

# わが国の障害者施策 —障害者権利条約批准のための国内法整備を中心に—

国立国会図書館 調査及び立法考査局  
主幹 社会労働調査室 岡村 美保子

## 目 次

はじめに

### I 障害者権利条約

- 1 概要
- 2 条約作成の経緯
- 3 障害の概念—社会モデル—
- 4 主な内容

### II わが国の障害者施策の歴史

- 1 第2次世界大戦まで
- 2 第2次世界大戦直後
- 3 厚生白書にみられる障害者施策
- 4 国際障害者年以降

### III 条約批准のための法整備

- 1 障害者基本法改正
- 2 障害者差別解消法制定
- 3 障害者雇用促進法改正
- 4 障害者総合支援法（障害者自立支援法の改正）
- 5 精神保健福祉法改正
- 6 障害者虐待防止法制定

おわりに

## 要 旨

- ① 平成 18（2006）年の国連総会で採択された「障害者の権利に関する条約」（障害者権利条約）は、“Nothing about us without us”という有名なフレーズに象徴されるように、起草段階から障害当事者が深く関わり、その内容は、障害の概念そのものに対する発想の転換を含め、大きなインパクトを与えるものである。
- ② 障害者権利条約は人権条約であり、障害者の諸権利が人権であることを再確認し、その権利の尊重を強化するためのものである。同条約における障害の概念は、いわゆる障害の「社会モデル」を反映したものであり、締約国に対し、障害者の直接的な差別を禁止するのみならず、障害者が社会における真の平等を享受できるような措置を取ることを求めており、その中には「合理的配慮」の提供といったものが含まれる。
- ③ わが国は、この条約に起草段階から積極的に参画し、平成 19（2007）年に署名を行った。しかし、わが国の障害者に対する政府の考え方や施策は、従来障害者権利条約のものとは異なるものであった。徐々に変化を遂げてきてはいたものの、条約の実施を担保するに十分なものではなかったため、拙速な締結に対する障害者団体の反対もあり、国内法整備を行ってから、平成 26（2014）年に批准するに至った。
- ④ 平成 21（2009）年に発足した、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者等を構成員とする「障がい者制度改革推進会議」での議論を基として、条約に示された障害観に即した障害者基本法の改正、障害者の差別禁止に関する法律の制定、障害者の地域での自立した生活を担保する福祉法等の改正、障害者の人権侵害に対処するための法整備が行われた。
- ⑤ 障害者を治療や社会的保護の対象として扱ってきた障害者観を転換し、権利の主体として認識し、差別をなくし、人権を守るために社会的障壁の除去や合理的配慮の措置を取るという条約の要請に応えるため、今後、新たに制定された法律の適切な施行のための準備や、制度のさらなる見直し等を行っていく必要がある。

## はじめに

平成 18（2006）年 12 月の国連総会で採択された「障害者の権利に関する条約」（以下「障害者権利条約」という。）<sup>(1)</sup>は、“Nothing about us without us”（私たちのことを、私たち抜きに決めないで）<sup>(2)</sup>という有名なフレーズに象徴されるように、起草段階から障害当事者が深く関わった。その内容は障害の概念そのものに対する発想の転換を含め、大きなインパクトを与えるものである。後でみるように、障害者に対するわが国の政府の考え方や施策は、障害者権利条約のものとは全く異なっていたが、時と共に変遷を遂げ、現在に至っている。

わが国は、この条約に起草段階から積極的に参画し、平成 19（2007）年 9 月 28 日に署名を行ったが、国内法の整備等を経て、平成 26（2014）年 1 月 20 日に批准書を寄託、同 2 月 19 日にわが国についての効力が発生した。

平成 24（2012）年に実施された内閣府の世論調査<sup>(3)</sup>では、この条約のことを知っている者と答えた者の割合は 18.0%にとどまっており、周知度は決して高いとは言えない。わが国の条約批准も、一般紙ではあまり取り上げられることはなかった。しかし、「誰もが人間である以上、自己、家族、友人の人生において、障害問題には多かれ少なかれ関わっている」<sup>(4)</sup>のであり、障害問題は、どのような社会を形成するのかを考える上で、避けては通れない問題である。

本稿では、まず、障害者権利条約を概観し、次にわが国のこれまでの障害者施策を振り返り、最後に条約批准に向けて行われた近年の主な法整備につき、それぞれの経緯や内容を簡単にまとめる。

## I 障害者権利条約

### 1 概要

障害者権利条約は、平成 18（2006）年 12 月 13 日に国連総会において採択され、平成 20（2008）年 5 月 3 日に発効した。

前文及び 50 か条からなり、目的（第 1 条）、主な用語の定義（第 2 条）、一般原則（第 3 条）、締約国の一般的義務（第 4 条）を定めた後、各種の障害者の権利実現のための原則や措置を定め（第 5 条から第 30 条まで）、条約実施のための仕組み等（政策立案及び実施に当たっての締約国による情報収集（第 31 条）、国際協力（第 32 条）、条約の実施及び監視のための国内の枠組み設置（第 33 条）、国連に設置される「障害者の権利に関する委員会」（第 34 条から第 39 条まで）、条約の実施に関する事項を検討するた

\* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は 2015 年 9 月 10 日である。

(1) 「障害者の権利に関する条約（略称：障害者権利条約）」2015.8.28. 外務省 HP <[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jinken/index\\_shogaisha.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jinken/index_shogaisha.html)> なお、本稿における条約の日本語訳は、日本政府公定訳を使用した。

(2) 日本障害フォーラム（JDF）幹事会議長である藤井克徳氏は、当時の世界盲人連合会長であったキキ・ノードストロム（Kicki Nordström）氏の、障害者権利条約制定を準備してきた国連での第 8 回特別委員会（アドホック委員会）（最終回）におけるスピーチを引用し、「余りに有名になった最後の“Nothing about us without us”であるが、2002 年 7 月の第 1 回特別委員会から NGO が一貫して唱え続けたフレーズであり、特別委員会での政府間交渉の全体に染み渡ったような印象であった。交渉過程だけでなく、権利条約そのものの全体にも浸透したとって過言でない。」としている。藤井克徳「障害者の参加」松井亮輔・川島聡編『概説障害者権利条約』法律文化社、2010, pp.16-17.

(3) 内閣府「障害者に関する世論調査」（平成 24 年 7 月調査）<<http://survey.gov-online.go.jp/h24/h24-shougai/index.html>>

(4) 松井・川島編 前掲注(2), p.ii.

めに開催する締約国会議（第40条）を定める。第41条以下は手続規定等である。

平成27（2015）年現在、締結国・地域数は157となっている<sup>(5)</sup>。

## 2 条約作成の経緯

障害者権利条約の作成は、平成13（2001）年12月、第56回国連総会において、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ためのアドホック委員会<sup>(6)</sup>が設置されたことから始まった。同委員会に設置された政府、NGO（障害者団体）、国内人権機構の各代表からなる作業部会により作成された草案を基に、平成16（2004）年から政府間交渉が行われた。この過程において、各国のあるいは国際的な各種障害者団体のネットワークである国際障害者コーカス（International Disability Caucus: IDC）が形成され、障害者団体の代表が積極的に発言したほか、政府代表の一員としても障害者が参加した<sup>(7)</sup>。

条約作成に至った背景としては、それまでにも昭和46（1971）年の知的障害者権利宣言に始まり、障害者権利宣言（昭和50（1975）年）、障害者に関する世界行動計画（世界行動計画）（昭和57（1982）年）等国連の障害者関係文書が成立していたが、いずれも法的拘束力を持たず、障害分野の国際人権法としての実効性を欠いていたことが、まず挙げられる。また、既に国連で採択されていた7つの主要人権条約（社会権規約、自由権規約、人種差別撤廃条約、女子差別撤廃条約、拷問等禁止条約、児童の権利条約、移住労働者権利条約）は、障害者の権利擁護のためには十分に機能するものではなかった。

障害者権利条約の国連事務局公式サイト“United Nations Enable”では、この条約は、障害のある人の諸権利が人権であることを再確認し、その権利の尊重を強化するために必要であると説明している。したがって、この条約は新しい人権を創設するものではないが、障害者の権利を促進し、保護し、確保する国の義務を明確にするものであり、各国に対して、障害者の差別を禁止するのみならず、障害者が社会における真の平等を享受できるような環境を作るための多くのステップを設定するものであるとしている<sup>(8)</sup>。

## 3 障害の概念—社会モデル—

この条約の大きな特色は、その障害観にある。障害あるいは障害者についての発想の転換が求められている。

障害者権利条約の目的は、「全ての障害者によるあらゆる人権及び基本的自由の完全かつ平等な享有を促進し、保護し、及び確保すること並びに障害者の固有の尊厳の尊重を促進すること」（第1条）である。

同条に障害者概念の説明が規定されているが、「障害者には、長期的な身体的、精神的、知的又は

(5) 「障害者の権利に関する条約（略称：障害者権利条約）締約国一覧」2015.8.24. 外務省 HP <[http://www.mofa.go.jp/mofaj/fp/hr\\_ha/page22\\_002110.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/fp/hr_ha/page22_002110.html)>

(6) メキシコ提案の「障害者の権利及び尊厳を保護・促進するための包括的総合的な国際条約」決議案を採択、同決議（A/RES/56/168）は、①障害者の権利及び尊厳を促進・保護するための包括的・総合的な国際条約に関する諸提案について検討するため、全ての国連加盟国及び国連オブザーバーに開かれた「アドホック委員会」の設置（OP1）、②「アドホック委員会」は、第57回国連総会までに、作業日10日間の会合を最低1回開催すること（OP2）等を決定した。（「国連における障害者権利条約採択までの議論」2014.1.30. 外務省 HP <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jinken/shogaisha.html>>）

(7) 岩村正彦ほか「座談会 障害者権利条約の批准と国内法の新たな展開」『論究ジュリスト』8号, 2014. 冬, p.5 中の川島聡氏の発言。

(8) “Frequently Asked Questions,” *United Nations Enable*. <<http://www.un.org/disabilities/default.asp?navid=12&pid=25>>

感覚的な機能障害であって、様々な障壁との相互作用により他の者との平等を基礎として社会に完全かつ効果的に参加することを妨げ得るものを有する者を含む。」というものであって、明確に障害者を定義付けるものではなく、第2条の定義規定には、「障害に基づく差別」はあるが、障害あるいは障害者の定義はない<sup>(9)</sup>。前文(e)に「障害が発展する概念であることを認め、また、障害が、機能障害を有する者とこれらの者に対する態度及び環境による障壁との間の相互作用であって、これらの者が他の者との平等を基礎として社会に完全かつ効果的に参加することを妨げるものによって生ずることを認め」との1文があり、いわゆる障害の「社会モデル」を反映していると言われている。

障害の社会モデル (social models of disability) は、1960年代から1970年代の障害当事者の権利運動の中から生まれた「障害学」の基本的な視点である。アメリカでは、社会参加のための重要な手段において障害を理由に排除されることが公民権に対する侵害であるとする運動が起こり、「障害のあるアメリカ人法」(Americans with Disabilities Act: ADA) 制定へとつながり、1980年代半ばに障害学会が発足した。イギリスにおいても、1970年代に肢体不自由者施設を退所した人たちの中から「隔離に反対する身体障害者連盟」(Union of the Physically Impaired Against Segregation: UPIAS) が結成され、「身体障害者を無力化しているのは社会である」と宣言し、このUPIASの障害観を基盤として1980年代に障害学が成立した。わが国においても、昭和45(1970)年に起きた脳性まひの子を母親が絞殺するという事件に対し、マスコミによる福祉政策の貧困が生んだ悲劇であり施設さえあればこのような悲劇は救われるというキャンペーンや、障害児の親の団体や地元町内会の減刑嘆願運動が始まったのに対抗して、脳性まひ者の団体である「青い芝の会神奈川県連合会」が、殺された子どもの生命の尊厳の観点から強く反論するということがあった<sup>(10)</sup>。その後全国で青い芝の会が結成され、優生保護法改正<sup>(11)</sup> 反対や車椅子に対応していなかった当時の路線バスへの車椅子での乗車の強行などの活動を行った。これを契機に様々な障害当事者による運動や当事者視点を重視した障害研究が始まり、わが国でも障害学が成立した。<sup>(12)</sup>

従来の障害のとらえ方は、障害者の経験している不利な状態の原因を機能障害 (impairment) に還元させるものであり、障害者を治療や社会的保護の対象として扱ってきた<sup>(13)</sup>。障害学では、こうした従来の見方を「医学モデル」と呼び、これに対抗するものとして「社会モデル」を提示する。「障害の社会モデル」のとらえ方は論者により異なるが、一般に障害者の不利や排除等の「障害問題」(problem of disability) の原因と責任を社会の側に帰属させるものである<sup>(14)</sup>。障がい者制度改革推進会議の第一次意見<sup>(15)</sup> (後述) では、以下のように解説している。

(9) このような規定の仕方としたのは、①特定の障害者を排除しないため、②障害や障害者の定義を行うことにより、障害者の不利益を根絶する責任を社会に負わせる「障害の社会モデル」を採用している条約の趣旨が潜在的に害されることになる、といった趣旨からとのことである。川島聡・東俊裕「障害者の権利条約の成立」長瀬修ほか編著『障害者の権利条約と日本—概要と展望—』生活書院, 2008, pp.20-21.

(10) 横塚晃一『母よ！殺すな』生活書院, 2007 ほか参照。

(11) 「優生保護法の一部を改正する法律案」(第68回国会閣法第111号、第71回国会閣法第122号) 人工妊娠中絶の要件に関する改正案。経済的事由を削り、新たに「その胎児が重度の精神又は身体の障害の原因となる疾病又は欠陥を有しているおそれが著しいと認められるもの」を付加するという内容。いずれも審議未了、廃案となった。

(12) 杉野昭博「障害学とは何か—障害を当事者視点から考える—」小川喜道・杉野昭博編著『よくわかる障害学』ミネルヴァ書房, 2014, pp.2-3.

(13) 国連の説明文書でも、これまで障害者は社会的保護を必要とし、尊重よりも同情を覚える者とみられてきたとし、こうした障害についての認識を変えることにより障害者を救うのだとしている。“Frequently Asked Questions,” *op.cit.* (8) また、「医学モデル」は障害の原因を障害者個人に求める考え方であり、簡単に言えば、「自分は障害や病気にはならない」という前提で障害や病気に向き合う考え方であるとの説明もある。同上, p.3.

「障害の「社会モデル」とは、損傷（インペアメント）と障害（ディスアビリティ）とを明確に区別し、障害を個人の外部に存在する種々の社会的障壁によって構築されたものとしてとらえる考え方である。それは、障害を損傷と同一視する「医学モデル」を転換させ、社会的な障壁の除去・改変によって障害の解消を目指すことが可能だと認識するものであり、障壁の解消にむけての取組の責任を障害者個人にではなく社会の側に見いだす考え方である。ここでいう社会的障壁には道路・建物等の物理的なものだけでなく、情報や文化、法律や制度、さらには市民の意識上の障壁等も含まれている。」

障害者権利条約批准に向けた法整備の一環として行われた平成 23（2011）年の「障害者基本法」（昭和 45 年法律第 84 号）の改正<sup>(16)</sup>では、障害者の定義（第 2 条第 1 号）を、それまでの「障害があるため、継続的に日常生活又は社会生活に相当な制限を受ける者」から「障害がある者であって、障害及び社会的障壁により継続的に日常生活又は社会生活に相当な制限を受ける状態にあるもの」に変更した。この改正につき、平成 24 年版障害者白書では、「障害者が受ける制限は機能障害のみに起因するものではなく、社会における様々な障壁と相対することによって生ずるとするいわゆる「社会モデル」の考え方を踏まえ<sup>(17)</sup>て、定義を見直したとしている。

## 4 主な内容

### (1) 一般原則及び一般的義務

この条約は人権条約である。上記のように障害のとらえ方を転換し、障害者を保護の客体ではなく、権利の主体として認識し、その人権が守られるような措置をとることを締約各国に要請する。

条約の一般原則として、第 3 条には(a)固有の尊厳、個人の自律（自ら選択する自由を含む）及び個人の自立の尊重、(b)無差別、(c)社会への完全かつ効果的な参加及び包容、(d)差異の尊重並びに人間の多様性の一部及び人類の一員としての障害者の受入れ、(e)機会の均等、(f)施設及びサービス等の利用の容易さ、(g)男女の平等、(h)障害のある児童の発達しつつある能力の尊重及び障害のある児童がその同一性を保持する権利の尊重の 8 つが挙げられている。

こうした一般原則に則り、締約国は、(a)権利の実現のための全ての適当な立法措置、行政措置その他の措置の実施、(b)差別となる既存の法令や慣習・慣行の修正又は廃止、(c)全ての政策・計画における障害者の人権の考慮、(d)公的機関の条約に沿った行動の確保、(e)私人による差別の撤廃のための適当な措置の実施、(f)ユニバーサルデザインの製品、サービス、設備、施設の研究開発及びそれらの利用の促進、(g)障害者に適した情報通信機器、移動補助具、補装具、支援機器等の研究開発及びそれらの利用の促進、(h)援助、支援サービス・施設に関する情報の提供、(i)障害者と共に行動する専門家や職員に対する条約に定める権利に関する研修の促進、を行う義務を負う（第 4 条第 1 項）。また、条約の実施のための法令や政策の作成及び実施やその他の障害者問題に関する意思決定過程に障害者団体や障害当事者を積極的に関与させる旨を規定している（第 4 条第 3 項）。

(14) 川島・東 前掲注(9), p.20.

(15) 障がい者制度改革推進会議「障害者制度改革の推進のための基本的な方向（第一次意見）」2010.6.7, p.39. 内閣府 HP <<http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/pdf/iken1-1.pdf>>

(16) 「障害者基本法の一部を改正する法律」（平成 23 年法律第 90 号）

(17) 内閣府編『障害者白書 平成 24 年版』佐伯印刷, 2012, p.8.

## (2) 合理的配慮

これまでわが国の法令の中には存在しなかった概念であり、この条約における障害者の人権、特に差別禁止を考慮する上で欠かせないのが、「合理的配慮」である。

平等及び無差別（第5条）につき、平等を促進し、差別を撤廃することを目的として「合理的配慮」（reasonable accommodation）の提供を確保するための措置を求め、「障害者の事実上の平等を促進し、又は達成するために必要な特別の措置は、この条約に規定する差別と解してはならない」として、いわゆるアファーマティブ・アクションを認めている。

障害者権利条約は、「合理的配慮」を「障害者が他の者との平等を基礎として全ての人権及び基本的自由を享有し、又は行使することを確保するための必要かつ適当な変更及び調整であって、特定の場合において必要とされるものであり、かつ、均衡を失した又は過度の負担を課さないもの」（第2条）と定義している。

「合理的配慮」は、欧米の差別禁止法の中で発達した概念であり、その端緒はアメリカの公民権法（Civil Rights Act of 1964）の適用に関し、宗教的信念・戒律を労働者が守ることができるよう使用者が一定の配慮をすべきかどうかという議論であった<sup>(18)</sup>ものの、その後は主に障害による差別に関して用いられてきた。その考え方は、「障害をもたない人を前提に作られてきた社会の仕組みのなかで、障害者と障害をもたない人との間の平等のルールを個々の障害者の状況に応じて柔軟に変更することが必要<sup>(19)</sup>」というものである<sup>(20)</sup>。障害者権利条約では、特に、労働及び雇用（第27条）や教育（第24条）において、合理的配慮の提供の確保を求めている。

## (3) その他の重要な概念等

その他の、障害者権利条約に規定された重要な概念等として、以下のものがある。

## (i) 言語としての手話

第2条の定義の中で、言語につき、「音声言語及び手話その他の形態の非音声言語をいう」として、手話を言語として明示している。第24条の教育に関する規定では、「手話の習得及び聾社会の言語的な同一性の促進を容易にすること」を締約国のとるべき措置の1つとして挙げている。また、文化的な生活、レクリエーション、余暇及びスポーツへの参加について定める第30条では、障害者の手話及び聾文化を含む独自の文化的及び言語的な同一性の承認と支持を受ける権利を規定する。

## (ii) 包容（包摂）

第3条「一般原則」の「(c)社会への完全かつ効果的な参加及び包容」、第19条「自立した生活及び地域社会への包容」、第24条「教育」の「障害者を包容するあらゆる段階の教育制度及び生涯学習」にいう「包容」は英文では inclusion であり、社会政策における「社会的排除（social exclusion）」の対概念である「社会的包摂（social inclusion）」を指す言葉<sup>(21)</sup>であり、教育に関しては、「インクルー

(18) 中川純「障害者に対する雇用上の「便宜的措置義務」とその制約法理—アメリカ・カナダの比較研究(1)—」『北海学園大学法学研究』39巻2号, 2003.9, pp.29-31.

(19) 長谷川珠子「日本における「合理的配慮」の位置づけ」『日本労働研究雑誌』646号, 2014.5, p.20.

(20) もっとも、合理的な範囲内で個人の事情に配慮するという考え方は、差別禁止の文脈に限られるものではなく、子の養育や介護等、障害に限られるものでもないという指摘もある。櫻庭涼子「使用者の配慮を導くアプローチ—労働者の宗教への配慮を素材として—」『季刊労働法』243号, 2013.冬季, pp.186-196. また、差別禁止の文脈での「合理的配慮」はわが国にとって新規のものではあるが、雇用率制度の下で、わが国においても障害者に対する配慮が行われているとの指摘もある。同上

(21) 岡部耕典「自立生活」松井・川島編 前掲注(2), p.108.

シブ教育」<sup>(22)</sup>を指すものとされる。

(iii) 個人の自律及び自立

「個人の自律及び自立」には、自ら選択する自由を含むとされている（前文（n））。障害者権利条約でいうところの「自立した生活」は、「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」であり、「居住地を選択し、及びどこで誰と生活するかを選択する機会を有すること並びに特定の生活施設で生活する義務を負わないこと」（第19条）とされる。「障害者が日常生活を自らのコントロールのもとにおき、施設に入らず、家族の介護に頼らず暮らす」<sup>(23)</sup>ということであり、そのために必要な施策が求められている。

(iv) 意思決定支援

実質的な平等を実現するために、障害者の場合に特に留意が必要な事項に、意思決定やその表明に助力が必要な場合があることがある。「法律の前にひとしく認められる権利」を定める第12条は、障害者の「法的能力」の享有の確認（第2項）と共に、締約国に対しその行使に当たって必要とする支援を利用する機会を提供するための適当な措置を要請している（第3項）<sup>(24)</sup>。

(v) 女性障害者が被る複合差別

女性障害者に関し、「締約国は、障害のある女子が複合的な差別を受けていることを認識するものとし、この点に関し、障害のある女子が全ての人権及び基本的自由を完全かつ平等に享有することを確保するための措置をとる」（第6条）という規定が設けられている。障害のある女性は、「家庭の内外で暴力、傷害若しくは虐待、放置若しくは怠慢な取扱い、不当な取扱い又は搾取を受ける一層大きな危険にしばしばさらされている」（前文（q））。このような規定が置かれたのは、障害のある女性の置かれた状況は女性差別と障害者差別の足し算ではなく、相乗するものであるので、「複合差別」という固有の課題の認識が必要であるとの考え方に基づく<sup>(25)</sup>。また、同条約では前文（s）で「障害者による人権及び基本的自由の完全な享有を促進するためのあらゆる努力に性別の視点（a gender perspective）を組み込む必要があることを強調し」として、各条にジェンダーの視点が盛り込まれている。

## II わが国の障害者施策の歴史

障害者権利条約が締約国に求めるのは、障害者施策の根本にある障害あるいは障害者観の転換である。ここでは、立法を中心とした施策と共に、これまでのわが国の政府の障害者に対する考え方の変遷を見ることとする。障害者施策は、まずは福祉政策の一環であったことから、政府の文書と

<sup>(22)</sup> 1990年代に欧米で広まり、ユネスコ・スペイン共催の「特別ニーズ教育に関する世界会議」で採択された「サラマンカ声明」により世界的に認知されたと言われるが、共通の定義があるわけではない。障害者権利条約とわが国の障害者教育につき、竹内まり子「特別支援教育をめぐる近年の動向—「障害者の権利に関する条約」の締結に向けて—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』684号、2010.6.10。<[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_3050393\\_po\\_0684.pdf?contentNo=1&alternativeNo=>](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3050393_po_0684.pdf?contentNo=1&alternativeNo=>)

<sup>(23)</sup> 岡部 前掲注(21), p.95.

<sup>(24)</sup> 条約との整合性を担保するためには、わが国の現行制度は、行為能力制限と法定代理権の範囲の縮減、定期的再審査制度の創設等が必要とされ、また、意思決定支援のための新たな制度の創設も含めた再構築が必要とする見解もある。菅富美枝「障害（者）法学の観点からみた成年後見制度—公的サービスとしての「意思決定支援」—」『大原社会問題研究所雑誌』641号、2012.3, pp.59-77 ほか。

<sup>(25)</sup> 瀬山紀子・白井久実子「障害のある女性の複合差別—権利条約批准までの議論と履行にむけた課題—」『賃金と社会保障』1630号、2015.3.下旬, p.53.



しては、厚生白書にその考え方が記されている。障害者施策は、国際的動向も反映して、考え方が変化するとともに、厚生省所管からその範囲が拡大されてきた。

## 1 第2次世界大戦まで

わが国において障害者施策と呼べるものが始まったのは、第2次世界大戦後である<sup>(26)</sup>。江戸時代以前から視覚障害者への保護策はあったものの、近代に入っても、障害者は、労働能力がない貧窮者に対する保護救済の対象の一部としてとらえられていたのみであった上、社会事業を担っていたのは、主に宗教家、篤志家、民間の社会事業家であった。一方で、傷病兵の保護救済には力が入れられた。明治8(1875)年の「陸軍武官傷痍扶助及ヒ死亡ノ者祭案並ニ其家族扶助概則」(明治8年太政官第48号達)及び「海軍退隠令」(明治8年太政官第148号達)に始まり、軍人とその家族、傷病兵に対する保護・救済策が次々と打ち出された。昭和13(1938)年には「傷痍軍人保護対策審議会」が設置され、この審議会の答申を基に、創設されたばかりの厚生省の外局として傷兵保護院<sup>(27)</sup>が設置された。その後、職業補導所や療養所等の施設の設置、医療、年金、就職、職業更生の様々な面にわたる傷病兵に対する救済策が講じられた。また、精神障害者に対する対応は、もっぱら治安行政であり、これは戦後もしばらくの間続くことになる。<sup>(28)</sup>

## 2 第2次世界大戦直後

昭和20(1945)年8月の終戦以降、連合国軍最高司令官総司令部(GHQ)により、手厚かった傷痍軍人援護行政は急速に解体され、軍事保護院が傷痍軍人に対して行っていた施策は、身体障害者一般に対するものとして、厚生省及び労働省へと引き継がれた。当初、厚生省は、非軍事化政策を推進するGHQに傷痍軍人の優遇策と受け取られることを警戒して、身体障害者対策に比較的消極的だった。しかし、対日占領政策の転換やヘレン・ケラー(Helen Adams Keller)氏の来日(昭和23(1948)年8月)等もあり、身体障害者対策について基本的な立法を行い、行政の積極的展開を図るべきであるという声が高まった。これを受け、昭和23(1948)年には厚生省内に中央傷痍者保護対策委員会が設けられ、医療・社会事業関係者、心理学者、労働者等約60名の委員による研究、審議が行われた。また同年、同省内に身体障害者福祉法制定推進委員会が結成され、身体障害者福祉法制定に向けて審議が行われた。昭和24(1949)年、「身体障害者福祉法」(昭和24年法律第283号)が制定された。<sup>(29)</sup>

## 3 厚生白書にみられる障害者施策

### (1) 初期の厚生白書(昭和31、32、34年)

昭和31(1956)年、初めての厚生白書(昭和31年度版)が公開された。「国民の生活と健康はいかに守られているか」という副題を有するこの白書は、「第5節 その他の恵まれない人々に対する援護措置はどうなっているか」において、引揚者、未帰還者、戦争犠牲者、災害救助、売春問題

<sup>(26)</sup> 本稿II3(1)に引用した厚生省大臣官房企画室編『厚生白書—国民の生活と健康はいかに守られているか—昭和31年度版』東洋経済新報社、1956の記述参照。

<sup>(27)</sup> 厚生省五十年史編集委員会編『厚生省五十年史(記述篇)』厚生問題研究会、1988、pp.404、483-486。傷兵保護院は翌年には廃止され、代わって軍事保護院が設置された。

<sup>(28)</sup> 杉本章「第1章 戦前・戦中の障害者(1870~1945年)」『障害者はどう生きてきたか—戦前・戦後障害者運動史—増補改訂版』現代書館、2008、pp.13-34。

<sup>(29)</sup> 厚生省五十年史編集委員会編 前掲注<sup>(27)</sup>、pp.772-776。

と並んで、身体障害者について記述している。「制度の沿革」では、「久しい間、身体障害者は特殊な人々として社会にとって負担と感ぜられ、それが貧困に陥った場合には、一般の者と同じく、慈善事業の対象として、単にその生活援護が考えられるにとどまっていた。」との認識が示され、他国同様、国家の補償を要請される戦争による多数の傷痍軍人の発生が「正面から身体障害という問題に取り組まざるをえなくなった」契機としている<sup>(30)</sup>。身体障害者福祉法については、「身体障害者の生活援護は一般的救貧制度としての生活保護制度に譲り、もっぱら身体障害者の更生（いわゆる「リハビリテーション」）の援助を内容とするもの」であるとし、「救貧制度という枠を抜け出して独自の領域をもった身体障害者福祉制度が成立した」としている<sup>(31)</sup>。また、その意義につき、身体障害者の自立更生の援護により、「被扶養者、被扶助者として消費人口を形成している身体障害者を、生産人口に転化させ、全体としてこの社会の負担を軽減させることも可能となる」と説明している<sup>(32)</sup>。

翌昭和 32 年度版の厚生白書では「身体障害者福祉」という節が設けられた。昭和 34 年度版には、「身体障害者福祉」と並び、「精神薄弱者福祉」について記述されているが、ここで「現在行われている施策」として挙げられているのは、「精神衛生法」（昭和 25 年法律第 123 号）に基づく自傷他害のおそれのある精神障害者の公費負担の入院措置であり、「生活保護法」（昭和 25 年法律第 144 号）による保護施設への収容、「児童福祉法」（昭和 22 年法律第 164 号）による児童福祉施設への収容である。特に成人の精神薄弱者収容施設が不十分であることが問題とされている<sup>(33)</sup>。

## (2) 「リハビリテーション」（昭和 37 年）

昭和 37 年度版の厚生白書では、構成が変わり、「リハビリテーション」という項の下に障害者施策が記述されている。「身体的、精神的に永続する障害を持つことは、障害者およびその家族に大きな心理的苦痛を与えるばかりでなく、社会的経済的にも大きなハンディキャップとなり、生存競争の激しい現代社会における弱者として発展向上に取り残されることを意味する。従来、これに対する施策は、障害者の身体障害や精神障害の現状を前提として、福祉保護を加え、あるいは年金などを給付するところに主眼がおかれてきた。」<sup>(34)</sup>という認識を示した後、「欧米諸国において著しい発展をみているリハビリテーション事業」の紹介を行い、わが国においてもリハビリテーション対策の体系的整備に努める必要性を説いている。そして、障害者のカテゴリーとして、「心身障害者」という用語を用い、身体障害者（児）と共に、精神障害者に言及している。精神障害者については、精神衛生の項でその現状を詳述しているが、対策の方向として、「精神医学の世界の大きな流れは、精神障害者を単に監視した時代から、精神障害者を積極的に治療する時代へと移ってきた。そしてさらに、社会の中に早期の患者を発見し、治療し、社会復帰させることから、職場、階層、地域、家族などの集団や組織を基盤として、その中に現れている、また将来現れてくるであろうところの精神衛生の諸問題を、広い社会的視野から解決し、対策をたてていくというようにまで進んできている。」<sup>(35)</sup>とするとともに、治療とリハビリテーション対策の強化を説いている。

(30) 厚生省大臣官房企画室編 前掲注(26), pp.73-74.

(31) 同上, p.74.

(32) 同上, p.76.

(33) 厚生省大臣官房企画室編『厚生白書—貧困と疾病の追放— 昭和 32 年度版』大蔵省印刷局, 1958, pp.228-230.

(34) 厚生省大臣官房企画室編『厚生白書—人口革命— 昭和 37 年度版』大蔵省印刷局, 1963, pp.22.

(35) 同上, p.27.

## (3) 障害者施策の拡大と心身障害者対策基本法（昭和45年）

昭和39（1964）年には、在宅福祉対策として、「重度精神薄弱児扶養手当法」（昭和39年法律第134号。現「特別児童扶養手当等の支給に関する法律」）が制定され、昭和41（1966）年の改正<sup>(36)</sup>で「特別児童扶養手当法」となり、重度身体障害児に支給対象が拡大された。また、昭和34（1959）年制定の「国民年金法」（昭和34年法律第141号）が年金給付の1つとして障害年金を設けた<sup>(37)</sup>ほか、「身体障害者雇用促進法」（昭和35年法律第123号。現「障害者の雇用の促進等に関する法律」）が制定されるなど、福祉分野以外での制度新設<sup>(38)</sup>も行われ、また、税制上の特別措置、公共料金割引などの事業が開始された。しかし、これらの施策は、関係省庁ごと、法律ごとに行われていたため、その総合的強化、運営の一貫性が要請されるようになった。こうした動きを受け、昭和45（1970）年には、超党派の議員立法として、「心身障害者対策基本法」（昭和45年法律第84号。現「障害者基本法」）が制定された<sup>(39)</sup>。

心身障害者対策基本法に「すべて心身障害者は、個人の尊厳が重んぜられ、その尊厳にふさわしい処遇を保障される権利を有するものとする」（第3条）、「国民は、社会連帯の理念に基づき、心身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」（第5条）といった条文が設けられたこともあり、昭和45年版の厚生白書は、最近の施策を紹介した後「以上の施策を中心に45年の心身障害者福祉行政は前進したが、心身障害者の社会復帰のための教育、訓練、授産職業指導等は、単に経済的観点から必要であるのみではなく、むしろ障害者自身の人間的活動の内容充実のため必要であるという本質に着目しつつさらにその向上に努める必要がある。」<sup>(40)</sup>と記述しており、障害者施策に対する認識に変化がみられる。

## (4) 国際障害者年（昭和56年）

国連が昭和51（1976）年の第31回総会で昭和56（1981）年を「国際障害者年」とし、障害者の「完全参加」をテーマに国際的な取組を行うことを決議した<sup>(41)</sup>ことを受け、わが国では、昭和55（1980）年3月25日、「国際障害者年の推進体制について」の閣議決定が行われ、内閣総理大臣を本部長とする国際障害者年推進本部が設置された。

昭和56年版厚生白書は、「国際障害者年―「完全参加と平等」をめざして―」という副題の下に、総論で障害者問題を取り上げている。

<sup>(36)</sup> 「重度精神薄弱児扶養手当法の一部を改正する法律」（昭和41年法律第128号）

<sup>(37)</sup> 厚生年金保険は戦前から存在していた。「厚生年金保険法」は、昭和16（1941）年に「労働者年金保険法」（昭和16年法律第60号）として制定され、老齢、廃疾、死亡及び脱退を保険事故とした。昭和19（1944）年の改正で、厚生年金保険法となり、「廃疾年金」、「廃疾手当金」の名称を「障害年金」、「障害手当金」に改め、障害の原因を業務上と業務外に分けて業務上のものを優遇した。昭和22（1947）年の「労働者災害補償保険法」（昭和22年法律第50号）制定に伴い、業務上の事由に伴う障害給付等は同法に移管され、厚生年金保険法が提供する障害年金は障害の程度により2等級に区分されることとなった。

<sup>(38)</sup> 学校教育分野では、昭和22年の「学校教育法」（昭和22年法律第26号）において特殊教育諸学校の設置が規定され、昭和29年には「盲学校、聾学校及び養護学校への就学奨励に関する法律」（昭和29年法律第144号）が制定された。

<sup>(39)</sup> 心身障害者対策基本法に始まる障害者基本法の変遷については、新田秀樹「日本における障害者法学の成立可能性―障害者基本法を素材とした試論―」『大原社会問題研究所雑誌』640号、2012.2、pp.33-47。

<sup>(40)</sup> 厚生省大臣官房企画室編『厚生白書 昭和45年版』大蔵省印刷局、1970、p.399。

<sup>(41)</sup> 国連は、国際障害者年終了後も引き続き障害者問題に取り組んでいくため、昭和57（1982）年第37回総会において、昭和58（1983）年から平成4（1992）年までの10年間を「国連・障害者の十年」とすることを決議し、国際障害者年制定に際して特別に設けられた諮問委員会が起草した「障害者に関する世界行動計画」が承認された。

序章において、まず、国際障害者年に関する国連事務総長の声明中の「国際社会が単に同情や慈善心からだけでなく、社会正義に基づいてこれら障害者の福祉に尽くすことの決意を示すものである」という言葉を引用し、「今後の人口の高齢化、災害事故の増加、疾病構造の変化等に伴い障害者に関する問題はさらに重要性を増していくことが予想される」との見解を示している。そして、中央心身障害者対策協議会<sup>(42)</sup>の昭和 55（1980）年 8 月の内閣総理大臣への意見具申における今後の障害者対策の基本的在り方の部分を引用している<sup>(43)</sup>。

「(1)相互の理解を深め、対等の人格的存在として認め合うこと。

(2)障害者が人間としての尊厳にふさわしい諸種の処遇を受ける権利を有すること。

(3)障害者も可能な限り社会的経済的自立への努力をすること、また、国民は、社会連帯の理念に基づき、これを援助する責務を有すること。

(4)国及び地方公共団体は、障害者の福祉の増進と自立への努力を援助する責務を有すること。等について、全国民の合意と理解が必要である。」

さらに、障害者福祉の理念として、①障害の概念、②リハビリテーションの理念、③ノーマライゼーションの思想の3つを解説している。

障害の概念として説明しているのは、世界保健機関（WHO）で検討され、国際障害者年行動計画に掲げられている「機能障害（impairment）」「能力障害（disability）」「社会的不利（handicap）」の3次元による規定<sup>(44)</sup>である。続けて「すべての障害者は一人の人間としてその人格の尊厳性を回復する可能性をもつ存在であり、その自立は社会全体の発展に寄与するものであるという考え方」をその根底に持つ「リハビリテーションの本来の理念」と、「福祉に関する新しい理念全体を表す言葉として世界的に用いられるようになってきて」おり、「スカンジナビア諸国を発祥の地として、「常態化すること」すなわち、障害者をできる限り通常の人々と同様な生活を送れるようにするという意味でつかわれ始めた」とされている」とする「ノーマライゼーションの思想」を紹介することで、機能障害があったとしても施策によりそれが能力障害や社会的不利につながらないようにすることが可能であることを述べている。<sup>(45)</sup>

## 4 国際障害者年以降

### (1) 障害者対策に関する長期計画

昭和 57（1982）年には、国際障害者年推進本部において「障害者対策に関する長期計画」<sup>(46)</sup>が策定され、国際障害者年推進本部は「障害者対策推進本部」<sup>(47)</sup>に改組された。この長期計画では、啓発広報活動、保健医療、教育・育成、雇用・就業、福祉・生活環境の各分野について、方針が示された。その後の 10 年の間には、国際障害者年の理念やそれに基づく長期計画に即し、身体障害者

(42) 心身障害者対策基本法第 27 条によって、総理府に付属機関として設置された。

(43) 厚生省大臣官房企画室編『厚生白書 国際障害者年—「完全参加と平等」を目指して— 昭和 56 年版』大蔵省印刷局, 1981, pp.3-4.

(44) 1980 年 WHO の国際障害分類（International Classification of Impairment, Disabilities and Handicaps: ICIDH）。

(45) 厚生省大臣官房企画室編 前掲注(43), pp.10-14.

(46) 国際障害者年推進本部「障害者対策に関する長期計画」1982.3. 国立社会保障・人口問題研究所 HP <<http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryu/no.13/data/shiryu/syakaifukushi/187.pdf>>

(47) 平成 13（2001）年の中央省庁再編を機に、「障害者施策推進本部」に改称された。

福祉法の改正<sup>(48)</sup>(昭和 59 (1984) 年)、障害者基礎年金制度の創設 (昭和 61 (1986) 年)、身体障害者雇用促進法<sup>(49)</sup>及び精神衛生法<sup>(50)</sup>の改正 (昭和 62 (1987) 年)、福祉関係 8 法の改正<sup>(51)</sup>(平成 2 (1990) 年)等が行われた。

## (2) 障害者基本法—第 1 次基本計画—

国連・障害者の十年<sup>(52)</sup>終了後の平成 5 (1993) 年には、障害者対策推進本部において「障害者対策に関する新長期計画—全員参加の社会づくりをめざして—」<sup>(53)</sup>が策定された。この計画は、ライフステージの全ての段階において全人間的復権を目指す「リハビリテーション」と障害者が障害を持たない者と同等に生活し、活動する社会を目指す「ノーマライゼーション」を理念として掲げ、「完全参加と平等」が目標とされた。

同年、心身障害者対策基本法改正案が各党派一致の議員立法で提出され、衆議院解散のため、いったん廃案となったが、再提出され、全会一致で可決された。この改正により、題名が「障害者基本法」に改められた<sup>(54)</sup>。

障害者基本法は、政府に障害者基本計画策定と毎年の国会に対する障害者のために講じた施策の概況に関する報告書(障害者白書)提出を新たに義務付けた。障害者白書は、政府が出すものであり、障害者施策は全省庁が行うものであることが明確となったと言える。なお、前記の「障害者対策に関する新長期計画」が、同法に基づく基本計画とみなされた(第 1 次基本計画(平成 5~14 年度))。

平成 8 (1996) 年、厚生省の障害者関係 3 審議会(身体障害者福祉審議会、中央児童福祉審議会(障害福祉部会)、公衆衛生審議会(精神保健福祉部会))の合同企画分科会が設置され、また、中央社会福祉審議会が社会福祉基礎構造改革<sup>(55)</sup>の議論を開始された。社会福祉基礎構造改革は、戦後確立された社会福祉の基礎構造に関わる諸問題(利用者に決定権や選択権を認めない制度、縦割りの領域(障害者、児童、老人、母子家庭、障害者の中でも身体・知的・精神の別)ごとに発展してきたために生じた谷間や制度間の連携の不十分さ等)を解消することを目的とするものだった<sup>(56)</sup>。

平成 11 (1999) 年には障害者関係 3 審議会の意見具申が行われ、これに基づき、翌年障害者福祉サービスの利用方法を措置制度<sup>(57)</sup>から利用者がサービス提供者と直接契約し、市町村が利用者に

(48) 「身体障害者福祉法の一部を改正する法律」(昭和 59 年法律第 63 号)による。身体障害者福祉の理念に関する規定に国際障害者年の「完全参加と平等」を取り込み、身体障害者の範囲を拡大し、身体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配慮した身体障害者福祉ホームに関する規定の新設等を行った。

(49) 「身体障害者雇用促進法の一部を改正する法律」(昭和 62 年法律第 41 号)による。題名が現在のものに改正され、対象が精神薄弱者(知的障害者)、精神障害者を含む全ての障害者に拡大された。本稿Ⅲ 3(1)参照。

(50) 「精神衛生法等の一部を改正する法律」(昭和 62 年法律第 98 号)による。題名が「精神保健法」に改正され、精神病院への入院における精神障害者の人権に配慮した改正が行われた。本稿Ⅲ 5(1)参照。

(51) 「老人福祉法等の一部を改正する法律」(平成 2 年法律第 58 号)による。この法律により、老人福祉法、身体障害者福祉法、精神薄弱者福祉法、児童福祉法、母子及び寡婦福祉法、社会福祉事業法、老人保健法、社会福祉・医療事業団法、の 8 つの福祉関係法が一部改正された。高齢者・身体障害者福祉に関する権限の都道府県から市町村への委譲、在宅サービスの社会福祉事業としての法定化等を内容とする。

(52) 前掲注(41)参照。

(53) 障害者対策推進本部「障害者対策に関する新長期計画—全員参加の社会づくりをめざして—」1993.3. 国立社会保障・人口問題研究所 HP <<http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryu/no.13/data/shiryu/syakaifukushi/462.pdf>>

(54) 「心身障害者対策基本法の一部を改正する法律」(平成 5 年法律第 94 号)

(55) 広義では、平成 9 (1997) 年から平成 17 (2005) 年までに行われた介護保険制度創設を始めとする一連の制度改革、狭義には、平成 10 年 6 月中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会「社会福祉基礎構造改革について(中間まとめ)」に示された理念、具体的内容などに基づき、平成 12 年に成立した社会福祉事業法等改正法を指して「社会福祉基礎構造改革」という。菊池馨実『社会保障法』有斐閣, 2014, pp.396-397.

支援費を支給する方式（支援費制度）に変更する等を行う法改正<sup>(58)</sup>があった。支援費制度は、平成15（2003）年から実施された。「措置から契約へ」と移行するのに伴い、判断能力が不十分な人に対する福祉サービスの利用援助の体制整備のため、地域福祉権利擁護事業が創設され、また、民法の改正等により、成年後見の新しい制度が創設された<sup>(59)</sup>。

第1次基本計画中の施策としては、このほかに、「高齢者、身体障害者等が円滑に利用できる特定建築物の建築の促進に関する法律」（平成6年法律第44号。いわゆる「ハートビル法」）や「高齢者、身体障害者等の公共交通機関を利用した移動の円滑化の促進に関する法律」（平成12年法律第68号。いわゆる「交通バリアフリー法」）、「身体障害者の利便の増進に資する通信・放送身体障害者利用円滑化事業の推進に関する法律」（平成5年法律第54号）<sup>(60)</sup>等の制定、欠格条項の見直し<sup>(61)</sup>等がある。

### (3) 第2次基本計画

第2次基本計画（平成15～24年度）<sup>(62)</sup>は、第1次基本計画の「リハビリテーション」及び「ノーマライゼーション」の理念を継承するとともに、「共生社会」を打ち出した。平成16（2004）年に障害者基本法が改正<sup>(63)</sup>され、「発達障害者支援法」（平成16年法律第167号）、「障害者自立支援法」（「障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律」（平成17年法律第123号）。現「障害者総合支援法」（後述））、ハートビル法と交通バリアフリー法を統合・拡充した「高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律」（平成18年法律第91号。いわゆる「バリアフリー新法」）の制定のほか、学校教育法等の改正<sup>(64)</sup>、教育基本法の改正<sup>(65)</sup>、障害者雇用促進法の改正<sup>(66)</sup>等が行われた。

冒頭で述べたように、平成18（2006）年に障害者権利条約が国連総会で採択され、わが国は平成

56) 一方で、国家財政ひっ迫に端を発した財政改革の一環であって、社会保障費抑制を目的としたものであったとの評価もある。この改革によって障害者福祉制度は、支援費制度へ、さらに障害者自立支援法へと進展するが、結局は公的責任の後退であったとして、障害者団体等の批判を受けることとなった。茨木尚子「社会福祉基礎構造改革の展開と問題点」同ほか編著『障害者総合福祉サービス法の展望』ミネルヴァ書房、2009、pp.90-104。

57) 福祉サービスの利用に当たって、行政機関がサービスの実施の要否、サービス内容、提供主体等を決定して行政処分としてサービスを提供する仕組み。法律上市町村長等の措置権者が福祉の措置を行うと規定されていたことから、一般にこの仕組みが措置制度と呼ばれていた。河野正輝ほか編『社会福祉法入門』有斐閣、2004、p.24。

58) 「社会福祉の増進のための社会福祉事業法等の一部を改正する等の法律」（平成12年法律第111号）により、身体障害者福祉法、知的障害者福祉法、児童福祉法が改正された。

59) 地域福祉権利擁護事業と新しい成年後見制度の発足につき、田山輝明「障害者の権利を保障する成年後見制度と地域福祉権利擁護事業への期待」『月刊福祉』82巻8号、1999.7、pp.58-67。

60) 基本方針の策定、字幕番組等通信・放送身体障害者利用円滑化事業への助成等。

61) 平成11（1999）年8月、障害者施策推進本部で平成14年度までに対象となる63制度の見直しを終了することを決定、平成13（2001）年6月に「障害者に係る欠格条項見直しに伴う教育、就業環境等の整備について」申合せが行われた。この見直しの対象に選挙権は含まれず、知的障害等で成年後見を利用している人（成年被後見人）は選挙権を有しないものとされていた。成年被後見人の選挙権が回復したのは、被後見人の選挙権を制限する公職選挙法第11条第1項第1号を違憲とする判決（東京地方裁判所平成25年3月14日判決）を受けて「成年被後見人の選挙権の回復等のための公職選挙法等の一部を改正する法律」（平成25年法律第21号）により公職選挙法が改正された後である。

62) 「障害者基本計画」2002.12. 内閣府 HP <<http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kihonkeikaku.pdf>>

63) 「障害者基本法の一部を改正する法律」（平成16年法律第80号）により、基本理念として障害を理由とする差別等の禁止を導入、地方公共団体の障害者計画策定義務化、「中央障害者施策推進協議会」の設置等が行われた。また、「障害者は、その有する能力を活用することにより、進んで社会経済活動に参加するよう努めなければならない」という条項を削除した。

64) 「学校教育法等の一部を改正する法律」（平成18年法律第80号）により従来の盲・聾・養護学校制度が特別支援学校制度に転換された。

19（2007）年に署名を行った。しかし、条約作成にも深く関わった日本障害フォーラム（JDF）<sup>(67)</sup>は、作成段階から各省庁との意見交換などを通して国内法制全般にわたる改革を申し入れていたが、平成 21（2009）年 3 月、拙速な条約の締結に反対の意を表明し、条約の実施を担保するに足る法制度の変革を求めた<sup>(68)</sup>。

#### (4) 条約批准、第 3 次基本計画へ

JDF が主張した、批准から国内実施に関する全ての過程への障害者団体・関係団体の実質的な参画の保障は、I 4(1)で示したように、障害者権利条約においても締約国の義務とされている。

平成 21（2009）年の政権交代後、同年 12 月、内閣に障害者施策推進本部を引き継ぐものとして、「障がい者制度改革推進本部」<sup>(69)</sup>が設置され、その下で、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者等を構成員とする「障がい者制度改革推進会議」（以下「推進会議」という。）<sup>(70)</sup>が開催された。推進会議の「第一次意見」<sup>(71)</sup>（平成 22 年 6 月）を受け、平成 22（2010）年 6 月 29 日「障害者制度改革の推進のための基本的な方向について」<sup>(72)</sup>が閣議決定され、障害者権利条約批准に向けた国内法整備を始めとする制度改革の推進を図ることとされた。

この閣議決定では、「障害者制度改革の基本的な考え方」として、「あらゆる障害者が障害のない人と等しく自らの決定・選択に基づき、社会のあらゆる分野の活動に参加・参画し、地域において自立した生活を営む主体であることを改めて確認」し、「日常生活又は社会生活において障害者が受ける制限は、社会の在り方との関係によって生ずるものとの視点に立」つとして障害の社会モデルの考え方を導入した。また、「障害者やその家族等の生活実態も踏まえ、制度の谷間なく必要な支援を提供するとともに、障害を理由とする差別のない社会づくり」を目指すことで、「障害の有無にかかわらず、相互に個性の差異と多様性を尊重し、人格を認め合う共生社会の実現を図る」とした。

(65) 「教育基本法」(昭和 22 年法律第 25 号)の全部改正(平成 18 年法律第 120 号)。障害のある幼児児童生徒がその障害の状態に応じ十分な教育を受けられるよう、国及び地方公共団体が必要な支援を講じなければならない旨、「教育の機会均等」に関する規定に明記された。

(66) 「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」(平成 20 年法律第 96 号)により、中小企業への雇用納付金制度の適用拡大、短時間労働に対応した雇用率制度の見直し、企業グループ算定特例の創設等が行われた。本稿Ⅲ 3(1)参照。

(67) 「アジア太平洋障害者の十年」及び我が国の障害者施策を推進するとともに、障害をもつ人の権利を推進することを目的として、障害者団体を中心に連携を図るために平成 16（2004）年に設立された、日本の障害者団体の連合体。障害者権利条約作成の際に形成された国際障害コーカスのメンバーとなっている。「日本障害フォーラム（JDF）設立趣意書」日本障害フォーラム HP <[http://www.normanet.ne.jp/~jdf/about.html#page\\_06](http://www.normanet.ne.jp/~jdf/about.html#page_06)>

(68) 小川榮一「障害者権利条約批准に関する意見」日本障害フォーラム HP <<http://www.normanet.ne.jp/~jdf/yobo/20090213.html>> この中で、国内法整備に関し、①批准から国内実施に関する全ての過程への障害者団体・関係団体の実質的な参画の保障、②「障害者」を条約に則って幅広くとらえること、③「障害者差別禁止法」の制定、④政府から独立した監視（モニタリング）機関の設置、⑤条約に即した国内法整備を具体的に進めるための仕組み、⑥選択議定書（障害者権利委員会への通報制度）の批准の推進を求めている。

(69) 「障がい者制度改革推進本部の設置について」(平成 21 年 12 月 8 日閣議決定)<<http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/pdf/kettei.pdf>> なお、平成 24 年 3 月 12 日に第 4 回が持ち回りで開催されて以降、開催されていない。

(70) 「障がい者制度改革推進会議の開催について」(平成 21 年 12 月 15 日障がい者制度改革推進本部長決定)<[http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/pdf/kettei\\_091215.pdf](http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/pdf/kettei_091215.pdf)>

(71) 障がい者制度改革推進会議 前掲注(15)

(72) 「障害者制度改革の推進のための基本的な方向について」(平成 22 年 6 月 29 日閣議決定)内閣府 HP <<http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/pdf/kihon.pdf>>

この閣議決定に基づき、条約批准に向け、推進会議の意見に沿って、障害者権利条約に示された障害観に即した障害者基本法の改正、障害者差別禁止に関する法律の制定、障害者が社会に包容（包摂）されて生活が営めるよう、個々のニーズに基づいた地域生活支援体系の整備等を内容とした障害者自立支援法に代わる法律の制定等が進められることとなった。以下、この閣議決定を「平成22年閣議決定」とし、条約批准のための法整備につき、次章でその概要を述べることとする。また、改正された障害者基本法の下、障害者政策委員会の意見<sup>(73)</sup>を踏まえ、第3次基本計画（平成25～29年度）<sup>(74)</sup>が策定された。

### Ⅲ 条約批准のための法整備

#### 1 障害者基本法改正

##### (1) 経緯

平成22年閣議決定で障害者基本法につき「平成23年常会への法案提出を目指す」としたことを受け、同年、推進会議が障害者基本法の改正を内容とする「障害者制度改革の推進のための第二次意見」<sup>(75)</sup>を取りまとめ、これを踏まえて作成された内閣提出法案<sup>(76)</sup>により改正が行われた。<sup>(77)</sup>

推進会議による第二次意見では、改正の趣旨として、①障害に基づく差異を人間の多様性の1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目的に組み込むこと、②差別禁止を含めた基本的人権を確認し、各種施策が人権擁護のため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、③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、の3点が挙げられた。

##### (2) 内容

改正された障害者基本法は、障害者権利条約の趣旨に沿った障害者施策の推進を図るため、同条約に定められる障害者のとらえ方やわが国が目指すべき社会の姿を新たに明記するとともに、施策の目的を明確化するものとなった<sup>(78)</sup>。目的規定（第1条）では、障害の有無にかかわらず等しく基本的人権を享有するかけがえない個人として尊重されるという理念に則り、共生社会を実現することとし、「障害者の福祉を増進する」という字句が削除された<sup>(79)</sup>。定義規定では「障害者」の新しい定義（本稿I3参照）とともに、「社会的障壁」について規定した（第2条）。基本原則として、共生社会の実現、差別の禁止、国際的協調の3つを挙げ、共生社会の実現は、改正前からあったあ

(73) 障害者政策委員会「新「障害者基本計画」に関する障害者政策委員会の意見」2012.12.17. 内閣府 HP <[http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/seisaku\\_iinkai/pdf/kihon\\_keikaku/honbun.pdf](http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/seisaku_iinkai/pdf/kihon_keikaku/honbun.pdf)> 障害者政策委員会については、本稿Ⅲ1(2)参照。

(74) 「障害者基本計画」2013.9. 内閣府 HP <<http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/pdf/kihonkeikaku25.pdf>>

(75) 障がい者制度改革推進会議「障害者制度改革の推進のための第二次意見」2010.12.17. 内閣府 HP <<http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/pdf/iken2-1-1.pdf>>; <<http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/pdf/iken2-1-2.pdf>>

(76) 「障害者基本法の一部を改正する法律案」（第177回国会閣法第59号）心身障害者基本法制定を始め、これまでの改正は全て議員立法によるものであった。

(77) 経過等につき、難波吉雄・片山貴順「法令解説 障害の有無にかかわらず共生する社会の実現に向けて」『時の法令』1901号, 2012.3.15, pp.20-34.

(78) 同上, p.25.

(79) 同時に「社会連帯の理念」の語も用いられなくなった。新田 前掲注(39), p.41; 岩村ほか 前掲注(7), pp.8-9 中の菊池馨実氏の発言。



らゆる分野の活動に参加する機会の確保に加え、地域社会における共生、コミュニケーション手段の確保を旨とし（第3条）、国際的協調の下に図らなければならない（第5条）とした。また、差別の禁止として、社会的障壁の除去につき必要かつ合理的な配慮がなされなければならない旨を規定した（第4条）。

政府が策定する障害者基本計画については、計画案の作成時に、新たに内閣府に置くこととなった障害者政策委員会<sup>(80)</sup>の意見を聴くことが義務付けられた（第11条第4項）。同委員会は、障害者権利条約第33条第2項を踏まえ、障害者基本計画の実施状況を監視（monitor）し、必要に応じて関係各大臣等に対する勧告等を行うために設けられたものであるとされている<sup>(81)</sup>。障害者、障害者の自立及び社会参加に関する事業に従事する者並びに学識経験者の中から内閣総理大臣が任命する30人以内の委員で組織され（第33条）、その所掌事務遂行のため必要があると認めるときは、関係行政機関の長に対し、資料の提出、意見の表明、説明その他必要な協力を求めることができる（第34条）。

## 2 障害者差別解消法制定

### (1) 経緯

上記のように、障害者基本法に第4条として差別の禁止が規定され、社会的障壁の除去の実施において合理的な配慮が義務付けられた。なお、障害者に対する差別禁止が障害者基本法に盛り込まれたのは、平成16（2004）年改正時である（本稿Ⅱ4(3)参照）。

日本国憲法にも差別禁止が定められている（第14条）が、憲法の差別禁止条項は基本的には私人間を問題にしないという枠組みとなっており、差別の防止や救済が困難であること、障害者基本法の差別禁止は理念規定であり、裁判規範性が弱く、救済手続もないことから、差別禁止法が必要であるとされた<sup>(82)</sup>。

平成22年閣議決定により、「障害を理由とする差別の禁止に関する法律の制定」につき、推進会議の第一次意見に沿って必要な検討を行い、平成25年常会への法案提出を目指すこととされたのを受け、平成22年（2010）年11月、推進会議に「差別禁止部会」が設置された。ここで21回の会議を行った後、平成24（2012）年7月に障害者政策委員会の下に置かれた「差別禁止部会」に移行して、さらに検討を重ね、同年9月「障害を理由とする差別の禁止に関する法制」についての差別禁止部会の意見<sup>(83)</sup>が取りまとめられた。一方、同年7月に民主党に「障害者差別禁止PT」（江田五月会長）が設置され、12月に考え方（方針）を取りまとめ、政権交代後には自由民主党の障害者特別委員会（衛藤晟一委員長）、公明党の「障がい者福祉委員会」（高木美智代委員長）を中心に、与党内での検討が開始された。翌年（平成25（2013）年）には、自由民主党、公明党、民主党の3党による協議の結果、「障害を理由とする差別の禁止に関する立法措置に係る主な論点と基本的な

<sup>(80)</sup> 平成16（2004）年改正時に設置された中央障害者施策推進協議会を発展的に改組したもの。

<sup>(81)</sup> 内閣府編 前掲注(17), p.10. 基本計画の実施状況の評価や監視をしていくことを通じて障害者権利条約のモニタリングの役割も担う。「障害者政策委員会（第19回）議事録」内閣府 HP <[http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/seisaku\\_iinkai/k\\_19/gijiroku.html](http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/seisaku_iinkai/k_19/gijiroku.html)> 中の尾上浩二政策企画調査官の説明。

<sup>(82)</sup> 障がい者制度改革推進会議差別禁止部会「障害を理由とする差別の禁止に関する法制の制定に向けて—論点に関する中間的な整理—」2012.3.16, pp.3-4. 内閣府 HP <[http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/pdf/bukai\\_seitei.pdf](http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/pdf/bukai_seitei.pdf)>

<sup>(83)</sup> 障害者政策委員会差別禁止部会「障害を理由とする差別の禁止に関する法制」についての差別禁止部会の意見」2012.9.14. 内閣府 HP <[http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/seisaku\\_iinkai/pdf/bukai\\_iken1-1.pdf](http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/seisaku_iinkai/pdf/bukai_iken1-1.pdf)>

考え方について<sup>(84)</sup>がまとめられた。これを受けて、政府が障害者政策委員会差別禁止部会の意見や障害者団体を含めた関係団体からの意見も盛り込んで法案を作成、3党協議の場に提示して説明し、各党の部会等の法案審査手続を経て了承を得、閣議決定の上国会に提出した。衆参とも全会一致で可決・成立した「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律」(平成25年法律第65号。いわゆる「障害者差別解消法」)は、このような成立過程を経ており、「閣法でありながら実質的には議員立法<sup>(85)</sup>」と評されている。

## (2) 内容

この法律は、障害者基本法第4条に規定された差別禁止の基本原則を具体化するものであって、差別の禁止に関する具体的な規定をガイドライン方式で示し、それが遵守されるよう具体的措置等を定める、「行政法的アプローチ」(行政法規により行為規範を定立し、行政措置によりその実効性を確保する手法)<sup>(86)</sup>を基本としている。題名が「差別解消法」とされた趣旨については、『概説障害者差別解消法』では、「本法は、差別を禁止するとともに、それを社会において実効的に推進するための基本方針や指針の策定等の措置、相談、紛争解決の体制整備等の国や地方公共団体における支援措置についても規定しており、これらを通じて差別のない社会を目指すものであることから<sup>(87)</sup>」としている<sup>(88)</sup>。

この法律は、障害者に対する差別一般を律するものであるが、雇用分野については、同じ常会で改正された障害者雇用促進法の定めるところによるとされた(第13条)。

具体的な措置は、行政機関等と事業者に義務付けられる差別を解消するための措置(第3章)と、国及び地方公共団体が行うこととされる差別を解消するための支援措置(第4章)の2種類であり、前者は「差別的取扱いの禁止」と「合理的配慮の提供」からなる。合理的配慮の提供は、民間事業者に関しては努力義務とされている。支援措置としては、相談・紛争の防止又は解決の体制整備、啓発活動、情報収集等のほか、地域における関係者のネットワーク構築のため、障害者差別解消支援地域協議会の組織の根拠規定を置き、同協議会による関係機関等の連携を図ることとしている。

本法の平成28(2016)年4月1日の施行に向け、準備作業が行われており、平成27(2015)年2月24日には「基本方針」<sup>(89)</sup>が閣議決定された。その概要は以下のとおりである。

「不当な差別的取扱い」については、「障害者に対して、正当な理由なく、障害を理由として、財・サービスや各種機会の提供を拒否、場所・時間帯などを制限、障害者でない者に対しては付さない条件を付けることなどによる、障害者の権利利益の侵害を禁止する」という趣旨であり、障害者の事実上の平等を促進し、又は達成するために必要な特別の措置は、不当な差別的取扱いとしないとしている。「合理的配慮」については、「行政機関等及び事業者が、その事務・事業を行うに当たり、

<sup>(84)</sup> 障害者差別解消法解説編集委員会編著『概説障害者差別解消法』法律文化社、2014、pp.154-159。

<sup>(85)</sup> 同上、p.161。

<sup>(86)</sup> 同上、p.68。

<sup>(87)</sup> 同上、pp.67-68。

<sup>(88)</sup> 高木美智代衆議院議員は、「障害者の社会参加を促し、共生社会を構築するという観点から、禁止法という名称では強すぎるのではないか、むしろ、国民の皆様が障害者を遠ざけることなく理解啓発を進め、権利条約にあるとおりの、障害の有無によって分け隔てられることなく、人格と尊厳が尊重される社会をとの意見に基づいたもの」であると述べている。(第183回国会衆議院内閣委員会議録第15号 平成25年5月29日 p.2.)

<sup>(89)</sup> 「障害を理由とする差別の解消の推進に関する基本方針」(平成27年2月24日閣議決定) <<http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/sabekai/kihonhoushin/pdf/honbun.pdf>> 『障害者白書 平成26年版』にも経緯、概要、法施行に向けての取組状況が記述されている。

個々の場面において、障害者から現に社会的障壁の除去を必要としている旨の表明があった場合に、障害者の権利利益を侵害することとならないよう、社会的障壁を除去するための必要かつ合理的な取組であり、その実施に伴う負担が過重でないもの」であり、その事務・事業の目的・内容・機能に照らし、必要とされる範囲で本来の業務に付随するものに限られ、非障害者との比較において同等の機会の提供を受けるためのもので、事務・事業の目的・内容・機能の本質的な変更には及ばないものとしている。また、「過重な負担」は、事務・事業への影響の程度、実現可能性の程度、費用・負担の程度、事務・事業規模、財政・財務状況等を考慮し、具体的場面や状況に応じて総合的・客観的に判断するとしている。なお、相談及び紛争の防止等のための新たな機関は設置せず、既存の機関等の活用・充実を図るものとされた。

禁止される不当な差別的取扱いや義務とされる合理的配慮の具体的内容については、障害者や事業者等の意見を反映し、今後作成される対応要領（行政機関等が自らの職員に向けて示すもの）や対応指針（民間事業者の事業を担当する大臣が民間事業者に向けて示すもの）で具体的事例を示しつつ、事例や裁判例を積み上げていく中で概念の共有を図っていくものとされている。実効性を確保するためには、「国民に差別に関わる「ものさし」がいかにかわりやすく示されるか」<sup>(90)</sup>が重要であろう。

### 3 障害者雇用促進法改正

#### (1) 経緯

わが国の障害者雇用政策は、第2次世界大戦後、傷痍軍人のみを優先的に扱っていた従来の諸施策を全ての国民に拡大することから始まった。昭和22（1947）年に制定された「職業安定法」（昭和22年法律第141号）では、職業指導や職業紹介、職業補導等が、傷痍軍人を含む身体障害者に広く適用されることとなり、昭和24（1949）年制定の身体障害者福祉法では、国に身体障害者更生援護施設の1つとして身体障害者収容授産施設の設置を義務付け、福祉的就労<sup>(91)</sup>の場の提供がなされるようになった<sup>(92)</sup>。

国際労働機関（ILO）の「身体障害者の職業更生に関する勧告」（1955年勧告第99号）の採択等を機に、昭和35（1960）年、身体障害者雇用促進法（現「障害者の雇用の促進等に関する法律」（障害者雇用促進法））が制定され、障害者雇用政策が本格的に開始されることになったが、その際に雇用促進の手段として雇用率制度<sup>(93)</sup>が導入され、その後の改正で納付金制度<sup>(94)</sup>の導入や雇用義務の強化、対象障害者の範囲拡大、雇用率の引上げ等が行われてきた。

障害者権利条約は、労働・雇用分野に関しては、第27条において(a)あらゆる形態の雇用に係る全ての事項（募集、採用及び雇用の条件、雇用の継続、昇進並びに安全かつ健康的な作業条件を含む。）に関し、障害に基づく差別を禁止すること、(b)他の者との平等を基礎として、公正かつ良好な労働条件（均等な機会及び同一価値の労働についての同一報酬を含む。）、安全かつ健康的な作業条件（嫌がらせからの保護を含む。）及び苦情に対する救済についての障害者の権利を保護すること等11の事項に

<sup>(90)</sup> 引馬知子「障害者差別解消法の成立と取り組み課題—障害を理由に参加を妨げない社会設計を目指して—」『総合リハビリテーション』41巻8号, 2013.8, p.740.

<sup>(91)</sup> 定義が明確に示されていないが、一般には、福祉施策の下で就労の場の提供を受けていることをいう。

<sup>(92)</sup> 福祉的就労については、他の障害と共に、障害者総合支援法に引き継がれている。

<sup>(93)</sup> 事業主に対し、その雇用している労働者中に占める障害者の割合（雇用率）が一定率となるよう義務付けるもの。

<sup>(94)</sup> 雇用率未達成の事業主から不足人数に応じた額の納付金を徴収し、これを財源として雇用率を超えて障害者を雇用する企業に調整金を、障害者雇用のための施設設備の設置等に助成金を支給する制度。障害者の雇用に伴う経済的負担に着目し、経済的側面から事業主の障害や雇用に関する社会連帯責任の履行を求めようとするもの。

関する適当な措置を要請しているが、その中には(g) 公的部門において障害者を雇用すること、(h) 適当な政策及び措置（積極的差別是正措置、奨励措置その他の措置を含めることができる。）を通じて、民間部門における障害者の雇用を促進すること、(i) 職場において合理的配慮が障害者に提供されることを確保すること、が含まれている。

平成 22 年閣議決定では、障害者雇用率制度については平成 22 年度内に、また、障害者雇用促進制度における「障害者」の範囲の見直しと積極的差別是正措置としてより実効性のある具体的方策については平成 24 年度内を目途に結論を得ることとされた。厚生労働省内に設けられた研究会での議論、労働政策審議会障害者雇用分科会での議論を経て、障害者雇用促進法改正案が作成され、平成 25（2013）年 4 月 19 日に国会に提出され、6 月に衆参とも全会一致で可決成立した。<sup>(95)</sup>

## (2) 内容

この改正は、法の適用対象となる障害者の定義や目的規定を障害者基本法の改正に合わせて改正し、差別禁止、合理的配慮の提供義務、苦情処理・紛争解決援助に関する規定を新設して、条約への対応を行い、また、精神障害者を法定雇用率の算定基礎に加える等の見直しを行うことを内容としたものである。施行は、障害者の範囲の明確化については平成 25（2013）年 6 月 19 日（公布日）、差別の禁止等については平成 28（2016）年 4 月 1 日<sup>(96)</sup>、法定雇用率については平成 30（2018）年 4 月 1 日とされた。

「合理的配慮」の概念は、I 4(2)で述べたように、主に欧米の雇用分野における障害者に対する差別禁止規定の中で発達してきたものである。差別禁止による雇用施策は、対象者を保護の客体ではなく権利の主体としてとらえ、差別を禁止することによって雇用促進を図ろうとするものであり、雇用率制度が量的拡大のみに着目するのに対し、質にも着目するもので、使用者に「合理的配慮」の提供を義務付けることに大きな特徴がある。<sup>(97)</sup>

雇用率制度と差別禁止規定が共存することになったわが国の障害者雇用施策については、2つの制度の対象とする障害者の範囲の差異が問題となってくるおそれがあるとの指摘がある。欧米で発達した概念を、わが国独自の雇用システムの中でどう位置付けるかという問題もある<sup>(98)</sup>。

障害者雇用に関しては、障害者就労施設等の受注の機会を確保するために必要な事項を定める「国等による障害者就労施設等からの物品等の調達等の推進等に関する法律」（平成 24 年法律第 50 号。いわゆる「障害者優先調達推進法」）も制定された。

## 4 障害者総合支援法（障害者自立支援法の改正）

### (1) 経緯

障害者福祉の法律である障害者総合支援法（障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律）は、平成 17（2005）年に「障害者自立支援法」として成立し、平成 24（2012）年の改正により、現在の題名及び内容となった<sup>(99)</sup>。

<sup>(95)</sup> 制定経緯等については、厚生労働省職業安定局高齢・障害者雇用対策部障害者雇用対策課「改正障害者雇用促進法の概要」『季刊労働法』243号, 2013. 冬季, pp.2-7.

<sup>(96)</sup> 厚生労働省は、施行の準備の一環として、平成 27（2015）年 3 月に「障害者差別禁止指針」及び「合理的配慮指針」を策定した。厚生労働省「改正障害者雇用促進法に基づく「障害者差別禁止指針」と「合理的配慮指針」を策定しました」2015.3.25. <<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000078980.html>>

<sup>(97)</sup> 長谷川 前掲注(19), p.16.

<sup>(98)</sup> 同上, pp.22-23.

平成 15 (2003) 年の支援費制度導入 (本稿Ⅱ4(2)参照) 後、新たなサービス利用者が増え、障害者の地域生活支援に一定の前進がみられ、また、民間の営利事業団体を含めた多様な経営主体が参入するようになった。しかし、居宅サービスに係る国の経費は裁量的経費のままであったため、財政的な裏付けがないままサービス量が増大して地方財政を圧迫した。また、全国統一的なサービスの必要度を測る客観的な尺度が欠けていたこともあり、サービスの地域格差が生じていた。就労支援が進まず、障害者が地域で普通に暮らすための基盤が十分に整備されていないという実態も明らかになった。支援費制度は精神障害者に対するサービスには適用されないという問題もあった。<sup>(100)</sup>

障害者自立支援法は、以上のような背景の下に制定され、「誰もが地域でサービスを利用しながら暮らせる仕組みを構築し、これを持続可能な制度で支える」<sup>(101)</sup>ということを実現するための体制の確立を目指すものであった。身体・知的・精神の3障害(者)を対象として、①障害(者)の種別ではなく、サービスの機能に着目したサービス提供システムの一元化、②サービス提供主体の市町村への一元化(障害種別ごとに実施主体や制度的な枠組みが異なる状況の是正)、③障害者の就労支援に係るサービスの強化、④サービス利用のための手続や基準の透明化・明確化、⑤国の費用責任の明確化が図られた。

しかし、サービス支給決定に当たり導入された障害程度区分によりサービスが制限される場合があること、障害者の社会参加を支える移動介護サービスが国の個別給付から外れ、市町村の裁量による地域生活支援事業とされたこと、サービス対象者は身体障害者福祉法、知的障害者福祉法、精神保健福祉法といった各障害別の法律で定める障害者となっており、制度の谷間が依然埋まっていないことなど、批判が多かった。特に、介護、就労訓練等の福祉サービス給付について、原則1割の定率利用者負担の導入が行われた<sup>(102)</sup>ことに対し、障害者団体を中心として強い批判が起きた。批判を受けて、政府も対策を打ち出したが、憲法第13条、第14条及び第25条違反であるとして、平成20(2008)年以降全国各地で訴訟が起こされた。平成22(2010)年1月、政府は、原告団及び弁護士との間で裁判上の和解を成立させ、国は速やかに定率負担制度を廃止し、遅くとも平成25(2013)年8月までに障害者自立支援法を廃止して新たな総合的な福祉法制を実施するものとする基本合意文書<sup>(103)</sup>を交わした。

平成22年閣議決定では、これを受けて、「応益負担を原則とする」障害者自立支援法を廃止し、「制度の谷間のない支援の提供、個々のニーズに基づいた地域生活支援体系の整備等を内容とする「障害者総合福祉法」(仮称)の制定に向け、第一次意見に沿って必要な検討を行い、平成24年常

(99) 制定経緯等については、南孝徳「地域社会での共生に向けた新しい障害保健福祉施策へ 障害者自立支援法から障害者総合支援法に」『時の法令』1915号, 2012.10.15, pp.4-22; 茨木尚子「障害者総合支援法—その成立までの経過と課題—」『総合リハビリテーション』41巻8号, 2013.8, pp.723-729.

(100) 菊池 前掲注(55), p.442.

(101) 障害者福祉研究会編『逐条解説障害者自立支援法』中央法規出版, 2007, p.16.

(102) 支援費制度では、利用者負担の仕組みは措置制度の時と同様、応能負担(本人所得に基づく負担)であった。障害者に対する福祉サービスの定率負担(サービス利用に応じた応益負担)が問題とされるのは、①障害者の多くが無収入か低所得である現状で応益負担を課すと、利用抑制が生じる、②そもそも障害者が地域で生活し、社会参加を行うために、排せつや食事、外出などに係る福祉サービスを利用することは、個人的な「利益」ではない、③応益負担では障害が重くニーズが多いほど負担が重くなり、そのための費用を障害者が負担しなければならないのであれば、それは「障害の自己責任論」につながるからである。西村憲次「障害者福祉と応益負担」障害者生活支援システム研究会編『障害者自立支援法と人間らしく生きる権利—障害者福祉改革への提言—』かもがわ出版, 2007, pp.274-276.

(103) 「障害者自立支援法違憲訴訟原告団・弁護士と国(厚生労働省)との基本合意文書」2010.1.7. 厚生労働省 HP <<http://www.mhlw.go.jp/bunya/shougaihoken/jiritsushienhou/2010/01/dl/100107-1b.pdf>>

会への法案提出、25年8月までの施行を目指す」とされた。推進会議には総合福祉部会が設置され、平成23(2011)年8月30日には、「障害者総合福祉法の骨格に関する総合福祉部会の提言—新法の制定を目指して—」(いわゆる「骨格提言」)<sup>(104)</sup>が出された。

平成22(2010)年には、総合福祉部会で検討中にも必要な見直しを行うべきとの判断から、議員立法による、利用者負担を応能負担とすること等を盛り込んだ「障がい者制度改革推進本部等における検討を踏まえて障害保健福祉施策を見直すまでの間において障害者等の地域生活を支援するための関係法律の整備に関する法律」(平成22年法律第71号)が成立した(平成22年改正)。

骨格提言や改正された障害者基本法等を踏まえ、厚生労働省内で、また与党であった民主党の厚生労働部門会議障がい者ワーキングチームで検討や議論が行われ、平成24(2012)年3月、「地域社会における共生の実現に向けて新たな障害保健福祉施策を講ずるための関係法律の整備に関する法律案」(第180回国会閣法第68号)が閣議決定、国会に提出された。

国会での審議に先立ち、自由民主党及び公明党は、この法律案に関する障害者団体等へのヒアリング等を行い、両党により修正を求める事項が取りまとめられた。民主党、自由民主党、公明党3党による協議が行われ、3党共同提案の修正案が作成された。修正部分を除く原案及び修正案が可決され、平成24(2012)年6月27日、法律第51号として成立した。

## (2) 内容

平成24(2012)年の改正は、題名を改正するとともに、障害者基本法に新たに盛り込まれた目的や基本原則をこの法律にも盛り込み、共生社会を実現するため、障害者(児)が可能な限りその身近な場所で受けられる日常生活又は社会生活を営むための支援が、社会参加の機会の確保及び地域社会における共生、社会的障壁の除去に資するよう、総合的かつ計画的に行われることを法律の基本理念として新たに掲げた。「制度の谷間」を埋めるべく、障害の範囲に難病等を加え、介護給付等の自立支援給付の支給決定の際の「障害程度区分」を、障害の多様な特性その他の心身の状態に応じて必要とされる標準的な支援の度合いを総合的に示す「障害支援区分」に改めた。また、重度訪問介護の対象拡大、共同生活介護(ケアホーム)の共同生活援助(グループホーム)への一元化、地域移行支援<sup>(105)</sup>の対象拡大、地域生活支援事業の追加を行い、サービス基盤の計画的整備のため、市町村及び都道府県の障害福祉計画に関し、その内容を追加したほか、国の基本指針及び障害福祉計画に関する定期的な検証と見直しを法定化し、市町村が障害福祉計画を作成するに当たって障害者等のニーズ把握等を行うことを努力義務化し、自立支援協議会の名称について、地域の実情に応じて定められるよう弾力化するとともに、障害当事者や家族の参画を明確化した。なお、Ⅲ4(1)で言及した福祉サービス給付の利用者負担については、平成22年改正で応能負担原則への変更が実現している。平成22年改正では、このほか、対象となる障害者に発達障害者を明記し、相談支援等の充実を図った。

<sup>(104)</sup> 障がい者制度改革推進会議総合福祉部会「障害者総合福祉法の骨格に関する総合福祉部会の提言—新法の制定を目指して—」2011.8.30.厚生労働省HP<<http://www.mhlw.go.jp/bunya/shougaihoken/sougoufukusi/dl/0916-1a.pdf>>

<sup>(105)</sup> 障害者支援施設や精神科病院等から地域生活への移行に対する支援。平成22年改正時に新設した。対象に「地域における生活に移行するために重点的な支援を必要とする者であって厚生労働省令で定めるもの」が加えられ(第5条第18号)、保護施設や矯正施設等に拡大された(施行規則第6条の11の2)。

## (3) 今後の課題

## (i) 附則に定められた検討事項

平成24年改正法の施行（平成25（2013）年4月1日）後3年を目途として、以下について検討することが、附則第3条で定められている。

- ・ 常時介護を要する障害者等に対する支援、障害者等の移動の支援、障害者の就労の支援その他の障害福祉サービスの在り方
- ・ 障害支援区分の認定を含めた支給決定の在り方
- ・ 障害者の意思決定支援の在り方、障害福祉サービスの利用の観点からの成年後見制度の利用促進の在り方
- ・ 手話通訳等を行う者の派遣その他の聴覚、言語機能、音声機能その他の障害のための意思疎通を図ることに支障がある障害者等に対する支援の在り方
- ・ 精神障害者及び高齢の障害者に対する支援の在り方

同条では、検討に当たっては、障害者やその家族その他の関係者の意見を反映させる措置を講ずることも定めている。

本来「新法」と呼ぶにふさわしい重要な変更内容のほとんどは、この附則の検討事項に凝縮されており、当面は自立支援法改正という形にとどまっているのが現状の総合支援法であるとの指摘もあり<sup>(106)</sup>、既に障害者権利条約は批准したものの、平成28（2016）年に予定されている見直しが重要である。

## (ii) 論点

厚生労働省社会保障審議会障害者部会では、平成27（2015）年4月28日の第61回から、平成24（2012）年改正の施行3年後を目途とした見直しに向けた議論が開始されている<sup>(107)</sup>。

常時介護を要する障害者等に対する支援については、骨格提言において、「パーソナルアシスタンス制度の創設」が提言されている。パーソナルアシスタンスとは、①利用者の主導（支援を受けての主導を含む）による、②個別の関係性の下での、③包括性と継続性を備えた生活支援である<sup>(108)</sup>。

支給決定の在り方については、判定方式が障害支援区分となり、障害程度ではなく支援ニーズに沿った形で支援対象を決定することになったことによって、障害の社会モデルの考え方が採用されたようにも見えるが、実際には障害者手帳が交付される範囲を前提にその拡張を図るにとどまっているように思われるという指摘がある<sup>(109)</sup>。

また、意思決定支援は、介護保険法や障害者自立支援法を始めとする一連の制度改革（社会福祉基礎構造改革。本稿Ⅱ4(2)参照）により、福祉サービスが措置から契約へと転換して以降、重要性が認識されてきたが、障害者権利条約を受けて改正された障害者基本法においても、国及び地方公共

<sup>(106)</sup> 茨木 前掲注(99), pp.725-726.

<sup>(107)</sup> 「社会保障審議会障害者部会（第61回）」2015.4.28. 厚生労働省 HP <<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi2/0000083937.html>>

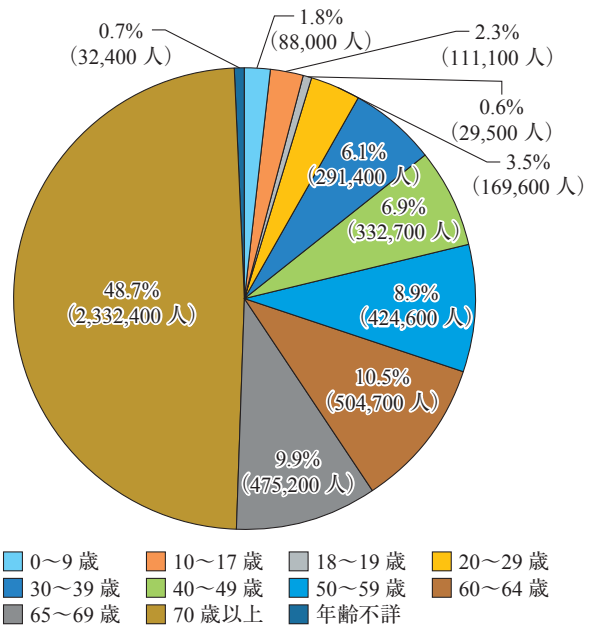
<sup>(108)</sup> 障がい者制度改革推進会議総合福祉部会 前掲注(104), p.35. パーソナルアシスタンスは、イギリスやスウェーデンで実践されている制度で、わが国でも札幌市が独自に行っている。「常時介護を要する障害者等に対する支援について」（社会保障審議会障害者部会（第66回）資料3-1）2015.7.7. 厚生労働省 HP <[http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu\\_Shakaihoshoutantou/0000091250.pdf](http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutantou/0000091250.pdf)>

<sup>(109)</sup> 中川純「福祉サービスに対する障害者権利条約のインパクト」『論究ジュリスト』8号, 2014. 冬, p.38. もっとも、社会モデルが期待するようなニーズに基づく給付対象の定義付けは、実際には簡単なことではないことも指摘している。

団体に福祉サービス等の利用に当たっての障害者の意思決定支援に対する配慮義務を課した(第23条第1項)。障害者総合支援法でも、平成22(2010)年改正時に成年後見制度利用支援事業が市町村の地域生活支援事業の必須事業になり(第77条第1項第4号)、さらに今回の改正で人材育成と活用を図るための研修も追加された<sup>(110)</sup>(同条同項第5号)ほか、事業者意思決定支援に対する配慮義務を課した(第42条、第51条の22)<sup>(111)</sup>。福祉領域における、法律行為にとどまらない意思決定支援の必要性は多くの論者に指摘されているところでもある。このほかにも社会福祉協議会が提供する日常生活自立支援事業(前「地域福祉権利擁護事業」)があり、成年後見制度でも市町村長による後見開始審判申立て制度があるが、社会福祉法制の中に後見制度を含めた権利擁護・意思決定支援を位置付け、公的後見制度を確立すべきとの意見もある<sup>(112)</sup>。

障害者自立支援法制定時には、1割の定率負担を始めとして、介護保険制度との統合を意識した制度設計となっていることが指摘され<sup>(113)</sup>、障害者団体等からの反発を招くことになった。障害者総合支援法第7条には、自立支援給付につき、国又は地方公共団体の負担においてこれに相当するものが行われたときにはその限度において行わないと定めており、介護保険の適用が優先される仕組みになっていて、このことに対する批判もある<sup>(114)</sup>。一方、障害者の中に占める高齢者の割合が高い(図参照)ことや、介護サービスに対するニーズは高齢者と非高齢障害者との間で本質的に異なるとは思われない<sup>(115)</sup>こと等からも、介護保険制度のあり方も含めた介護サービスに係る制度設計についても、議論が行われるべきものと思われる<sup>(116)</sup>。

図 障害者手帳所持者の年齢構成



(注1) 福祉施策の対象とすべき障害者の範囲それ自体が論争の対象であるが、障害者手帳所持者が「障害者」であることは議論の余地がないため、障害者手帳所持者の年齢構成を示す。  
(注2) 四捨五入表記のため比率の合計は必ずしも100.0とならない。  
(出典) 厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部『平成23年生活のしづらさなどに関する調査(全国在宅障害児・者等実態調査)結果』2013.6.28. <[http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/dl/seikatsu\\_chousa\\_h23.pdf](http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/dl/seikatsu_chousa_h23.pdf)> 掲載の障害者手帳所持者数推計値を基に筆者作成。

<sup>(110)</sup> これに基づき、「成年後見制度法人後見支援事業」(成年後見制度における法人後見活動を支援するための、実施団体に対する研修、安定的な実施のための組織体制の構築、専門職による支援体制の構築等)が行われている。福祉医療機構「地域生活支援事業」『Wam.net』<<http://www.wam.go.jp/content/wamnet/pcpub/syogai/handbook/service/c078-p02-02-Shogai-30.html>>

<sup>(111)</sup> 同様の規定が児童福祉法及び知的障害者福祉法にも設けられた。なお、知的障害者福祉法には、平成24年改正時に市町村及び都道府県に後見、補佐及び補助の業務を適正に行うことができる人材の活用を図るため、後見等の業務を適正に行うことができる者の家庭裁判所への推薦その他必要な措置を講ずるよう努めなければならないとする規定を新設した(第28条の2)。

<sup>(112)</sup> 石田道彦「後見費用・報酬負担のあり方と制度設計—社会福祉法制の視点からの検討—」『実践成年後見』50号, 2014.5, pp.17-23.

<sup>(113)</sup> 尾上浩二「支援費制度と障害者自立支援法」茨木ほか編著 前掲注56, p.136.

<sup>(114)</sup> 藤岡毅「六五歳以上障害者の「介護保険優先原則」が生み出す権利侵害」『賃金と社会保障』1630号, 2015.3.下旬, pp.4-23.

<sup>(115)</sup> 菊池 前掲注55, p.437.



## 5 精神保健福祉法改正

### (1) 経緯

先にみたように、精神障害者は長らく保護の対象とさえならない状況が続いていた。精神障害についての理解が難しいことが不安を煽り、社会防衛的な措置の対象となってきたという経緯がある。以下に述べるように、この法律は、内外の批判を受けて、題名をも変更しながら、徐々に精神障害者の人権に対する配慮が加わり、福祉的要素も加わったものの、わが国の精神科の平均在院日数の長さや人口当たりの病床数の多さは突出しており<sup>(117)</sup>、非自発的入院の制度のあり方も問題視されてきた。精神障害者の人権に関わる問題であり、推進会議の第一次意見では、「医療と福祉が混在し制度上の問題を多く含んでいる精神保健福祉法の抜本的な改正が必要である」とされた。

最初の精神病患者に関する法律である「精神病患者監護法」(明治33年法律第38号)は、精神病患者の監護義務者とその順位を定め、監護義務者に精神病患者を私宅や病院等に監置させるというものであった。

精神保健及び精神障害者福祉に関する法律(いわゆる「精神保健福祉法」)は、昭和25(1950)年、精神衛生法として制定された。これは、精神病患者監護法と「精神病院法」(大正8年法律第25号)<sup>(118)</sup>を廃止して引き継ぐものであった。この法律により保護義務者制度、自傷他害のおそれのある精神障害者の措置入院制度、本人の同意を要さず保護義務者の同意による同意入院(昭和62年の改正で「医療保護入院」に改称)制度等が設けられ、また、精神障害の発生予防、国民の精神的健康の保持向上の考え方が取り入れられて精神衛生相談所等の規定が置かれた。昭和39(1964)年に発生したライシャワー事件<sup>(119)</sup>を契機として、翌年には精神衛生法が改正され、これにより、精神衛生行政の強化とともに、緊急措置入院制度の新設等が行われた。

昭和58(1983)年の宇都宮病院事件<sup>(120)</sup>等の精神病院の不祥事件に端を発した、国会における追及、国際法律家委員会(International Commission of Jurists: ICJ)の訪日調査と勧告、国連人権差別小委員会での批判等を受けて、昭和62(1987)年改正で、「精神衛生法」は「精神保健法」となった。この際には、本人の同意に基づく任意入院制度や入院時等における書面による権利等の告知制度、精神医療審査会制度、応急入院制度、精神病院に対する厚生大臣等による報告徴収・改善命令の規定の

<sup>(116)</sup> 介護保険と障害者福祉サービスの趣旨・目的の相違から制度調整の必要はなく、両制度のサービスが事実レベルで重複する場合には、二重サービスの抑制と費用の効率的使用の観点から給付の調整を行えばいいだけとの意見(堤修三「障害者福祉サービスと介護保険」茨木ほか編著 前掲注56, pp.146-147.)、また、介護保険制度では通院以外の目的での外出介助が認められていないなど高齢者の権利をないがしろにしているとし、現状の高齢者サービスの哲学は、重度の障害を持つ人や、死を間近に控えた人たちの社会参加をいかに実現するかといった真摯な課題に向き合っていないことを問題視する意見(杉野昭博「障害者総合支援法と参加に向けた支援」小川・杉野編著 前掲注12, p.145.)もある。厚生労働省社会保障審議会障害者部会において、高齢の障害者に対する支援の在り方についての審議が行われている。「社会保障審議会障害者部会(第68回)」2015.7.24.厚生労働省 HP <<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi2/0000092181.html>>

<sup>(117)</sup> 「第8回精神障害者に対する医療の提供を確保するための指針等に関する検討会参考資料」2014.3.28, p.2. 厚生労働省 HP <<http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12201000-Shakaiengokuyokushougai/hokenfukushibu-Kikakuka/0000046404.pdf>>

<sup>(118)</sup> 治療上、公安上の理由から、精神病に対する公共の責任として公的精神病院を設置すること等を内容とする。

<sup>(119)</sup> 駐日アメリカ大使が統合失調症の少年に刺されて負傷した事件。精神障害者の不十分な医療の現状が大きな社会問題となり、事件の責任をとって国家公安委員長が辞任した。「ライシャワー大使刺される 19才の「異常者」逮捕」『毎日新聞』1964.3.24, 夕刊, p.1 ほか。

<sup>(120)</sup> 「患者2人に「死のリンチ」宇都宮の精神病院で看護職員 金属パイプなどで殴打」『朝日新聞』1984.3.14, p.23 ほか。

新設が行われた。平成5（1993）年の障害者基本法改正で精神障害者が基本法の対象として明確に位置付けられたこと等を踏まえ、平成7（1995）年の改正で、現在の題名となり、それまでの保健医療施策に加え、精神障害者の社会復帰等のための保健福祉施策の充実を法の目的として加えることとなった。「保健及び福祉」の章が新たに設けられ、精神障害者保健福祉手帳制度も創設された。平成11（1999）年改正では、医療保護入院の要件厳格化、保護者<sup>(121)</sup>の義務の軽減等が行われた。平成17（2005）年制定の障害者自立支援法においては、精神障害者も含めた3障害（身体・知的・精神）共通の枠組みによるサービス給付が行われることとなった。しかし、家族に介護や保護を義務付けてきた保護者制度は存続し続け、家族の過重な負担もあって入院の長期化を招く状態が続いてきた。

平成22年閣議決定では、精神障害者に関し強制入院や保護者制度の見直し、「社会的入院」解消のための退院支援や地域生活支援、精神科医療現場の人員体制の充実等について検討することとされた。既に、平成16（2004）年9月に厚生労働大臣を本部長とした精神保健福祉対策本部から、入院医療中心から地域生活中心へという施策の基本的方向を実現するための「精神保健医療福祉の改革ビジョン」<sup>(122)</sup>が示されていたが、厚生労働省では、閣議決定を受けて新たな検討チーム及び検討会を立ち上げて検討を行い、保護者制度及び入院制度につき「入院制度に関する議論の整理」<sup>(123)</sup>、精神科医療の機能分化と質の向上等につき「今後の方向性に関する意見の整理」<sup>(124)</sup>が取りまとめられた。これらの取りまとめを受け、精神保健福祉法改正案<sup>(125)</sup>が作成され、平成25（2013）年4月に閣議決定が行われて国会に提出され、同年6月に平成25年法律第47号として制定された。一部の規定を除き、平成26（2014）年4月1日から施行されている。<sup>(126)</sup>

## (2) 内容

平成25（2013）年の改正は、①精神障害者の医療の提供を確保するための指針の策定、②保護者制度の廃止、③医療保護入院の見直し（同意者を保護者から家族等に変更、医療保護入院者の退院による地域生活への移行を促進するための措置の新設）、④精神医療審査会及び退院等の請求に関する見直し（精神科病院からの入院に関する届出・報告、退院等の請求について審査する第三者機関である審査会の委員に「精神障害者の保健又は福祉に関し学識経験を有する者」を規定し、退院等の請求者としての保護者を家族等に変更）等をその内容とする。しかし、特に長年の懸案であった保護者制度は廃止されたものの、医療保護入院につき、家族等（配偶者、親権者、扶養義務者、後見人又は保佐人。該当者がいない場合等には市町村長）のうちいずれかの者の同意が要件とされたことや、代弁者制度等の権利擁護制度の創設が先送りされたことなどから、批判の声も多い。<sup>(127)</sup>

<sup>(121)</sup> 平成5（1993）年の改正時に「保護義務者」が「保護者」と改称された。

<sup>(122)</sup> 精神保健福祉対策本部「精神保健医療福祉の改革ビジョン（概要）」2004.9. 厚生労働省 HP <<http://www.mhlw.go.jp/topics/2004/09/dl/tp0902-1a.pdf>>

<sup>(123)</sup> 新たな地域精神保健医療体制の構築に向けた検討チーム「入院制度に関する議論の整理」2012.6.28. 厚生労働省 HP <<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000002e9rk-att/2r9852000002e9u6.pdf>>

<sup>(124)</sup> 精神科医療の機能分化と質の向上等に関する検討会「今後の方向性に関する意見の整理」2012.6.28. 厚生労働省 HP <<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000002ea3j-att/2r9852000002ea7d.pdf>>

<sup>(125)</sup> 「精神保健及び精神障害者福祉に関する法律の一部を改正する法律案」（第183回国会閣法第65号）

<sup>(126)</sup> 制定経過等については、諸富伸夫「精神保健福祉法改正と入院制度」『臨床精神医学』44（3）、2015.3、pp.319-324；清野晃平「法令解説 精神障害者の地域生活への移行を促進—精神障害者の医療に関する指針の策定、保護者制度の廃止、医療保護入院における入院手続等の見直し等—」『時の法令』1950号、2014.3.30、pp.47-64。

<sup>(127)</sup> 太田順一郎・岡崎伸郎編『精神保健福祉法改正』批評社、2014所収の各論文等。

同改正では、附則第8条で、施行後3年を目途として、医療保護入院における移送及び入院の手續の在り方、医療保護入院者の退院による地域における生活への移行を促進するための措置の在り方、精神科病院に係る入院中の処遇、退院等に関する精神障害者の意思決定及び意思の表明についての支援の在り方を検討することとされている。

## 6 障害者虐待防止法制定

### (1) 経緯

障害者に対する虐待は、障害者の尊厳を著しく侵し、その自立及び社会参加に深刻な影響を与えるものである。推進会議の第一次意見は、「障害者の人権擁護の観点から、障害者に対する虐待の防止、虐待を受けた障害者に対する救済等を目的とする法制度の構築が求められる」としたが、既にそれ以前から立法化の議論が進められていた。

「障害者虐待の防止、障害者の養護者に対する支援等に関する法律」（平成23年法律第79号。いわゆる「障害者虐待防止法」）は、平成20（2008）年以降、与野党それぞれで立法化の議論が進められ、平成23（2011）年6月、第177回国会において衆議院厚生労働委員長提出法案として提出、衆参ともに全会一致で可決成立した。平成24（2012）年10月1日から施行されている。

障害者権利条約批准のための国内法整備の必要性のほか、同法制定の背景には、次のようなことがあった。すなわち、障害者虐待について1990年代にマスコミ等で取り上げられるようになり、これに対する関心が高まったこと、同時期の社会福祉基礎構造改革により、障害者が保護の客体から権利の主体とみなされるようになったこと、また、先んじて「児童虐待の防止等に関する法律」（平成12年法律第82号。いわゆる「児童虐待防止法」）、「高齢者虐待の防止、高齢者の養護者に対する支援等に関する法律」（平成17年法律第124号。いわゆる「高齢者虐待防止法」）といった虐待防止法が制定されたことである<sup>(128)</sup>。

### (2) 内容

この法律は、障害者虐待の防止と養護者に対する支援等に関する施策を促進することで、障害者の権利利益の擁護に資することを目的とする。また、対象とする障害者の定義は、改正された障害者基本法と同一とされており、いわゆる社会モデルを踏まえた広いものとなっている。対象となる虐待は、養護者、障害者福祉施設従事者等及び使用者によるもので、身体的虐待、性的虐待、心理的虐待、放棄・放置（ネグレクト）、経済的虐待の5類型だが、身体的虐待には正当な理由のない身体拘束が含まれる。国及び地方公共団体の責務として体制整備等を定めたほか、国及び地方公共団体の障害者福祉事務関係機関、障害者福祉施設、学校、医療機関、保健所等、学校の教職員、医師、歯科医師、保健師、弁護士等、使用者といった関係者には早期発見義務を、また、全ての国民に対し、虐待を受けたと思われる障害者を発見した場合における通報義務を課した。対応に当たるのは、家庭内虐待については市町村、施設内虐待については都道府県、雇用の場における虐待については都道府県労働局である。国及び地方公共団体は、虐待への対応のみならず、虐待を受けた障害者の自立支援のための施策も行う。また、市町村は財産被害に関し防止策を講じることとされ、国及び地方公共団体に成年後見制度の利用促進のための措置も義務付けた。

学校、保育所等、医療機関については、その長や管理者に虐待防止等のための措置の実施を義務

(128) 川島志保「障害者虐待防止法」『さぼーと』59巻9号、2012.9、pp.9-13；野沢和弘「障害者虐待防止法により何が変わるか」『保健師ジャーナル』vol.69 no.3、2013.3、pp.186-190。

付けるにとどまったが、附則には、施行後3年を目途としてこれらや官公署等<sup>(129)</sup>における体制の在り方等を検討し、必要な措置を講ずることが規定された。精神科病院や学校は、密室性が強く、権力や情報の非対称性も強いいため、虐待が生じやすく露見しにくいことが指摘されている<sup>(130)</sup>。

厚生労働省が、都道府県・市区町村における障害者虐待事例への対応状況等の調査結果を公表している<sup>(131)</sup>。平成25(2013)年度における養護者による障害者虐待の通報件数は4,635件、施設従事者等による虐待の通報件数は1,860件、使用者による虐待の通報件数は628件であった。市町村については第34条で、都道府県については第38条で、専門職の確保の努力義務が定められているが、障害者支援や権利擁護に関する専門職が配置されているのは都道府県57.4%、市区町村では31.8%である。「支援」が「支配」に転化しやすい障害者支援の現場の特性から、通報を受ける者の専門性が必要であり、障害者が支配的構造の犠牲者となる実態を脱するための「障害者のエンパワメント事業」が必要であるとの指摘がある<sup>(132)</sup>。

## おわりに

以上の国内法の整備を待って、平成26(2014)年1月20日、わが国は障害者権利条約の批准書を寄託した。障害者権利条約第35条は、各締約国が条約に基づく義務を履行するためにとった措置等に関する報告を発効後2年以内に国連の障害者の権利に関する委員会に提出する旨規定しており、平成28(2016)年2月19日までに第1回政府報告を提出することとなっている。障害者政策委員会では、平成27年度が第3次基本計画の実施期間の中間年に当たるため、その時点において収集可能なデータに基づいた監視を行い、これを通じて政府報告に反映すべき意見の聴取を受けること、議論を深めるべきテーマについては別途ワーキング・セッション（Ⅰ成年後見制度も含めた意思決定支援など、Ⅱ精神障害者の地域移行の支援など、Ⅲインクルーシブ教育システム、雇用など、Ⅳ情報アクセシビリティ）を開催して議論することとした<sup>(133)</sup>。

優生保護法が母体保護法に改められ、「優生上の見地から不良な子孫の出生を防止」とされていた法の目的が改正されたのは、平成8(1996)年のことである。一方で、医学の進歩は出生前診断を可能にし、新たな問題が生じている。障害を持って生まれてきても本人や家族が苦しむことがない社会を形成していかなければならないだろう。先の図中で、障害者に占める高齢者の割合が高いことを示したが、精神病床の入院患者においても65歳以上の割合は増加を続けており<sup>(134)</sup>、認知症を主傷病とした入院患者の約67%が精神科病床に入院している<sup>(135)</sup>という現状において、認知症を発症した高齢者の処遇も重大な問題である。また、意思決定支援あるいは代行決定のあり方は、終

(129) 「官公署等」には矯正施設等も含まれる。障害者福祉研究会編『逐条解説障害者虐待防止法』中央法規出版、2013、p.100。

(130) 竹端寛「障害者虐待防止法施行から1年—その成果と課題—」『部落解放』687号、2014.1、pp.107-115。

(131) 厚生労働省「平成25年度都道府県・市区町村における障害者虐待事例への対応状況等（調査結果）」2014.11.25。 <<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000065128.html>>

(132) 竹端 前掲注(130)、p.114。「エンパワメント (Empowerment)」とは、社会的に抑圧されたり、不利な状況に置かれている人や集団に対して、その固有の能力や長所に着目して、本来の強みを引き出し、生活や環境を自らコントロールできるように支援する考え方のこと。（『イミダス 2015』Japanknowledge）

(133) 「障害者政策委員会（第20回）議事次第」2015.4.17。内閣府 HP <[http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/seisaku\\_iinkai/k\\_20/index.html](http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/seisaku_iinkai/k_20/index.html)>

(134) 福田祐典「わが国における精神科入院患者の動向」『臨床精神医学』44(3)、2015.3、p.316。平成23年の患者調査では5割に上っており、医療保護入院患者に占める割合も年々増加し、5割近いという。

(135) 上野秀樹「認知症の人と精神保健福祉法」太田・岡崎編 前掲注(127)、p.104。

末期医療の問題とも関わる事項である。

「障害があっても暮らしやすい社会環境を整備する」ことを目指すことは、障害者のみならず、全ての人にとって暮らしやすい社会を形成していくことでもある。障害者権利条約批准は、今後の社会の在り方を改めて考える契機にもなったのではないだろうか。整備された各法も未だ完全ではなく、これからの施行に向けての準備や見直しのための検討が必要とされている。

平成 32 (2020) 年には、東京オリンピック・パラリンピックが開催される。従来、障害者スポーツはリハビリテーションの一環として厚生（労働）省が所管していたが、「スポーツ基本法」（平成 23 年法律第 78 号）制定を機に、スポーツ振興の観点が強い事業は文部科学省に移管された。東京大会開催に当たっては、関連施策が府省庁にまたがって存在することから、平成 25 (2013) 年 10 月 4 日、内閣官房に「2020 年オリンピック・パラリンピック東京大会推進室」（内閣オリパラ室）が設置された<sup>(136)</sup>。全省庁を挙げての取組と国民の関心の高まりは、障害者施策の前進にも資するものと思われる。

（おかむら みほこ）

---

(136) 内閣府編『障害者白書 平成 27 年版』勝美印刷, 2015, pp.12-13.