

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)