

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

では、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なのところである。

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様々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といえるものが存

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・程度による格差」と表現する。

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。

（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することや、特定の生活様式の生活を義務づけられないこと。また、地域社会における生活や地域社会への受入れを支援することや、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、居住サービス等の地域生活支援サービス（パーソナル・アシスタンスを含む。）を障害者が利用できるようにすること。一般住民向けの地域生活支援サービス及び設備が、障害者にとって障害のない人と平等に利用可能であり、かつ、障害者のニーズに対応していることである。

日本においては、施設や精神科病院で多数の障害者が暮らしており、地域社会で生活しようとしても地域生活の社会資源が不足している現状にあり、また、現に地域社会で暮らしている障害者も、その日常生活や社会生活に多くの困難に囲まれている現状がある。

このような現状を変えるために、基本法において、特定の生活様式で生活するよう強いられることなく、地域社会で生活する権利を確認し、その実現に向けた施策の具体化のための措置を取るべき旨を規定すべきである。

【自己決定の権利とその保障】

すべての障害者は、障害のない人と平等に自己選択と自己決定の権利を有する。

しかし、自己決定にあたって、必要な社会的体験の機会がなかったり、支援する立場にある者から選択肢が示されないなど、十分な情報を含む判断材料が提供されないことや、独力で決定することだけが自己決定とされ、支援の必要性が軽視されたり、必要な支援を提供もせず、本人が決めたことだからとして責任を転嫁されること等もある。

自己決定にあたっては、自己の意思決定過程において十分な情報提供を含む必要とする支援を受け、かつ他からの不当な影響を受けることなく、自らの意思に基づく選択に従って行われるべきである。

【情報アクセスと言語・コミュニケーションの保障】

日常生活及び社会生活において、多くの障害者が必要な情報にアクセスし、自ら必要とする言語を使用し又はコミュニケーション手段を利用することに多くの困難を経験しているが、その問題の深刻さが省みられることは少なかった。

そのため、今日の情報化社会において、改めて、情報へのアクセスやコミ

コミュニケーションに困難を経験している障害者が障害のない人と等しく人権が保障されるよう、情報へのアクセスを確保する施策を促進し、言語には音声言語及び手話等の非音声言語が含まれることを確認するとともに、情報の意味を等しく理解し、情報を等しく発信するために必要な言語の使用又はコミュニケーション手段の利用が保障されるべきである。

コミュニケーションを保障するための必要な手段には、言語及び言語を起点とする音声、筆談、点字、文字表示、わかりやすい言葉、拡大文字、指文字、また実物や身振りサイン等による合図、触覚による意思伝達があり、また、手話、要約筆記、指点字、触手話、手書き文字、朗読等の通訳者や説明者等の人的支援、更に補聴援助システムその他の情報支援技術を利用した補助代替的手段を含む。

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。

- ・ 現行法の規定に加えて、障害者が基本的人権の享有主体であることを確認すること。
- ・ 地域社会で生活する権利を確認するとともに、その実現に向けた施策の具体化のための措置を取ること。
- ・ 障害者が必要とする支援を受けながら、自己決定を行えることが保障されること。
- ・ 障害者のあらゆる生活分野において、情報へのアクセスを確保する施策を促進すること。
- ・ 言語には音声言語とともに手話等の非音声言語が含まれることを確認し、必要な言語の使用及びコミュニケーション手段の利用が保障されること。

(基本法改正に当たって政府に求める事項に関する意見)

- すべて障害者は障害のない人と等しく基本的人権の享有主体として個人

の尊厳が重んぜられ、その尊厳にふさわしい生活を保障される権利を有すること。

- 障害者権利条約における「地域社会で生活する平等の権利」を有することを確認すること。
- すべて障害者は必要とする支援を受けながら、自ら下した決定に基づき、社会を構成する一員として様々な分野の活動に参加する権利を有することを確認すること。
- 手話等の非音声言語が言語であることを確認し、障害者が、必要な言語を使用し、必要なコミュニケーション手段を利用するという障害者権利条約における「表現及び意見の自由についての権利」を有することを確認すること。

4) 差別の禁止

(推進会議の問題認識)

【差別の禁止】

障害者に対する差別が存在することは、内閣府の調査だけでなく、地方公共団体における差別禁止条例制定のプロセスでも明らかにされているところである。

そもそも、障害の有無にかかわらず、何人も法の下に平等であるはずであり、障害に基づいて政治的、経済的、社会的、文化的、市民的關係を含むあらゆる分野において差別されることがあってはならず、また、あらゆる活動への機会が均等に保障されなければならない。

【法の下での平等と差別の禁止】

そのためには、まず、基本法においても、法の下での平等のもとで差別が禁止されるべきものであって、何人も障害に基づく差別を受けない権利を有することを確認し、更に差別の定義等の基本的事項を規定することが必要であ

る。

【差別の定義】

基本法における差別の定義としては、障害者権利条約の定義を踏まえ、あらゆる区別、排除又は制限が不利益な結果をもたらす目的を有する場合はもとより、行為者の主観的意図にかかわらず、不利益な効果が発生する場合も含むものであること、更に、相手方に均衡を失した又は過度の負担を課すものではないにもかかわらず、特定の場合において、障害のない人と等しく機会の均等を確保するための必要かつ適当な変更及び調整である合理的配慮を提供しない場合も含むものであるべきである。

【差別禁止法制の整備】

また、差別を実効的に禁止するには、障害に基づくあらゆる分野の差別を禁止し、権利の侵害から救済を図る機関を規定する法律が別途制定されなければならないが、この差別禁止法の制定が基本法の抜本改正の後に予定されているため、まずは、基本法において差別禁止法制の整備に向けた規定を置くべきである。

【複合差別に対する認識と対応】

更に、障害に基づく差別の問題において、被害を受けた人自身が相談したり、権利主張すること自体が困難であり、社会的に潜在化していることを考慮すると、啓発、相談、研修等の分野において、差別の問題が考慮されるべき重要事項であることの確認がなされるべきであり、なかでも、障害のある女性や子ども、重度障害のある人が複合的又は加重的な差別を受けているという視点、及びその状況に配慮した対応が、基本法の定めるあらゆる施策分野に提供されなければならない。

【実態の調査と事例収集】

これらのためにも、国は、障害に基づく差別に該当するおそれのある事例の収集、整理、及び提供を行い、実態を明らかにした上で障害に基づく差別を防止するための普及啓発を図るべきである。

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。

- ・ 法の下での平等のもとで障害に基づく差別が禁止されること。
- ・ 差別の定義において、直接差別のみならず、間接差別も含むものとし、更に合理的配慮を提供しない場合も差別であることを明らかにすること。
- ・ 障害者権利条約を踏まえて、合理的配慮の定義を設けること。
- ・ 障害に基づく差別を禁止する法制度を整備すること。
- ・ 障害者にかかる啓発、相談、研修等の分野において、差別問題、特に複合差別についての視点を踏まえて施策が行われること。
- ・ 差別の実態を明らかにし、その防止に向けた理解の普及啓発を図るため、国は事例の収集、整理、及び提供を行うこと。

(基本法改正に当たって政府に求める事項に関する意見)

- 障害者権利条約における直接または間接的な差別や合理的配慮の定義を踏まえ、障害に基づく差別に係る規定を見直すこと。
- 国は、障害に基づく差別の実態を明らかにし、その防止に関する普及啓発を図るため、差別及びその防止に関する事例の収集、整理及び提供を行うものとする。

5) 障害のある女性

(推進会議の問題認識)

日本が女子差別撤廃条約を締結して以降、同条約の国内実施においては、障害のある女性についても、政治的、経済的、社会的、文化的、市民的その他のいかなる分野においても、性の違いに基づくあらゆる差別を受けることなく、すべての人権及び基本的自由を享有することが求められている。

障害者は、障害のない人と比較し、日常生活又は社会生活上多くの社会的障壁に囲まれ、様々な領域で不利益な状態を強いられている。

なかでも、障害のある女性は、性の違いに基づく差別と障害に基づく差別という二重の差別等社会的不利益を受ける立場にある。

例えば、夫等の暴力や住宅事情、経済的理由等の生活上の困難さをかかえる母子が対象になる母子生活支援施設の入所者に占める障害のある母親は16.4%（4,092人の内671人、平成18年）となっている（*）²。これは、総人口に占める全国の障害者の割合（6%前後）と比較した場合、極めて高い数字となっている。

また、配偶者からの暴力等から被害者を保護するために都道府県に設置されている婦人相談所一時保護所は、バリアフリー整備の取組が始まる以前に設置されている建物が多く車いす使用者の利用が困難であること、又は介助者や手話通訳者等も配置されていないため、DV（ドメスティック・バイオレンス）被害を受けた障害のある女性が利用できない、又は利用を最初からあきらめている実態がある。

このような条件整備の不備や障害への配慮がないことによって、障害のある女性は、障害を理由に複合的な差別を受ける状況にも置かれている。

これまでの障害者施策には、障害者の中でもっとも差別や不利益を受けるリスクの高い女性が置かれている差別的実態を問題にする視点が欠落していたと言わざるを得ない。

更に、かつて国際会議で採択された指針である「第4回世界女性会議行動綱領（1995）」においては障害のある女性に関する行動は実施されず、また「びわこミレニアム・フレームワーク（2003-2012）」及び「びわこプラスファイブ（2007-2012）」でも効果的な施策は行われていないという反省もある。

² 男女共同参画会議 監視・影響調査専門調査会資料「新たな経済社会の潮流の中で生活困難を抱える男女について」（平成21年11月26日）図表46。元データ：社会福祉法人全国社会福祉協議会

以上の事実を深刻に受け止め、基本法には、男女共同参画社会基本法の趣旨も踏まえ、次の観点を盛り込むべきである。

- ・ 日本が女子差別撤廃条約を締結したことを政策に反映すべく、障害のある女性が、性の違いに基づくあらゆる区別、排除又は制限を受けることなく、すべての人権及び基本的自由を享受する権利を行使できるようあらゆる施策を講ずること。
- ・ 障害のある女性が、家庭の内外で暴力の犠牲になりやすい存在であること、すべての女性が当然享受できるはずの性と生殖の権利を認められなかった過去の歴史等、不当に取り扱われてきた事実を受け止め、障害のある女性の性と生殖に係る人権が、侵されないよう、最大限の注意を払わなければならないこと。
- ・ 障害のある女性が複合的な差別を受けていることを施策上の重要課題に位置付け、障害のある女性の完全な発展、地位の向上、及びエンパワーメントの確保に必要な措置を講ずること。
- ・ 基本的施策において示される各領域の施策は、障害のある女性の権利を確保することを考え方の基本として踏まえつつ実施されること。

(基本法改正に当たって政府に求める事項に関する意見)

- 複合的な困難を経験している障害のある女性が置かれている状況に十分に配慮しつつ、その権利を擁護するために必要な施策を講ずること。

6) 障害のある子ども

(推進会議の問題認識)

【障害のある子どもと障害のない子どもの平等の確保】

障害のある子どもの施策は、一般の児童施策において取り込まれるべきであり、障害のない子どもと等しく、すべての権利が保障されるべきである。生命、生存、及び成長の権利が保障されるとともに、医療、福祉、及び教育について、同年齢の子どもと同じ権利が保障されるべきである。子ども期においては、特に、遊びや余暇について、同年齢の子どもと同等に楽しむことができるよう、障害に基づいて不利益な取扱いが生じないようにしなければならない。

【障害のある子どもにとっての最善の利益】

障害のある子どもにかかわる判断や決定においては、障害のある子どもに対して第一次的責任と権限をもつ父母、又は親権者を含むすべての関係者・関係機関において、障害のある子どもの最善の利益が考慮されなければならない。障害のない子どもと同じように尊厳と成長が保障されるよう、基本的人権が保障されなければならない。

【障害のある子どもの意見表明をする権利】

障害のある子どもは、障害及び年齢に適した支援を活用しつつ、自己にかかわる事柄について自由に意見を表明する権利を持ち、その表明された意見が障害のない子どもの意見と同等に、すべての関係者において、考慮されなければならない。意見表明における意見には、明示された意見のほか、子どもの意思や感情の動きを含めるべきであり、国及び地方公共団体は、意見表明権を保障するため、それらを的確に読み取ることができる体制や環境を整備しなければならない。

【障害のある子ども及び家族への支援】

乳幼児期の障害のある子どもについては、早期に適切な支援を得られなければならない。後に障害をもつ可能性が高い子どもを含め、機能障害の存在が確定できない段階から継続的で、「養護している他の者の資力を考慮して可能な限り無償」の支援が子どもとその家族に対して講じられるべきである。

家族への支援では、障害のある子どもが家族の一員として尊重されるよう

に提供されるべきであるが、家族による養育が困難な場合であっても、親族や家族に代わるような代替的な監護を提供する環境が保障されるべきであり、障害に基づいて家族や地域社会から隔離されないように配慮されなければならない。

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。

- ・ 障害のある子どもは、障害のない子どもと等しく、すべての権利が保障されること。
- ・ 障害のある子どもの施策は、一般の児童施策において取組まれ、個人に必要な合理的配慮と必要な支援を講ずること。
- ・ 障害のある子どもは、意見を表明するための支援を受けつつ、自己にかかわる事項について意見を表明する権利があることを確認すること。
- ・ 障害のある子どもにかかわる判断や決定について、その最善の利益が考慮されなければならないが、第一次的責任と権限を有する保護者及び親権者を含むすべての関係者・関係機関は、障害のある子どもが表明した意見を最大限尊重して判断や決定をなすべきであること。
- ・ 家族に過度な負担や責任を求めること等により、障害のある子どもが家族や地域社会から隔離されたり、不利益な取扱いを受けずに、一人の子どもとして尊重されるよう、障害のある子ども及びその家族に対する支援を講ずること。

(基本法改正に当たって政府に求める事項に関する意見)

- 障害のある子どもが障害のない子どもと等しく児童の権利条約等で認められている「意見表明権」を含む人権が認められ、一人の子どもとして尊重され、地域社会において必要な支援が提供されるとともに、その保護者等に対しても必要な支援が提供されるための施策を講ずること。

7) 国及び地方公共団体の責務

(推進会議の問題認識)

【障害者の権利を保障する責務】

国及び地方公共団体は、あらゆる人権の享有主体であるすべての障害者が地域社会で自立した生活を営むことができるよう、その権利を保障する責務を有すると同時に、身体障害や知的障害が対象となる障害者雇用義務や地方公共団体の医療費助成制度等が精神障害には適用されないなど障害の種別・程度により福祉・医療施策に制度的格差がある現状を改める責務を有している。障害者基本法の改正に当たり、この点を明らかにするべきである。

【差別を禁止する措置を取る責務】

国及び地方公共団体は、障害に基づくあらゆる差別を禁止するための措置を講ずる責務を有している。また、国及び地方公共団体は障害者への合理的配慮義務を有すると同時に、事業者、企業、学校設置者等合理的配慮を行うべき者に対し、財政的、技術的な支援を行う責務を有している。

【インクルーシブ社会の構築】

国及び地方公共団体はあらゆる差別や偏見をなくし、障害者の置かれている状況についての国民の理解を広げ、障害者が障害のない人と平等に地域社会で自立した生活を営むことができるインクルーシブな社会を構築する責務を有している。

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。

- ・ 障害者が地域社会で自立した生活を営む権利を保障し、並びに障害者間の制度的格差をなくすための措置を講ずる責務を有すること。
- ・ 障害に基づくあらゆる差別を禁止し、防止するために容易に合理的配慮を提供できるための支援を含め必要な施策を講ずる責務を有すること。

(基本法改正に当たって政府に求める事項に関する意見)

- 障害者権利条約における「地域社会で生活する平等の権利」を保障し、地域生活と社会参加に必要な支援を講ずるとともに、容易に合理的配慮を提供できるための支援を含め障害に基づく差別を防止する責務を有すること。
- 障害の種別や程度に基づく不合理な制度的な格差を無くす責務を有すること。
- 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。

8) 国民の理解・責務

(推進会議の問題認識)

【障害者を含むすべての人の責務】

「国民は、社会連帯の理念に基づき、障害者の福祉の増進に協力するよう努めなければならない」との現行規定は、国民から障害者を切り分け、障害者を一方的に庇護すべき対象とみなしているとの誤解を与えかねない。そこで、障害者も障害のない人も対等であるという前提のもとに相互に協力するという観点に立って、現行の規定は改められるべきである。

【具体的な意識啓発】

インクルーシブな社会の構築には、障害者の人権や障害そのものについて、障害者を含むすべての人の理解を得る必要があるが、そのためには、障害及び障害者の理解を促進する一般的規定を設けるだけでなく、社会全体の意識向上に資する具体的な取組を規定するべきである。そのために、例えば、障害者が社会参加することによって、社会的役割を果たしている好事例を収集し、社会へ発信することで障害者の権利促進を図ることも必要である。

【事業者等の責務】

特に、雇用主である事業者、学校の設置者等が障害者の権利を理解及び促進する責務があることを明らかにすることが必要である。

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。

- ・ 障害者を含むすべての人が、障害と障害者に関する理解の上で、相互に権利を尊重する責務があることを確認するとともに、障害者は庇護されるべき対象であるとの誤解を受けかねない「障害者の福祉の増進に協力しよう」との表現は避けること。
- ・ 事業者等の責務を明らかにすること。

(基本法改正に当たって政府に求める事項に関する意見)

- 障害のない人と等しく有する障害者の権利に関する国民の理解を深めるために必要な施策を講ずること。
- 国民は、障害の有無にかかわらず、相互に権利を尊重しなければならないこと。
- 障害者は庇護される対象であるかのような誤解を招く表現は用いないこと。
- 事業者等は、障害者が障害のない人と共に同じ社会の一員であることを踏まえ、合理的配慮等により、その事業活動が障害者にも等しく及ぶことを認識し、障害者の権利の実現とその地位の向上に寄与するよう努めるものとする。

9) 国際的協調

(推進会議の問題認識)

政府は、昭和 56 (1981) 年の「国際障害者年」、昭和 57 (1982) 年の「障害者に関する世界行動計画」の実施を求めた「国連障害者の十年」、「第 1 次・第 2 次アジア太平洋障害者の十年」といった国際的な流れの下、「完全参加と平等」「ノーマライゼーション」といった国際的理念を取り入れ、国内普及に向けた取組を行ってきた。

このような経緯を踏まえ、基本法において、今後も、障害者の尊厳の尊重及び権利の確保を目的とする障害者権利条約を生み出した国際的な潮流の中で積極的な役割を果たし、国際的協調の下で国内施策を進めることを確認すべきである。

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。

- ・ 障害者の尊厳の尊重及び権利の確保に資する観点から国際的協調の下で障害者施策が進められること。

(基本法改正に当たって政府に求める事項に関する意見)

- 障害者に関する施策は、障害者の尊厳の尊重及び権利の確保に資する観点から、国際的協調の下に行われなければならないこと。

10) 障害者週間

(推進会議の問題認識)

障害者週間を設けることには大きな意義があり、今後とも精力的に展開すべきであるが、現状の障害者週間に関しては、以下の点について考慮すべきである。

- ・ 「障害者の福祉」という現行規定の表現は、障害者権利条約を踏まえて、再考すべきであり、例えば、「障害者の権利と尊厳の確保及び促進」という言葉に変えるべきである。

- ・ 「積極的に参加する意欲を高める」という現行規定の表現は、個人の意欲の無さに問題があるかのような書き振りであるので、自由意思であらゆる分野の活動に参加できる環境の促進という観点から表現を見直すべきである。
- ・ 現行の障害者週間は国民への周知が少ない。効果的に事業を展開して、障害（者）をより多くの国民が理解する機会とすべきである。例えば、障害者の文化あるいはスポーツの分野について、更に力を入れるべきである。
- ・ 12月3日から9日までが現行の障害者週間であるが、障害者権利条約が国連で採択された12月13日を障害者週間に含めて、同条約についての啓発という視点を取り入れたものにすべきであるとの意見もある。他方、12月3日は国連が定めた国際障害者デーであり、国際協調を強調するのであれば、12月3日を障害者の日として、その日に啓発を集中すべきという意見もある。ただ、障害者の日であった12月9日は、国連で障害者の権利宣言が採択された日でもあり、これらを踏まえ、期日や期間の設定は今後検討すべき課題である。

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。

- ・ 障害者週間の目的を表わすにあたって「障害者の福祉」や「積極的に参加する意欲を高める」といった表現をさけ、社会の在り方の問題を踏まえて、より一層の社会参加を図るといったことが理解できるような表現とすること。

（基本法改正に当たって政府に求める事項に関する意見）

- 障害者の社会参加を促進する観点から障害者週間を位置づけ、障害者の団体を始めとする民間団体等の参画を得るとともに、障害者は庇護される対象であるかのような誤解を招く表現は用いないこと。