は義務となっていない。しかしながら、現状において多くの障害者福祉サービス等が市町村の管轄で行われていることや、地域主権の流れ等をかながみるに、市町村での監視機能が果たせない場合、さらに地域間格差が広がることになる。現在も、障害者施策にきちんと取り組んでいる市町村とそうでないところとの格差は非常に大きい。

よって、現在障害者施策への取り組みが進んでいる市町村のグッド・プラクティス(よき事例)を生かすなどの工夫をしつつ、障害者権利委員会を各市町村必置とすべきである。

□地方障害者権利委員会の委員

各種の障害者の意見が反映されるように、障害者当事者の委員が半数以上等の規定を設けるべきである。

②所掌事務について

障害者に関する施策について、調査審議、監視をする、とされている。障害福祉サービスなど市町村が行う障害者関連業務が現実的に多いことを勘案し、中央と地方の障害者権利委員会の役割分担を今後検討するという前提で、勧告権限を付与することを検討すべきである。

【内閣府規定ぶりイメージ】

1. 障害者政策委員会の設置

内閣府に、障害者政策委員会を置くこと。(現行法第24条関係)

2. 障害者政策委員会の所掌事務

(1) 障害者政策委員会は、次に掲げる事務をつかさどること。

一 内閣総理大臣の諮問に応じ、障害者基本計画の案の作成に関し、調査審議すること。

二 前号に掲げるもののほか、内閣総理大臣又は関係各大臣の諮問に応じ、障害者に関する

る基本的な政策に関する重要事項を調査審議すること。

三 前二号に規定する事項に関し、調査審議し、必要があると認めるときは、内閣総理大臣又は関係各大臣に対し、意見を述べること。

四 政府が実施する障害者に関する施策の実施状況を監視し、必要があると認めるときは、内閣総理大臣又は内閣総理大臣を通じて関係各大臣に勧告すること。

(2) 内閣総理大臣又は関係各大臣は、前項第四号の規定による勧告に基づき講じた施策について障害者政策委員会に報告しなければならないこと。(現行法第24条関係、新設)

3. 資料の提出要求等 (新設)

障害者政策委員会は、その所掌事務を遂行するため必要があると認めるときは、関係行政機関の長に対し、資料の提出、意見の開陳、説明その他必要な協力を求めることができること。

4. 障害者政策委員会の組織

(1) 障害者政策委員会は、委員三十人以内で組織すること。

(2) 障害者政策委員会の委員は、障害者、障害者に関する事業に従事する者及び学識経験のある者のうちから、内閣総理大臣が任命する。この場合において、委員の構成については、障害者政策委員会が様々な障害者の意見を聴き障害者の実情を踏まえた審議を行うことができることとなるよう、配慮されなければならないこと。

(3) 障害者政策委員会の委員は、非常勤とすること。

(4) 前三項に定めるもののほか、障害者政策委員会の組織及び運営に関し必要な事項は、政令で定めること。(現行法第25条関係)

5. 地方障害者政策委員会

(1) 都道府県(地方自治法第二百五十二条の十九第一項の指定都市(以下「指定都市」という。)を含む。以下同じ。)に、地方障害者政策委員会を置く。

(2) 都道府県に置かれる地方障害者政策委員会は、次に掲げる事務をつかさどる。

一 都道府県障害者基本計画の案の作成に関し、調査審議すること。

二 当該都道府県における障害者に関する施策の総合的かつ計画的な推進について必要な事項を調査審議及びその施策の実施状況を監視すること。

三 当該都道府県における障害者に関する施策の推進について必要な関係行政機関相互の連絡調整を要する事項を調査審議すること。

(3) 都道府県に置かれる地方障害者政策委員会の組織及び運営に関し必要な事項は、条例で定める。

(4) 市町村(指定都市を除く。)は、条例で定めるところにより、地方障害者政策委員会を置くことができる。

(5) (2) 及び (3) の規定は、前項の規定により地方障害者政策委員会が置かれた場合に準用する。(略) (現行法第26条関係)