

平成 21 年度を中心とした障害者施策の取組

I 障害者施策の概況

1 障害者に係る制度改革の取組

我が国の障害者施策に関しては、平成 21 年 12 月に内閣に設置された「障がい者制度改革推進本部」（以下「本部」という。）のもとで、障害当事者（障害のある人本人及びその家族）を中心とする「障がい者制度改革推進会議」（以下、「推進会議」という。）が開催され、制度改革に向けた精力的な検討が行われている。

本部は、平成 21 年 12 月 8 日付け閣議決定により設置され、内閣総理大臣を本部長、内閣官房長官及び内閣府特命担当大臣（障害者施策）を副本部長、他のすべての国务大臣を本部員としており、それまでの「障害者施策推進本部」（以下「旧本部」という。）を廃止して設けられたものである。

本部は、障害者の権利に関する条約（仮称）（以下、「障害者権利条約」という。）の締結のために必要な国内法の整備を始めとする我が国の障害者に係る制度の集中的な改革を行い、関係行政機関の相互間の緊密な連携を確保しつつ、障害者施策の総合的かつ効果的な推進を図るものであり、当面 5 年間で障害者の制度に係る改革の集中期間と位置づけ、改革の推進に関する総合調整、改革の基本的な方針の案の作成及び推進並びに「障害」の表記の在り方に関する検討等を行うこととしている。

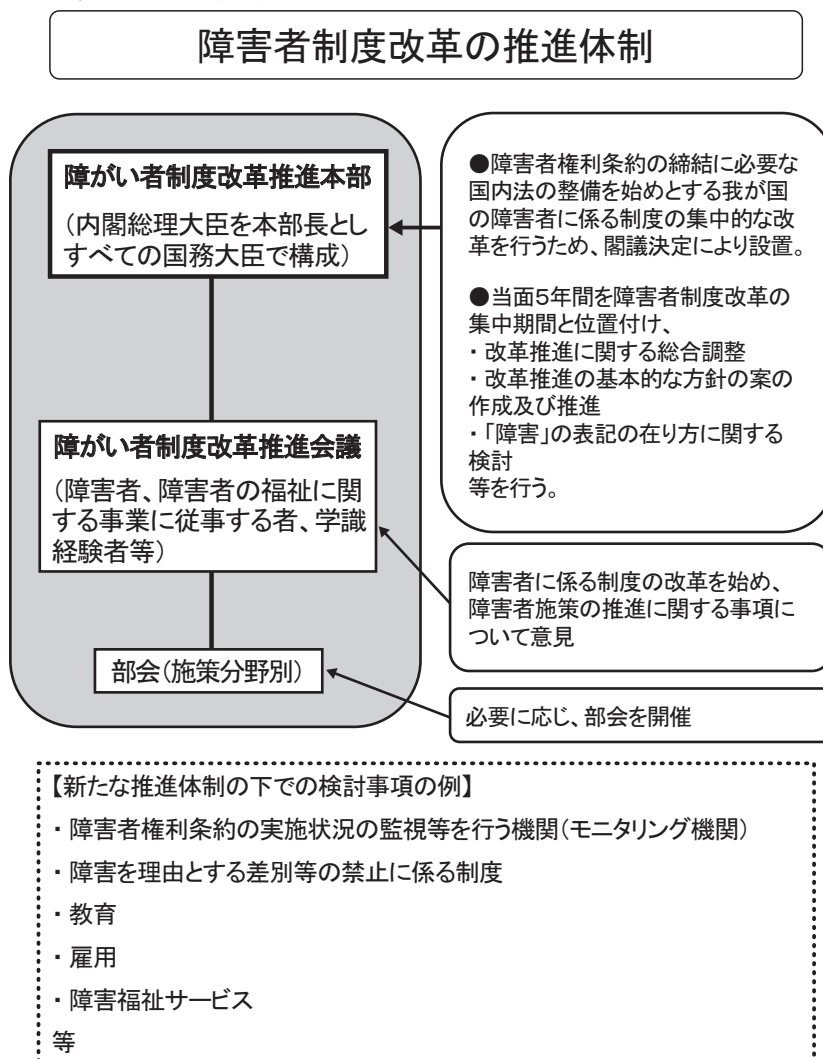
本部のもとで、平成 22 年 1 月から推進会議が開催されている（21 年 12 月 15 日障がい者制度改革推進本部長決定に基づく）。推進会議は、実際に障害のある人が積極的に意見を持ち寄って議論を行うことができるよう、構成員の半数以上（24 名のうち 14 名）は、障害当事者から構成されている。22 年夏を目途に、推進会議での議論を踏まえ、本部における検討を経て、障害者制度改革の基本的な方針について閣議決定を行うこととしている。

我が国の障害者に係る制度改革に向けたこうした検討は、国連における障害者権利条約の採択が重要な背景となっている。

障害者権利条約は、平成 13 年の国連総会決議により、障害者の権利及び尊厳を保護し及び促進するための包括的かつ総合的な国際条約を検討することを目的とする委員会が設置され、計 8 回の会合を経て、18 年 12

月、第 61 回国連総会本会議において採択されたものである。同条約は、19 年 3 月 30 日に署名のために開放され、我が国は、同年 9 月、この条約に署名した。同条約は 20 年 5 月に発効している。

■ 図表 1 障害者制度改革の推進体制について



障害者制度改革推進会議

2 障害者に係る施策の経緯

我が国の障害者施策は、昭和45年の「心身障害者対策基本法」において、その総合的推進を図ることが示され、その後、56年の「国際障害者年」を契機として、さらに推進が図られることとなった。58年には、「国際障害者年」を受けて「国連障害者の十年」が宣言されたことを踏まえ、我が国における最初の障害者施策に関する長期計画が策定された。平成5年には、「心身障害者対策基本法」が「障害者基本法」に改められるとともに、障害者施策を総合的かつ計画的に推進すること等が示された。こうした経過を経て、障害者の自立と社会参加に関し10年間の期間にわたる計画を策定し、これに基づき総合的かつ計画的に施策を推進するという枠組みに沿って、今日まで、取組が進められてきている。

平成21年度は、15年度から24年度までを計画期間とする「障害者基本計画」の7年度目に当たるとともに、19年12月に旧本部において決定された同基本計画の後期5年間における「重点施策実施5か年計画」（以下「後期5か年計画」という。）の2年度目に該当する年であった。これらの計画では、障害の有無にかかわらず国民誰もが相互に人格と個性を尊重し支え合う「共生社会」とすることを目指すべき社会の姿とし、その実現を図るための施策として、各省庁における障害者に係る施策を記載している。

平成16年6月には、障害者基本法が改正された。この改正では、目的規定において障害のある人の自立や社会参加の支援等が示され、また、基本的理念として障害を理由とする差別等の禁止が規定されたほか、「障害者週間（12月3日から9日まで）」の設置、都道府県及び市町村における障害者計画の策定義務化、同基本計画の策定等にかかわる「中央障害者施策推進協議会」の内閣府への設置等が規定された。同協議会は障害者、障害者の福祉に関する事業に従事する者及び学識経験のある者から内閣総理大臣が任命している。以後、これまで各施策分野において同法の趣旨等を踏まえた制度改正等が行われて、現在の我が国における障害者施策体系が構成されている。

生活支援の分野においては、障害があっても地域で安心して暮らせる社会を構築するため、就労支援の強化や地域移行の推進を図ることを目指して、平成18年に「障害者自立支援法」が施行され、身体障害、知的障害、精神障害の障害種別ごとに提供されていた福祉サービスについて、

一元的に市町村が提供する仕組みに改められるとともに、利用者負担の見直しや国の財政責任の強化を通じて安定的な制度の構築が図られた。

障害者自立支援法の導入にあたり、激変緩和の施策として、平成18年12月に「特別対策」を、19年12月に「緊急措置」を講じ、利用者負担の軽減や事業者の経営基盤の強化などを行ってきた。

こうした中、平成21年9月の連立政権合意において、「障害者自立支援法」を廃止し、「制度の谷間」がなく、利用者の応能負担を基本とする総合的な制度をつくるとされ、同年12月に閣議決定により設置された本部の下で、障害当事者を中心とする推進会議を開催し、障害のある方等関係者のご意見を十分に伺いながら、新たな制度の創設に向けた検討を進めていくこととしている。

従来、身体障害、知的障害、精神障害という3つの枠組みでは的確な支援が難しかった発達障害のある人に対しては、その障害の定義を明らかにするとともに、保健、医療、福祉、教育、雇用等の分野を超えて一体的な支援を行う体制整備を行うため、「発達障害者支援法」が平成16年12月に成立し、17年4月から施行された。

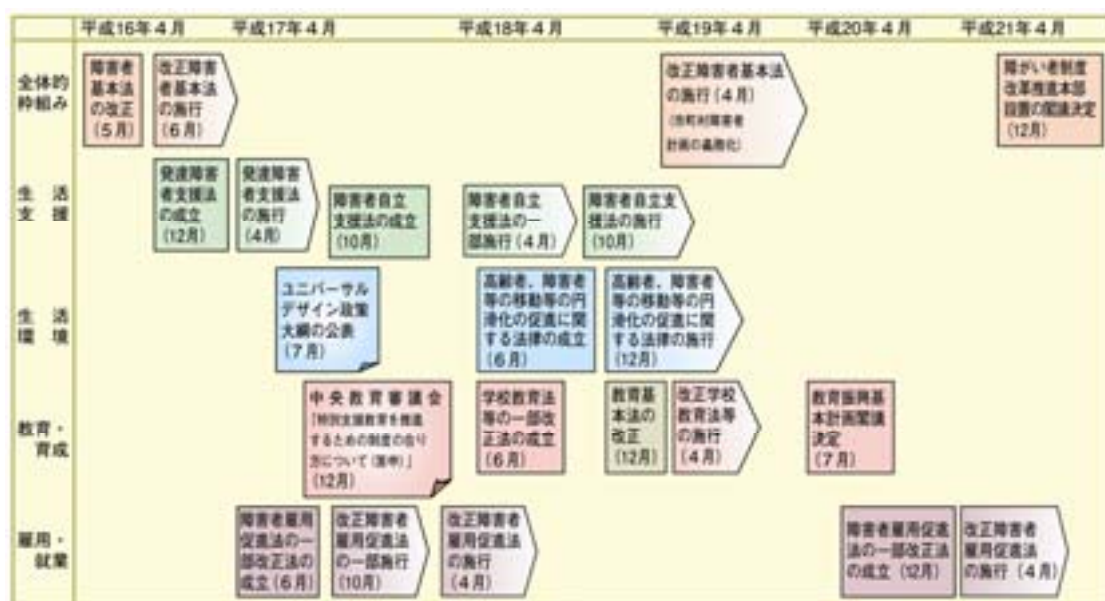
次に、生活環境の分野においては、平成12年3月、ハード面、ソフト面を含めた社会全体のバリアフリー化を効果的かつ総合的に推進するため、閣議口頭了解により、「バリアフリー化に関する関係閣僚会議」が設置され、16年6月、同会議は、政府が一体となってハード・ソフト両面にわたる社会のバリアフリー化に取り組むための指針として「バリアフリー化推進要綱」を決定した。また、18年6月、「高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律」（バリアフリー新法）が成立し、同年12月から施行された。これにより、当事者の参画による基本構想の策定や、公共交通機関、道路、建築物のみならず、都市公園、路外駐車場を含め、障害のある人等が日常生活等において利用する施設や経路を一体的にとらえた総合的なバリアフリー化の推進等が図られることとなった。20年3月には、施設や製品等について新しいバリアが生じないよう誰にとっても利用しやすいデザインにするという考え方であるユニバーサルデザインの浸透を踏まえ、「バリアフリーに関する関係閣僚会議」において、「バリアフリー化推進要綱」を改定し、バリアフリーとともにユニバーサルデザインを併せて推進することを明確化した「バリアフリー・ユニバーサルデザイン推進要綱」が決定した。また、同様の趣旨から、同じく3月、閣議口頭了解の一部改正によって「バリアフリーに関する関係閣僚会議」を改組し、「バリアフリー・ユニバーサルデザインに関する関係閣僚会議」を設置した。

教育・育成の分野においては、障害のある児童生徒等の一人一人の教育的ニーズに柔軟に対応し、適切な指導及び支援を行うため、従来の盲・聾・養護学校の制度を特別支援学校の制度に転換すること等を内容とする「学校教育法等の一部を改正する法律」が平成18年6月に成立し、19年4月から施行された。

また、平成18年12月には、「教育基本法」が全面的に改正され、同月から施行されたところであり、障害のある児童生徒等についても、その障害の状態に応じ、十分な教育を受けられるよう、必要な支援を国及び地方公共団体が講じなければならない旨が、「教育の機会均等」に関する規定に新たに明記された。さらに、この改正教育基本法の理念の実現に向け、今後おおむね10年先を見通した教育の目指すべき姿と、20年度から24年度までの5年間に政府が総合的かつ計画的に取り組むべき施策について示した「教育振興基本計画」が20年7月に閣議決定された。

雇用・就業の分野においては、障害のある人の社会参加に伴いその就業に対するニーズが高まっており、障害のある人の就業機会の拡大による職業的自立を図ることが必要なことから、中小企業における障害者雇用の一層の促進、短時間労働に対応した雇用率制度の見直し等を内容とする「障害者の雇用の促進等に関する法律の一部を改正する法律」が平成20年12月に成立し、21年4月から順次施行されている。

■ 図表2 障害者施策に係る主な関連法令の動向



資料：内閣府

■ 図表 3 障害者施策に係る予算額の推移

単位：億円

年度	平成17年度	平成18年度	平成19年度	平成20年度	平成21年度	平成22年度(参考)
予算額	9,989	10,191	11,222	11,775	11,953	12,968
	(3,335) *	(3,571) *	(3,674) *	(3,725) *		

※障害者施策関係の額を特定できるものについての合計額である。
 * () 内の数字は、「障害者にやさしいまちづくりの推進」の経費(外数)である。当該経費は、平成21年度以降、特定が困難となっているが必要な対策は引き続き推進している。

資料：内閣府

■ 図表 4 障害者数

	総数	在宅者	施設入所者
身体障害児・者	366万人	358万人	9万人
知的障害児・者	55万人	42万人	13万人
精神障害者	323万人	290万人	33万人

資料：厚生労働省「身体障害児・者実態調査」(平成18年)
 厚生労働省「知的障害児(者)基礎調査」(平成17年)
 厚生労働省「社会福祉施設等調査」(平成17年)等(高齢者関係施設は除く)
 厚生労働省「患者調査」(平成20年)

さらに、国際的な取組として平成20年5月には、「アジア太平洋障害者の十年」(2003~2012年)の行動計画である「びわこミレニアム・フレームワーク(BMF)」に係る後期5年間の行動指針として、「びわこプラスファイブ」が国連アジア太平洋経済社会委員会(ESCAP)において採択された。

このように、平成16年における「障害者基本法」の改正以降、我が国の障害者施策は、障害の有無にかかわらず、国民誰もが相互に人格と個性を支え合う「共生社会」の実現に向けて着実に推進されてきたところである。

3 障害者施策の推進をになう場

平成 21 年度は新たに内閣に「障がい者制度改革推進本部」が設置されるとともに、障害当事者を中心とする「障がい者制度改革推進会議」が開催されるなど、今後の障害者施策を展望する上で画期的な 1 年となった。

また、内閣府に設置されている「中央障害者施策推進協議会」は、「障害者基本計画」の策定及び変更に関し内閣総理大臣に意見を述べることとされ、平成 21 年度においては、内閣総理大臣及び内閣府特命担当大臣（障害者施策）等の出席のもと、12 月に開催され（通算第 6 回目）、今後の障害者施策の在り方等について審議が行われた。

4 障害者基本計画、重点施策実施5か年計画

「障害者基本法」第9条は、国に、障害者の福祉に関する施策及び障害の予防に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、障害のある人のための施策に関する基本的な計画を策定することを義務づけている。

現行の同基本計画は、平成14年12月に閣議決定され、15年度から24年度までの10年間の計画期間としている。「ノーマライゼーション」や「リハビリテーション」といった前長期計画の理念を継承するとともに、国民誰もが相互に人格と個性を尊重し支え合う「共生社会」の理念の下に、障害のある人が、社会の対等な構成員として人権を尊重され、自己選択と自己決定の下にあらゆる活動に参加・参画できる社会の実現を目指し、計画期間中に講ずべき障害者施策の基本的方向について定めている。

また、同基本計画の「IV推進体制等」において、「基本計画に基づく諸施策の着実な推進を図るため、具体的な目標及びその達成期間を定めた重点施策実施計画を策定し実施する」とこととされており、これを踏まえ、「重点施策実施5か年計画」が決定されている。

同基本計画の後期に当たる平成20年度から24年度までを計画期間とする後期5か年計画は、19年に障害当事者、関係団体、学識経験者等延べ120の団体・個人からの意見聴取や「中央障害者施策推進協議会」の審議等を経て、同年12月に決定された。

この後期5か年計画は、自立と共生の理念の下に、「共生社会」の実現に真に寄与するようにするため、

①地域での自立生活を基本に、身体障害、知的障害、精神障害、発達障害等の障害の特性に応じ、障害者のライフサイクルの全段階を通じた切れ目のない総合的な利用者本位の支援を行うこと

②障害者の地域における自立や社会参加に係る障壁を除くための誰もが快適で利用しやすいユニバーサルデザインに配慮した生活環境の整備や、IT（情報通信技術）の活用等による障害者への情報提供の充実等を行うこと

③「障害者自立支援法」の抜本的な見直しの検討とその結果を踏まえた計画の必要な見直しを行うこと

④障害者権利条約の可能な限り早期の締結を目指しての必要な国内法令の整備を図ること

の4点に重点を置いて施策展開を図ることとしており、平成20年度から

の5年間に重点的に取り組むべき課題について、120の施策項目並びに新規42項目を含む57の数値目標及びその達成期間等を定めている。後期5か年計画の進ちょく状況は、おおむね毎年度、「中央障害者施策推進協議会」に報告がなされている。

■ 図表5 重点施策実施5か年計画（平成20～24年度）（平成19年12月25日障害者施策推進本部決定）の構成



資料：内閣府

5 地方障害者計画等

平成16年6月の「障害者基本法」の改正により、これまで努力義務であった都道府県及び市町村における障害者計画の策定が、都道府県については改正法の公布の日から、市町村については19年4月から義務化された。

平成20年度末における、これらの地方障害者計画（以下「計画」という。）の策定状況として、都道府県及び指定都市においては、すべての団体が計画が策定されており、また、計画の策定及び推進の体制は、都道府県及び指定都市の場合、約8～9割で関係部局からなる横断的な検討体制がとられ、推進体制においても約7割の団体において同様の対応がとられている。また、計画策定時には、当事者からのヒアリングや住民参加が都道府県の場合、9割近くの団体で実施されており、指定都市の場合、ほぼすべての団体で実施されている。また、「地方障害者施策推進協議会」はすべての団体で活用されている。

計画の内容としては、国の「障害者基本計画」に盛り込まれた8分野のうち、「啓発・広報」、「生活支援」、「生活環境」、「教育・育成」、「雇用・就業」、「保健・医療」及び「情報・コミュニケーション」はすべての団体の計画に盛り込まれており、「国際協力」は約2～3割となっている。

市町村（指定都市を除き、特別区を含む。以下この節において同じ。）においては、平成21年3月時点で計画を策定している団体は1,782団体中1,715団体（全体の96.2%）と前年度の1,799団体中1,710団体（全体の95.1%）を上回っている。調査時点で計画を策定していない団体は、67団体となっているが、このうち、22年3月末までに計画を策定した団体は15団体となっている。これにより同月末時点で計画を策定している団体は、1,730団体（1,715団体に、15団体を加えたもの）となっている。

次に、市町村における計画の策定及び推進の体制は、計画策定時には約6割の団体が、推進時には約3割の団体が関係部局による横断的な取組を行っているが、都道府県及び指定都市と比べるとその割合は下回っており、特に推進体制の割合が低くなっている。また、計画策定時における当事者からのヒアリングや住民参加は、7割前後の団体で実施されているが、「地方障害者施策推進協議会」については、市町村には設置が義務づけられていないこともあり、その活用は4割弱の団体にとどまっている。

計画の内容については、国の「障害者基本計画」に盛り込まれた8分

野のうち、「啓発・広報」、「生活支援」、「生活環境」、「教育・育成」、「雇用・就業」及び「保健・医療」は9割以上の団体で盛り込まれており、「情報・コミュニケーション」は9割弱の団体で盛り込まれているが、「国際協力」は約1割にとどまっている。

なお、「障害者自立支援法」においては、都道府県及び市町村は障害福祉計画を策定することが義務づけられ、障害福祉計画を策定するときは、「障害者基本法」に規定する地方障害者計画等の計画と調和が保たれるよう策定することが義務づけられているが、同基本法に基づく地方障害者計画と障害福祉計画との関係は、図表6のとおりである。

■ 図表6 障害者計画と障害福祉計画の関係



資料：内閣府

地方障害者計画は、「障害者基本法に基づく障害者のための施策に関する基本的な事項を定める中長期の計画」であって、障害のある人に関する施策分野全般にわたるものであるのに対し、障害福祉計画は、3年を1期として定める「障害者自立支援法に基づく障害福祉サービス等の確保に関する計画」であって、主として、地方障害者計画に盛り込まれた「生活支援」の事項のうちの福祉サービスに関する実施計画的なものと位置づけられている。

内閣府では、地域における障害者施策が障害当事者に着目した横断的視点と関連部局等の連携の下に総合的に推進されるよう、国の関係機関も参加した地方公共団体の障害者施策関係部局との意見交換の場として、平成22年2月に全国2ブロックにおいて「障害者施策総合推進地方会議」を開催（東京都、大阪府）したところである。

また、地方における計画の策定を支援するため、希望する都道府県又は市町村に対して計画策定に当たり適切な助言を与える有識者等を派遣する「市町村障害者計画策定アドバイザー派遣事業」の予算を確保している。