

障がい者制度改革推進会議担当室長
内閣府本府参与 東 俊 裕 様

日本障害フォーラム (JDF)
代表 小川 榮一

第2回制度改革推進会議 論点のたたき台 「障害者基本法」関係意見提出

- ※ 障害者権利条約の日本語仮訳については「2008年5月30日付け川島聡＝長瀬修仮訳」を引用
- ※ 東参与作成資料「たたき台」に基いて、障害者権利条約は「条約」と記した

		JDFの見解
基本的性格	1、基本法の性格をどう考えるか (「施策の客体」から「権利の主体」への転換という観点から、その性格をどう位置づけるのか、従来の福祉関連施策一般に関する福祉立法という位置づけから、より積極的に、人権の実効的保障とそのためにより広い分野における諸施策を包括する権利法といったものに転換する必要があるのではないか)	1. 条約は、国連等の議論から、障害者を「保護の客体から権利の主体」へのパラダイム・シフトのための条約と位置づけられている。現行障害者基本法は条約の規定に基いて、障害者を権利の主体と位置づけた抜本的な改正が必要である。関連して、わが国における「基本法」という性格と法的位置づけ(他の関連法規との関係)の確認が必要である。現行障害者基本法では他の障害関連法制度との関係性が不明確である。そして、障害者に関する法規・施策は、条約の規定に沿った新法の規定に従って制定・実施されなければならないという趣旨を明確に規定することが必要である。

<p>障害の定義</p>	<p>1、条約における障害の概念をどう反映させるのか（障害が態度及び環境の障壁との相互作用から生じるという観点）</p> <p>2、基本法の基本的性格との関連性についてどう考えるか</p>	<p>1、 2</p> <p>条約は、障害者の社会参加の不利の原因を、個人の（機能）障害（Impairment）に求める（障害の医学モデル）のではなく、機能障害と社会環境との相互作用によるものとする「障害の社会モデル」（あるいは「相互作用モデル」）を採用した（第1条、あるいは前文(e)）。</p> <p>障害者の権利保障並びに全ての関連施策の基本的理念を規定すべき改正法においては、条約第1条等の規定に基づいて、「全て」の機能障害（身体的、知的、精神的、感覚的障害）をもつ者並びにそれら機能障害により社会的環境との相互の作用で社会参加等に相当の制限を受ける者を包括した規定にすべきである。手帳制度等に関わり無く、難病、発達障害、高次脳機能障害をもつ者、「過去の経歴」や「障害のある者と看做されたもの」やユニークフェイスと呼ばれている方々も含まれるべきであると考え。理念法たる改正法の下に制度設計されるべき差別禁止法制度の適用対象とも関係する。また、改正に当たり、わが国の現行法制度の障害の範囲は、国際的に比較すると非常に狭い点に特に留意する必要がある。</p>
	<p>3、個別立法との関係（手帳制度）についてどう考えるか</p>	<p>3. 上記1、2にも関連する課題であり、現行法制度と関連して、条約上の「障害の社会モデル」の規定に基づいて、制度の谷間が解消されるよう、今後検討が必要となる重要な問題である。</p>
<p>差別の定義</p>	<p>1、差別の定義を規定するか</p> <p>2、規定する場合の差別の類型（3類型）についてどう考えるか</p> <p>3、積極的差別是正措置への言及についてどう考えるか</p>	<p>1. 条約に国際人権条約上「新しい概念」として取り入れられた「合理的配慮」にも関わることであり、必ず規定すべきである。</p> <p>2. 明確に規定すべきである。条約の議論の中で第2条の「障害に基づく差別」には、「直接差別」「間接差別」「合理的配慮を行わないこと」の3類型が入ることについて、JDFと政府で行ってきた意見交換会等において特に異論は無く、また、諸外国の差別禁止法制度にも取り入れられているところである。</p> <p>3. 条約第4条等の規定に基づいて、「積極的差別是正措置」あるいは「特別の措置」は差別に当たらない旨の規定をすべきである</p>

<p>基本的人権の確認</p>	<p>1、現行規定の他に明文で置くべき総則的人権規定はあるか</p> <p>2、自己決定の権利と差違や多様性の尊重についてはどうか</p> <p>3、地域社会で生活を営む権利についてはどうか</p> <p>4、手話言語及びコミュニケーションに関する権利についてはどうか</p>	<p>1～4について、以下列挙する。</p> <p>(1)「自己決定」等について 現行基本法8条第2項での「障害者の自主性」の部分、障害者が権利主体ということにより明確にするために、「障害者の自立と自己決定の保障」を明確にすることが必要である。</p> <p>(2)「個人そのままの状態を尊重すること」を追加 条約の第12条～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、条約第17条（「個人をそのままの状態であ…」の文言を基に新設すべきである。</p> <p>(3)「地域生活を営む権利」を追加 条約第19条を踏まえて、障害者は、障害に基づくいかなる差別を受けることなく、他の者と平等に、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がある。そのために必要なパーソナル・アシスタンスを含む支援サービスを受ける権利があることを明示すべきである。この支援サービスは、本人の選択と同意に基づく機会の均等を保障するものでなければならず、かつ、障害の種類、程度による選択肢の制限を設けるものであってはならない。</p> <p>(4)「言語及びコミュニケーションに関する権利」を追加 条約第2条等の規定を踏まえて、言語及びコミュニケーション手段、情報保障に関する規定と権利に関する条文を設けるべきである。</p> <p>(5)「実態調査に基づく施策の立案」について 障害者施策の策定とその評価は、一般国民との比較可能な障害者の生活実態調査の結果を踏まえてはならず、条約第31条の「統計及びデータ収集」の規定にそぐわない現状にある。確実なデータに基づかないまま、障害者の権利を侵害するような施策立案、法制化が行われており、こうした「実態調査に基づく施策の立案」を「施策の基本方針」に位置づけ、施策化の根拠にすべきであることを明示する。</p>
-----------------	--	---

障害者に関する基本的施策	1、現行規定と改革17項目との関係についてどう考えるか	<p>1.</p> <p>(1) 現行規定は、17項目にそぐわない点がある。17項目や条約の規定から、構成やタイトルも含め、条約に沿った全面的な改廃が必要である。例えば、現行基本法第14条の「教育」、第16条「雇用の促進等」等、条約にそった全面的な改正が必要であり、第三章「障害の予防に関する基本的施策」は削除すべきである。障害予防は、障害者の権利保護と施策推進を規定する改正新法に規定されるべき内容ではないと考える。全ての条文を精査する必要があると考える。</p> <p>(2) 17項目に於ける「その15」に関連して、国際比較において低い水準にとどまっているわが国の障害関係予算を確保するための国や自治体の責務を明確にすること</p>
	2、現行規定を権利の確認という観点から見直しする必要性の有無	2. 条約は障害者の権利を定め、締約国への義務を課している。それに基づいて、権利の確認という観点での改正が必要である。
	3、政治参加の施策を加えるべきかどうか	3から7については、条約に基づいて新設すべきである。
	4、司法参加の施策を加えるべきかどうか	
	5、差別禁止の法制度の確立と施策を加えるべきかどうか	
	6、虐待防止の法制度の確立と施策を加えるべきかどうか	
	7、障害児の施策を加えるべきかどうか	
	8、難病についての施策を加えるべきかどうか	

<p>モニタリング</p>	<p>1、条約第33条「促進（実施）」と「保護（救済）」と「監視」の3機関の棲み分けについてどう考えるか</p> <p>2、スクラップ・アンド・ビルドの観点から現中障協を見直し、「促進（実施）」および「監視」機関に抜本改正するのか。それとも、「促進（実施）」のための機関に留め、「監視」機関は別個にすべきか</p>	<p>1、2について</p> <p>(1) 基本的な整理</p> <p>条約第33条にもとづいて、基本的に整理をすると以下のようなのではないかと考える。ここでの議論の前提は、推進会議が時限的な組織ではない、という事である。</p> <p>①「促進」のための機関：障がい者制度改革推進会議（以下、推進会議）</p> <p>②「保護」のための機関：人権救済機関</p> <p>③「監視」のための機関：障害者権利委員会（あるいはモニタリング委員会）</p> <p>④ 政府内の担当部局（focal point）とコーディネーター機関：推進会議</p> <p>(2) 促進のための機関</p> <p>推進会議を担当機関とするが、推進会議は「促進」以外にも政策立案等も担当する機関となる。</p> <p>(3) 保護のための機関＝人権救済機関</p> <p>第33条2項の「保護」については、権利条約の規定する権利保障並びに差別禁止に関する実定法たる「障害者差別禁止法」等に基づく救済機関によって担保させるべきである。人権救済機関の議論が政府内外で継続的に行われてきており、調整が必要になるものと考えられる。</p> <p>(4) モニタリング（監視）機関</p> <p>モニタリング機関として「障害者権利委員会」（あるいはモニタリング委員会）設置が必要</p> <p>権利条約第33条2項では、「締約国は、その法律上及び行政上の制度に従い、この条約の実施を促進し、保護し及び監視するための枠組み（適切な場合には、1又は2以上の独立した仕組みを含む）を自国内で維持し、強化し、指定し又は設置する。締約国は、当該仕組みを指定し又は設置する場合には、人権の保護及び促進のための国内機関の地位及び機能に関する原則を考慮に入れる」と規定している。</p> <p>この『独立した仕組み』に基づく監視（モニタリング）の役割を、基本法の下で、関係省庁の施策の立案または実施状況に関する監視（調査、審議）と勧告等（意見、勧告、提案等）を行う総合調整機能の権限をもつ独立した委員会（「障害者権利委員会」（仮称））を内閣府に設置することが必要である。ただし、モニタリング機関と促進のための機関については、整理のための議論が必要である。</p>
---------------	---	--

<p>3、「監視」機関に抜本改正とした場合の権限についてどう考えるか</p>	<p>3.</p> <p>(1) あり方</p> <p>原則として、条約に基づいて実施する施策の実施状況について調査審議するとともに、必要があると認められるときは関係機関に勧告する等の機関となること。人権の保護及び促進のための国内機関の地位及び役割に関する原則を踏まえたものとする。</p> <p>(2) 所掌事務について</p> <p>① 監視機関は、「1. 基本方針」に掲げる施策の立案及び実施状況を監視し、必要があると認められるときには、関係機関の長（行政機関であれば大臣）に対して<u>勧告等（評価、意見、勧告、提案）</u>を行うこと。</p> <p>② 関係法令の企画、立案、制定及び運用に関して、必要があると認められる場合には、監視機関として、意見を述べるができる。</p> <p>③ 監視機関が実効性のある「勧告」を行うためには、法的根拠に基づき一定の独立性を確保する必要がある。監視機関たる委員会は、最低限「食品安全基本法」に基づいて設置されている「食品安全委員会」がもつ機能が確保されるべきである。</p> <p>④ 監視機関での統計及びデータの収集は、監視機関の活動を実質的に支えるものであり、条約 31 条（統計及びデータ）に基き、調査権限を監視機関に付与すべきである。</p>	<p>3.</p> <p>(1) あり方</p> <p>原則として、条約に基づいて実施する施策の実施状況について調査審議するとともに、必要があると認められるときは関係機関に勧告する等の機関となること。人権の保護及び促進のための国内機関の地位及び役割に関する原則を踏まえたものとする。</p> <p>(2) 所掌事務について</p> <p>① 監視機関は、「1. 基本方針」に掲げる施策の立案及び実施状況を監視し、必要があると認められるときには、関係機関の長（行政機関であれば大臣）に対して<u>勧告等（評価、意見、勧告、提案）</u>を行うこと。</p> <p>② 関係法令の企画、立案、制定及び運用に関して、必要があると認められる場合には、監視機関として、意見を述べることができる。</p> <p>③ 監視機関が実効性のある「勧告」を行うためには、法的根拠に基づき一定の独立性を確保する必要がある。監視機関たる委員会は、最低限「食品安全基本法」に基づいて設置されている「食品安全委員会」がもつ機能が確保されるべきである。</p> <p>④ 監視機関での統計及びデータの収集は、監視機関の活動を実質的に支えるものであり、条約 31 条（統計及びデータ）に基き、調査権限を監視機関に付与すべきである。</p>
<p>4、独立性をどう担保するか</p>	<p>4. 独立性とは、対外的に独立性のあることはもとより、その組織として独立的運用を維持できるだけの組織体制が求められるため、最低限、上3の権限の保障が前提となる。</p> <p>また条約の規定は、行政機関だけではなく司法や立法機関にも関わるものである。例えば、4条1項等ではその点についての包括的な規定をしており、日本が提案した第13条【司法手続きの利用の機会（Access to justice）】条項では、司法関係者への訓練等の規定がある。これらを担保するための機能が必要である。</p>	<p>4. 独立性とは、対外的に独立性のあることはもとより、その組織として独立的運用を維持できるだけの組織体制が求められるため、最低限、上3の権限の保障が前提となる。</p> <p>また条約の規定は、行政機関だけではなく司法や立法機関にも関わるものである。例えば、4条1項等ではその点についての包括的な規定をしており、日本が提案した第13条【司法手続きの利用の機会（Access to justice）】条項では、司法関係者への訓練等の規定がある。これらを担保するための機能が必要である。</p>
<p>その他</p>	<p>1. 中央障害者施策推進協議会について</p>	<p>1. 中央障害者施策推進協議会並びに地方障害者施策推進協議会の規定については今後のあり方等の検討が必要である。</p>