

第22回障がい者制度改革推進会議（2010年10月27日）【議事要録】

議事 障害者基本法の改正について

総則について～事務局提示の条文イメージ案に基づいて議論

（「目的」について・・・主な書面意見）

「障害」が繰り返して出てきて意味がわかりにくい。「障害者が障害者でないものと等しく」は「障害者が他の者と等しく」とするべきだ。

（「障害、障害者の定義」について・・・主な書面意見）

障害の定義をやめて機能障害の定義を設け、障害者の権利条約の書きぶりに改めてはどうか。

障害者権利条約の観点から、国際生活機能分類に基づいて、障害は構造障害を含む機能障害、活動制限及び参加制約の総称と定義すべきだ。

条文イメージで障害者の定義として「障害があり、かつ社会における様々な障壁との相互作用により継続的に日常生活または社会生活に相当の制限を受ける者」とあるのは、「障害者とは身体的または精神的な機能障害があり、かつ社会におけるさまざまな障壁との相互作用により、日常生活または社会生活における相当な制限を受ける者」とすべきだ。

「様々な社会障壁との相互作用」は「様々な社会的障壁と環境との相互作用」とし、「相当な」は削除すべし

（「基本的理念」について・・・主な書面意見）

基本理念（2）の「自らの判断により」と「自らの決定に基づき」は判断能力と結び付けられ、不利益になる可能性があるので、削除すべきだ。

「自らの判断により」という文言を削除し、「居住地を選択し、及びどこで誰と生活するかを選択する権利を有する」を盛り込むべきだ。

（「国際的協調」について・・・主な書面意見）

国際協力も国際協調との関連で実施されるべきとの観点から、「国際協力活動を推進し、諸外国の障害者の自立及び参加の支援に取り組む」ことを追加すべきだ。

（「障害者週間」について・・・主な書面意見）

障害者の自由意思による参加であるべきとの観点から、「積極的に」という文言

を削除して「障害者が希望を妨げられることなく、社会・経済・文化、その他あらゆる分野の活動に参加できる環境を促進する」と変更すべきだ。

（「施策の基本方針」について・・・主な書面意見）

「障害者が、自らの判断によ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ことと」から「自らの判断により」を削除すべきだ。

（その他・・・主な書面意見など全体を通じて）

地方モニタリング機関について、地方委員会はモニタリングのみでなく施策推進の役割もあるため、自治体への勧告に加えその結果を中央委員会に報告し、中央委員会はそれを国連に報告する。モニタリング及び推進は条約上、国の義務なので、中央委員会は自治体に直接調査し、勧告できるようにすべきだ。

地方モニタリング機関は必要だが、地方公共団体には既にモニタリングの役割に相当する機関があるため、それらとの関係を十分に精査すべきだ。

地域で人間らしく暮らす権利などは新しい権利という側面を有するとしても、それは障害のある人の生存権及び基本的人権の保障という場面で変形したものにすぎないので、従来なかった権利を新たにつくり出すものではない。

法制上の措置（現行10条）は改正法でも残すべきだ。

障害者相談・支援部門の設置を国・地方自治体に義務づけるべきだ。

新たに「障害のある女性」「障害のある子ども」「事業者の責任」は項目を設ける必要がある。

障害者基本法の第4条に、国及び地方公共団体は障害者医療、福祉政策の格差を是正する責務を有するという趣旨を書くべきだ。

（発言・・・21名の弁護士名で提出した改正案の説明）「目的」で差異と多様性を尊重する共生社会の実現を目指すとして明記した。「基本的理念等」でインクルーシブ社会を実現するために地域社会で生活する権利を入れた。「差別の禁止」では直接差別、間接差別、合理的排除の欠除という差別の類型を明記した。「障害のある女性」「障害のある子ども」を障害者基本法に明記すべきだ。「国の責務」「地方公共団体の責務」「事業者等の責務」「国民の責務・国民の理解」は更にきめ細かな案文が必要だ。

特に合理的配慮の実現が国の責務であり、これを制度的に保障するための適切な措置と施策を講じなければならないという趣旨を盛り込むべきだ。「地方公共団体の責務」に地域で障害者の参加を得て施策を推進するという趣旨を盛り込むべきだ。

「事業者の責務」に合理的配慮をすることが事業者の義務であることを踏まえ共生社会の実現に寄与しなければならない点を盛り込むべきだ。「国民の責務」と「国民の理解」を合わせて障害者が差別されることなく社会、経済等に参加できるようにすると規定すべきだ。「法制上の措置」に障害者への差別を禁止するために救済の仕組みを含む法制上の措置を講じなければならないということを含め盛り込むべきだ。

「目的」は自立支援法を上回る条項でなければならず、そのために「共生社会をつくる」という趣旨を盛り込むべきだ。

(権利条約の合理的配慮の項で「・・均衡を失し、または過度の負担を課さないもの」とあることが逃げ道になるのではとの指摘に対して)定義としては入れざるを得ない。

(発言)合理的配慮をいう以上は、常に抜け道として過度の負担などが壁になっているのは事実だ。大事なのは判断基準を提示することと、判断するのは誰かという点だ。障害者自身あるいは事業主等が判断するのか、第三者機関を設置してそこが合理的配慮義務の内容を確定できるのかがポイントになる。

(発言)アメリカのADA法の大きな問題は、合理的配慮をする側を特定のサービス提供者や事業者に限定している点だ。今後、日本で取り組む場合は、合理的配慮義務を特定の事業者等だけに課すのではなくて、国や地方自治体等にも課すべきだ。

(発言)精神障害者の施策は遅々として進展しない。自立支援法ができた時に、3障害一元化ということで関係者は期待したが、利用できる福祉サービスは変わらない。医療でも精神科特例という差別が残されている。精神障害者の人権を確保するために、国及び地方公共団体の責務として、障害者医療福祉施策の格差を是正する義務を明記するべきだ。医療は精神保健福祉法ではなく、医療法で別に取り組むべきだ。

(発言)障害は幅広く定義しないと、障害に基づく差別を禁止する場合に救済されない障害を生みかねない。「身体的障害、知的障害、精神的障害、感覚的障害」等と列挙するのではなく「身体的または精神的な機能障害があり、かつ社会における障壁との相互作用により日常生活または社会生活における相当な制限を受けるもの」としたらどうか。機能障害と書くことで、谷間に置かれがちな各種内部臓器の障害や、痛み、易疲労性、皮膚、背の低い小人症など機能形態の構造上

の障害がカバーされる。差別の禁止で国の責務として「差別に関する事例を収集して、普及・啓発を図る」とあるが、それだけでなく合理的配慮の実施及び救済機関の設置などについての国の責任や、企業などへの技術的・財政的な支援なども大事だ。障害者週間では、権利条約が国連で採択された12月13日を含めて設定するのが、啓発の意味では大事ではないか。

(東室長) 障害及び障害者の定義について、委員の意見に質問したい。他分野では女性や人種といった個人の属性に係る差別を禁止する法制度になっている。障害を社会モデルの観点で定義して個人の属性プラス社会的な要因を入れた場合、「障害に基づく差別」が「不利益による不利益」というトートロジーにならないか。社会モデルを反映するのにICFでいう「機能障害」「活動障害」「参加障害」を使うとすると、それぞれの言葉の定義が必要になる。それならば「社会における様々な相互作用により」というような表現を使ってはどうか。

(発言)(上記 質問に対して) 社会的不利を理由とする次の不利益を防ぐ必要がある。例えば、「私の会社はあなたが精神障害を持っているから雇用しないのではなく、あなたはここ3年間失業中で仕事ができるか不安なので採用しない」などが考えられる。トートロジーではなく、機能障害・参加の障害・活動の障害のいずれを理由にしても差別は許さないというように、カバーの範囲を広くすることだ。(上記の質問 に対して) 障害者権利条約も機能障害と障害という言葉に分けて全体の理解を深める工夫をしているので、仕方のない難しさなのではないか。

(発言) 精神の分野ではディジーズをディスオーダーというが、インペアメントはディジーズもディスオーダーも含む。

(発言) 障害の定義はどのような支援を必要とするかということから出発し、差別禁止との関係は差別の原因をどうとらえるかによる。すべての場面で障害ゆえに何らかの施策の対象とするためには、おのずと障害の定義は広がる。その結果として、場合によっては抽象的にならざるを得ない。

(発言) 現行基本法の障害者の定義は医学モデルで機能障害があるため生活に制限を受ける者となっており、権利条約も似たような定義をしている。なので、権利条約に基づいて生活上の支障や参加の障害なども更に(障害に)入れようということだ。

(発言) 参加や活動まで含めた障害を定義する必要があるので疑問だ。障害と風邪などの短期的な疾病とは区別した上で、障害は身体的・知的・精神的に感覚的も加え

た機能障害とし、後はそれぞれの場面で個別に書かざるを得ないのではないかと。

(発言) 機能障害がないのにあるとみなされて不利益や差別を受けた場合でも、差別禁止の文脈の中では障害者とみなされるという「みなし」を障害定義に入れておくべきではないか。

(東室長の整理) 基本法の定義の中で「みなし」という言葉で入れるということにはならない。本体として入れるかどうかという議論をしていただきたい。

(発言) JDFの障害者基本法の対案でも障害の定義について述べているので、参考にしてほしい。

(発言) 定義はとても重要だ。障害の定義が余りに包括的だと具体的なサービスを政策化する時に個別のニーズに応じられなくなることを懸念する一方、その後の政策を幅広くとらえることもできる。また身体障害、知的障害、精神障害、または感覚障害、その他の心身機能の損傷などと例示をする場合にはそれに対応したサービスを具体化しやすいということもある。激変を避けるべきである。

(発言) 基本理念で権利条約19条を踏まえ、特定の生活様式を義務づけられず地域で必要な支援を得ながら自立生活を送る権利を明記するべきだ。総合福祉部会の作業チームなどでの議論を方向付ける意味でも必要だ。

(発言) 加えて、権利条約17条を踏まえ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尊重される権利を有するという点と、言語及びコミュニケーションに関する権利は考慮していただきたい。

(発言) 「実質的に権利を確保する」の「実質的な」は、子どもの権利条約で「実質的な利用及び享受」など出てくる。それ以降、障害者権利条約策定の過程で実質的に保障するとは、合理的配慮や支援を通じた保障だということが明確になってきた。なので「実質的な」をやめて「合理的な配慮及び支援を通じて」と書き換える。同時に「共生社会の実現」を目的に入れて、共生社会の定義の中で「実質的な確保」は「合理的な配慮及び支援」を通じて行われるとするのがよいのではないかと。

(発言) 日弁連から出された総則案を議論のたたき台とする必要がある。今回の定義や合理的配慮はどうしても入れたい。また情報・伝達手段という言葉だけでは不十分で、意思・情報伝達手段という言葉にするべきだ。他に、障害のある女性と障害の

ある子どもという項目は是非必要だ。

(発言) この会議体ではこの構成メンバーの中で議論するのだから、特定の団体のものをたたき台にして議論するのは不適切である。

推進体制について～事務局提示の条文イメージ案に基づいて議論

(推進体制について・主な書面意見)

(発言) 障害者政策委員会のメンバーに都道府県及び市町村の代表が入る必要がある。地方障害者政策委員会については、都道府県は必置、市町村は置くことができるというのが現実的だ。「当該都道府県における・・・」「国及び地方公共団体」という書き方がされるが、市町村という基礎的自治体の視点も含むべきだ。なお今後、地域主権が進められた場合、これと地方障害者政策委員会の位置づけを考える必要がある。

(発言) 基本法を早くつくる必要がある。例えば教育では文科省に特別支援教育特別委員会ができていて、22年度内に結論を出す。厚労省でも保護入院等に関する委員会のような場で議論が始まっており25年度まで結論を出す。こういったところに我々としてはどういうアクセスの仕方があるのかが非常に疑問だ。

(東室長) 枠組みとしてそうだが、議論を全部委ねたという関係ではない。引き続き推進会議並びに関係の部会で議論して、こちらの意見は意見としてまとめていく。

(発言) 国の障害者政策委員会の所掌事務には調査審議に加えて関係各大臣への勧告権があるが、都道府県の地方障害者政策委員会は調査審議、監視、推進だけで勧告権はないのか。知事への勧告権は必要ではないか。次に、総則にある差別に関する実態調査、事例収集は、どこがやるのか。障害者政策委員会がやるのか。

(齊藤企画官) 地方障害者政策委員会の所掌事務に勧告は書いていない。地域主権との関係で、必置の都道府県委員会の所掌事務として一律に勧告権まで書くのはどうか。障害者施策に関する一般的な調査や事例収集、公表は障害者施策の総合調整を所掌事務としている内閣府が行う。政策委員会はこれらを調査審議し意見を言うという役割分担。他の省庁が所管している個別分野では当該省庁が事例収集や公表をし、それに関してこの委員会が調査審議をして意見を述べる、必要があれば勧告をする。

(発言) 以前にもモニタリング機関が調査機能を持つのかという議論や、調査については所轄官庁の職務だという議論があった。基礎的な調査は所轄官庁がやるべきだ。

(発言) 地方が行う監視と中央が行う監視はどのような関係になるのか。調査権限が強く調査範囲が広ければ監視効果は大きくなるが、その点はどうか。

(発言) 地方の障害者政策委員会では適切な人材の配置に不安があるので、当面は政令指定都市を外し都道府県に委員会を置くことでよいのではないかと。また、都道府県の政策委員会にも勧告する権限を与えるべきだ。

(発言) 地方障害者政策委員会は委員会の人員配置まで決める権限を持つのか。

(齊藤企画官) 今回、推進会議の議論を踏まえて監視という権限を追加することに伴い高度な専門的なスタッフがひつようになると思われるが、人員配置など細かな規定は当該自治体が決めることを想定している。

(発言) 地域主権との整合性をとるとはどういう意味か。

(齊藤企画官) 新たな組織では監視という新たな事務が加わっている点や市町村に必置とする点が、地域主権の考え方とどう整合性がとれるのかという意味だ。

(発言) 必ずしも施策が権利条約と同じ方向とは限らないので、権利条約の実施状況をモニタリングする機関が重要になる。その独立性を確保するなど、権利条約をベースにモニタリングできる仕組みが必要だ。

(発言) 障害者政策委員会の所掌事務に調査があるが、世論調査のような形ではなく、総務省が行う国民対象の家計調査や全国消費実態調査のように統計法における位置づけが明確で、定期的に行われる調査は可能なのか。また、政策委員会は苦情処理の機能はもたないのか。

(齊藤企画官) 障害者政策委員会における調査とは、関係行政機関、関係省庁などから報告を聴取し資料の提出をさせることで、施策の実施状況を調査するという意味。一方、議論されているような実態調査は担当している省庁が行うことになり、基本法一般は所管している内閣府が実施する。やり方は世論調査もあれば、

学術的なもの等いろいろな方法がある。苦情処理については、個別に国民から苦情を受け、それを処理するという機能をこの委員会では想定していない。苦情は所管する省庁に日々来ており、これを当該省庁が判断、蓄積して政策対応の必要性などを吟味している。

(発言) 政策委員会における調査が統計実態調査とは異なるとのことで、推進会議で議論してきた一般国民との比較可能な障害者の定期的な全国的な実態調査についての別の条文が必要だ。また、先ほどの説明にあった各省庁の調査が統一的に行われるよう、これについて基本法で触れておく必要がある。

(発言) 私たちが考えているモニタリング機関の機能は、差別禁止法上の権利擁護機関が国や都道府県でできれば、その一部はそちらに移る。これはアメリカのNC D(全米障害者評議会)に当たるが、ここには専門性の高い調査員が多数いる。政策委員会のメンバーは30人で非常勤とあるが、初めから非常勤してよいのか。事務局の組織及び運営に関する事項は政省令で定めるとあるが、その内容も推進会議で議論すべきだ。

(発言) 政策委員会は確かに現在の協議会よりはるかに強力な形となるが、実効性を確保する裏付けが必要だ。政府全体の領域をカバーできるような委員の構成が必要で、また分科会を置かなければ実効は上がらないだろう。さらに、事務局体制がそれだけの機能を果たせるのかという懸念もある。

(発言) 障害者政策委員会は権利条約33条の「フォーカルポイント」に当たると思うので調整機能をより強化すべきだ。地方の委員会でも委員の構成に障害当事者を明記すべきだ。

(発言) 政令指定都市を含む市町村にも、政策委員会は必置とすべきだ。大阪市は全国で初めて知的障害のある人と精神障害のある人を施策推進協議会に入れ、それが全国モデルになった。我が町と他の自治体の制度を比較できるよう、市町村の委員会が調査、評価、公表する必要がある。また、都道府県が市町村の障害制度の実施状況を調査、公表することは可能なのか。

(齊藤企画官) 詳細についての検討は今後になる。都道府県が、エリア的に重なる市区町村の施策を調査審議することは想定しているとは言いが、連絡調整を必要とする事項としてできないことはないのではないかと。

(東室長) さきほど「フォーカルポイント」についての発言があったが、条約上のフォーカルポイントとモニタリング機関は別のものである。モニタリング機関はパリ原則に基づく政府から独立した機関だが、フォーカルポイントは政府内で統括する機関を設けるといふ趣旨なので、両者を併せ持つということにはならない。

(発言) 政策委員の30名のうち障害者が過半数以上となるのか。

(齊藤企画官) 障害当事者の人数などを具体的に規定をすることは考えていない。適切な委員構成の在り方と、それをどのように担保するのかについてご議論いただくことになる。

(発言) 政策委員会がモニタリングに加えて施策の促進の役割を担うという点を書き込む必要がある。

(発言) 都道府県と市町村の間の分権が進み、市町村の決定の方が重視される状況なので、政策委員会は市町村に必置とする方が大事である。

(発言) 障害者施策は基礎自治体である市町村が取り組んでいることから、市町村にモニタリング機関を必置とするという指摘は正しいとも言えるが、市町村には総合オンブズマン制度や議会、監査委員など意見を聞く仕組みが既にある。地域主権の動きの中で国が市町村にモニタリング機関を作るべきだとするならば、財源措置が必要だ。もちろん、市町村が障害者問題の現場であるとの認識が広がっていることは重要だ。

(岡崎トミ子大臣到着、挨拶) 本日の推進会議では、障害者基本法改正について総則と推進体制の条文イメージについて御議論をいただいている。差別禁止部会の構成員案も御呈示される。前々回の推進会議に出席して、皆様の熱心で熱意ある議論を聞かせていただいた。この声を生かして障害者権利条約の理念を実現できるよう、私も頑張っています。今日の内閣委員会でも障害者権利条約についての質問があり、各委員の関心も高い。ありがとうございました。

(末松義規副大臣到着、挨拶) 推進会議も22回を数える。1回4時間の会議ということで、障害者を含む当事者の方々、知識を有する方々が汗と共に法案を作っておられる。私はその法案を国会で岡崎大臣の下で一緒に答弁させていただきたい。楽しみにしている。この会議で議論にも参加したいと思っている。ありがとうございました。

各則～これまで議論された分野について

(東室長より資料説明)

(発言)「医療、介護」という分野があるが、権利条約では「健康」となっているので、整理が必要だ。

(発言)これまで地域生活に関する権利は議論されたが、条約でいう家庭生活に関する平等の権利は議論されていない。これを障害児のところで議論するだけでよいか。

(発言)災害時対策、すなわち災害時の情報保障や介助、避難先での医療などに関して、独立した項目が必要ではないか。

(発言)権利条約14条の身体の自由及び安全、15条の拷問または残虐な非人道的なもしくは品位を傷つける取扱いもしくは刑罰からの自由、16条の搾取、暴力及び虐待からの自由、17条の個人をそのままの状態で保護すること、以上を盛り込むことを検討してはどうか。

(発言)ユニバーサルデザインとバリアフリーはまとめて記述してはどうか。災害時の情報保障については「情報アクセス」という言葉を使うのが適切ではないか。コミュニケーションに関わる場合は「情報コミュニケーション保障」とするのがよい。

(発言)エンパワーメントやアドボカシーという分野も入れるべきではないか。

(発言)介助、福祉、地域生活支援を意味する条項も必要ではないか。「経済的負担の軽減」は残すべではないか。

(発言)レクリエーションや余暇活動は人間が生きていく上でとても重要な分野なので、加える必要がある。情報とコミュニケーションはICTというように通信技術関係が発展しているので「情報通信」とするべきではないか。情報や交通を始めあらゆる分野へのアクセスが重要なので、アクセスビリティという条項を設けてはどうか。

(発言)「余暇」は「レジャー」とした方がよいのではないか。日本ではジェンダー全般について格差が大きいのので「障害のある女性」を個別の分野として挙げるべ

きではないか。

(発言) 現行の障害者基本法の第20条(相談等)では一般の相談支援や自己決定支援、権利擁護支援についての表現が薄い。

(発言) 福祉用具の研究開発、普及利用等という分野を設けるべきではないか。

(発言) 「介助」に関連して福祉機器、聴導犬、盲導犬などを盛り込んでどうか。

その他

(差別禁止部会の委員候補者案について)

(東室長より構成員案を提案)

(発言) 構成員が労働分野の関係者に偏っており、教育分野への配慮がない。教育従事者等が入っていないのは何故か。

(東室長) 人権という観点から教育における差別禁止について研究している方は少ない。これまでの議論を踏まえてご検討いただきたい。

(発言) 学校教育、医療機関、交通機関、交通事業者、デパートなど、様々な場面での合理的配慮について議論が必要になるので、ヒアリングが必要だ。

(発言) 実態に即した差別禁止法を作る必要があるが、示された構成員案では当事者が少ないのが心配だ。

(東室長) 障害のある人と関係者で7人おり、自分の障害だけではなく全般的な状況を把握した方ばかりだ。具体的な現場の生の声はヒアリングで聞きたい。

(合同作業チームについて)

(佐藤委員) 昨日の総合福祉部会は最初の1時間で全体会を行った後、作業チームの第1回会合を開いた。そのうち6つは総合福祉部会の下の部会作業チーム。他に、推進会議の下に部会と合同で設けられた合同作業チームがある。これは、「就労」「医療」「障害児支援」の3つで、同じく第1回会合を行った。作業チームは毎回、報告を作成し、次の部会全体会で報告する。最終的には1月に議論をまとめてチームの報告をいただく。1月以降は新しいチームを立ち上げて、3月まで第2期の検討に入る。

(障 害 の 表 記 作 業 チ ャ ーム に つ い て)

(川 崎 委 員) 本 日 、 第 4 回 の 障 害 の 表 記 に 関 す る 作 業 チ ャ ーム を 開 催 し 、 ヒ ア リ ン グ を 実 施 し た 。 一 人 目 は 第 一 生 命 の 人 事 部 の 方 、 次 に 朝 日 新 聞 本 社 の 方 、 そ し て 3 人 目 は 社 会 福 祉 法 人 プ ロ ッ プ ・ ス テ ー シ ョ ン の 方 だ っ た 。 こ れ ま で 計 9 人 の 方 の ヒ ア リ ン グ を 終 え 、 次 回 、 最 後 の お 一 人 と し て 学 識 経 験 者 の 方 に ヒ ア リ ン グ を さ せ て い た だ く 。 他 に 内 閣 府 の ホ ー ム ペ ー ジ で も 意 見 を 聞 い て お り 、 短 期 間 で 約 640 の 意 見 を い た だ い た 。 さ ら に 、 日 身 連 从 障 害 の 表 記 に 関 す る 調 査 結 果 を い た だ い て い る 。 以 上 を 踏 ま え 、 チ ャ ーム と し て の 方 向 性 を ま と め た い 。

(発 言) 表 記 だ け で な く 名 称 に つ い て も 検 討 し て い る の か 。

(川 崎 委 員) 今 回 は 表 記 に 関 し て 検 討 し て い る が 、 名 称 に つ い て も 意 見 が 出 て い る 。 ま と め の 中 で 報 告 し た い 。

以 上