

障害者制度改革の推進 のための第二次意見

平成22年12月17日

障がい者制度改革推進会議

目 次

はじめに	1
I 障害者基本法の改正について	4
1 障害者基本法改正の趣旨・目的	4
2 総則関係	6
1) 目的	6
2) 定義	8
3) 基本理念	9
4) 差別の禁止	12
5) 障害のある女性	14
6) 障害のある子ども	16
7) 国及び地方公共団体の責務	19
8) 国民の理解・責務	20
9) 国際的協調	22
10) 障害者週間	22
11) 施策の基本方針	24
12) その他	25
3 基本的施策関係	26
1) 地域生活	26
2) 労働及び雇用	30
3) 教育	32
4) 健康、医療	36
5) 障害原因の予防	38
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	40
7) 相談等	42
8) 住宅	45
9) ユニバーサルデザインと技術開発	49
10) 公共的施設のバリアフリー化と交通・移動の確保	51

11) 情報アクセスと言語・コミュニケーション保障	52
12) 文化・スポーツ	54
13) 所得保障	58
14) 政治参加	61
15) 司法手続	62
16) 国際協力	64
4 推進体制	65
1) 組織	65
2) 所掌事務	66
II 「障害」の表記	68

障害者制度改革の推進のための第二次意見

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」という。)は、12 月 17 日現在で 29 回目を迎えた。

「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)がなされて以降、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」では、今後の改革の課題を基礎的課題、横断的課題、個別分野の 3 つの分野に分けて意見が取りまとめられている。

この横断的課題の第 1 に位置付けられた障害者基本法(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、政府において、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。

そこで、「第一次意見」後の推進会議においては、「第二次意見」の取りまとめに向けて、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。

次に、横断的課題の第 2 に位置づけられた障害を理由とする差別の禁止法(仮称)等の制定については、11 月に第 1 回「差別禁止部会」が開催され、今後は検討項目を整理して、政府において、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。

横断的課題の第 3 に位置付けられた障害者総合福祉法（仮称）の制定については、この検討を行う「総合福祉部会」において、10 月からは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、検討作業を行っている。

その中で、「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障害者総合福祉法（仮称）と関連しつつもその範囲を超える内容を持つ「就労」「医療」「障害児支援」の分野については、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べき事項の取りまとめも含めて検討を行ってきたところである。

この「総合福祉部会」では、今後、平成 23 年 8 月には部会としての意見を取りまとめ、政府において、平成 24 年の通常国会に法案提出を行い、平成 25 年 8 月の施行ができるよう、引き続き検討を行うことになっている。

このような検討と並行して、「地域フォーラム」が全国 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持たれている。

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福祉法（当時の表記）、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。

このような状況に対しては、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ていた。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。

基本法の前身である「心身障害者対策基本法」(昭和 45 (1970) 年) は、こうした背景のもとで制定されたが、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。

ところが、「国連・障害者の十年」(1983-1992) の展開を中心とした国際的潮流を踏まえ、「心身障害者対策基本法」は大幅に改正され、名称も「障害者基本法」(平成 5 (1993) 年制定) と改められた。この基本法は、主に 3 つの側面において変革をもたらした。

第 1 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たことである。

第 2 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したことである。

更に、第 3 は、精神障害者がはじめて法的に障害者として位置づけられたことである。

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、イギリス等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、「基本的理念」(第 3 条 3 項) に差別禁止が、「国及び地方公共団体の責務」(第 4 条) に差別の防止がそれぞれ追加され、「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。」との文言が盛り込まれた。

このように、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である。

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、障害者権利条約の締結に向けて、同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のかということが日本の大きな課題となっている。

この大きな課題の中で、基本法がその内容において、関係個別法の上位法として位置付けられていることにかんがみると、今般の基本法の改正は、障害者権利条約を締結し、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などの意識上の障壁等である。

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、障害者が遭遇する様々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、自己責任・家族依存を前提とする政策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、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かんがみて、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

(推進会議の問題認識)

【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さまざま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

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

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。
- ・ 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。

差」と表現する。

(基本法改正に当たって政府に求める事項に関する意見)

- 障害者が、障害のない人と等しく、基本的人権の享有主体であることを確認し、その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、合理的配慮や必要な支援の充足を通じて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

(推進会議の問題認識)

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」の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。

更には、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、更に、周期的に変調する状態等も含みうるものとする。

(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場合も含まれるような包括的で幅広いものとする。

3) 基本理念

(推進会議の問題認識)

【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