

(第5回総合福祉部会)「障害者総合福祉法」(仮称)の論点についての意見

提出委員 藤井克徳

分野 A 法の理念・目的・範囲**項目 A-1 法の名称****論点 A-1-1)** 法の名称についてどう考えるか？

- 結論
- 理由

項目 A-2 誰の何のため**論点 A-2-1)** そもそも、この総合福祉法は、誰の何のためにつくるのか？

○結論

障害者手帳をもつ、もたないに関係なく、すべての障害者（身体的、知的、精神的、感覚的な機能障害をもつすべての人、ならびに、それらの機能障害と社会の環境や偏見の関係によって社会活動や参加が不利な人）が、障害のない人と平等に、どこで誰と住むかを選択して地域で自立した生活することができ、障害のない人と平等に社会に参加し活動することができるようにするため

○理由

全ての障害者の権利と尊厳の促進、保護を定め、障害者の概念規定をしている障害者権利条約（以下、権利条約）第1条ならびに、特定の生活様式を義務付けられず、どこで誰と住むかを選択し、障害のない人と平等に地域で生活する権利並びに、地域生活のための社会支援サービスの確保を定めた権利条約第19条の実施のため。

論点 A-2-2) 憲法、障害者基本法等と「総合福祉法」との関係はどう考えるか？

○結論

憲法の規定の具現化として、障害者基本法の基での福祉サービス分野の実定法として位置づけられる。

○理由

障害者基本法における個別規定の地域生活、福祉サービス提供部分の実現

項目 A-3 理念規定

論点 A-3-1) 障害者権利条約の「保護の客体から権利の主体への転換」「医学モデルから社会モデルへの転換」をふまえた理念規定についてどう考えるか？

○結論

具体的な権利規定のためにも「保護の客体から権利の主体への転換」という理念は明確に法律に規定すべきである。

○理由

法の理念、目的とも関係し、実体規定の解釈指針となる重要なものだから

論点 A-3-2) 推進会議では「地域で生活する権利」の明記が不可欠との確認がされ、推進会議・第一次意見書では「すべての障害者が、自ら選択した地域において自立した生活を営む権利を有することを確認するとともに、その実現のための支援制度の構築を目指す」と記された。これを受けた規定をどうするか？

○結論

障害のない人と平等にどこで誰と住むか選択する権利、地域生活の権利、を明記すべきである。福祉サービスについても選択が可能な形で受給する権利について規定すべきである。

同時に、施設や病院から地域へ移行を促進するための規定と、それを担保する地域での生活支援制度を確立し実行する規定を設けるべきである。

○理由

権利条約第 19 条は条約上「保護の客体から権利の主体への転換」を基礎付ける条項として位置づけられている。障害者も障害のない人と平等に、権利の主体として地域で生活する権利があるという権利条約の規定に即して、行政機関の裁量の濫用によって障害者の生活が左右されるような制度にしないようにするため。

また、第 19 条が規定する地域移行を具体化するため。

論点 A-3-3) 障害者の自立の概念をどう捉えるか？その際、「家族への依存」の問題をどう考えるか？

○結論

権利条約第 19 条における「自立 (independent)」は、すべて一人で着替えや食事などを行うといういわゆる身辺自立の「自立」ではなく「自己決定」のことであり、権利条約では第 12 条でその自己決定を支援する制度の確保が締約国に求められている。すなわち、権利条約から解釈した「障害者の自立」とは、支援を受けながら自己決定をすること、で

ある。

家族と障害者の関係も、権利条約に基いて、障害のない人と平等であるべきである。しかし、現行の保健・福祉サービス制度は、障害児・者が生活していくうえで、家族に多くの部分を依存せざるをえないようになっている。障害者の自立・自己決定支援とともに、家族支援も行われるような制度設計が必要である。

○理由

民法上の扶養義務、精神保健福祉法上の保護者制度など、制度的に障害者は家族に依存せざるをえない状況にあるため

項目 A-4 支援（サービス）選択権を前提とした受給権

論点 A-4-1) 「地域で生活する権利」を担保していくために、サービス選択権を前提とした受給権が必要との意見があるが、これについてどう考えるか？

○結論

論点 A-3-2) で示したとおり。福祉サービスを選択しながら受給する権利について規定すべきである。

○理由

論点 A-3-2) で示したとおり。地域で生活する権利があるという権利条約の規定に即して、行政機関の裁量によって権利の主体たる障害者の生活が左右されるような制度にしないようにするため。また、選択の無いサービス提供のあり方はよりよいサービス提供に繋がらず、地域移行が進まない恐れがあるため。

論点 A-4-2) 条約第 19 条の「特定の生活様式を義務づけられないこと」をふまえた規定を盛り込むか、盛り込むとしたらどのように盛り込むか？

○結論

盛り込むべきである。

○理由

第 19 条の核心規定の部分である。今までの保健福祉サービス法制度では、地域移行はかけ声倒れに終わっているといわざるを得ない。施設からの地域移行や精神科病床の社会的入院の解消も全く進んでいない。そのため地域生活支援サービスの充実とともに「特定の生活様式を義務づけられないこと」を権利として担保するために盛り込むべきである

論点 A-4-3) 障害者の福祉支援（サービス）提供にかかる国ならびに地方公共団体の役割をどう考えるか？

○結論

国は障害者の権利としてのサービス受給権を保障し、地方公共団体は国による障害者の権利としてのサービス受給権を基礎に、地域の特色なども生かしたサービスを提供する。

○理由

国は法律によって、権利保障の最低ラインを提示すべきである。日本国内全部に及ぶ性質のものである法律によってサービス受給権が担保されてなければ意味が無い

項目 A-5 法の守備範囲

論点 A-5-1) 「総合福祉法」の守備範囲をどう考えるか？福祉サービス以外の、医療、労働分野、コミュニケーション、また、障害児、高齢者の分野との機能分担や（制度の谷間を生まない）連携について推進会議の方向性に沿った形でどう進めていくか？

○結論

基本的には、障害者に関連する法制度について、分野ごとに、障害のない人と平等に、本来の一般法体系に障害をメインストリーム化すべきである。そのためにも、推進会議と当総合福祉部会が連携して議論する場を設け、必要であれば他の関連審議会等との連携も図るべきである。

○理由

例えば、自立支援法上の就労継続支援事業 B 型や新体系移行前の小規模作業所などにおける障害者の無権利性の問題、保護者制度や強制入院制度のしくみなど、精神保健福祉法上の問題がある。これらは、労働や医療などが福祉の分野に無原則に入り込むことで、障害のない人に労働関連法規や医療法等で保障されている権利が保障されない、という構造上の問題であると考えからである。

論点 A-5-2) 身体障害者福祉法、知的障害者福祉法、精神保健福祉法、児童福祉法、その他の既存の法律のあり方、並びに総合福祉法との関係についてどう考えるか？

○結論

論点 A-5-1 の通り。

○理由

論点 A-5-1 の通り。さらに医療法における事実上の精神科特例の問題もあり、既存の法律も権利条約に沿って見直すべきである。権利条約第 12 条 2 項の「あらゆる側面において他のものとの平等を基礎として法的能力を有する」との規定と、第 25 条 (d) の「保健の専門家に対し、他の者と同一の質の医療〔ケア〕（特に、十分な説明に基づく自由な同意に基づいた医療 (free and informed consent)）を障害のある人に提供するよう要請すること」に反する。

項目 A-6 その他

論点 A-6-1) 「分野 A 法の理念・目的・範囲」についてのその他の論点及び意見

- 結論
- 理由

分野 B 障害の範囲

項目 B-1 法の対象規定

論点 B-1-1) 推進会議では、障害の定義について、「社会モデルに立った、制度の谷間を生まない定義とする」ことが確認されている。これをふまえた、「総合福祉法」における障害の定義や支援の対象者に関する規定をどう考えるか？

○結論

総合福祉法の障害の定義は、今後改正が予定されている障害者基本法に依拠すべきであり、これに基づいて、支援の対象者については、障害種別や軽重、疾病の違い等に関わらず広く制度にアクセスできる規定にすべきである。障害者手帳の所持者に限定すべきではない。

○理由

機能障害や疾病等によって日常生活、社会生活において支援が必要な人になるべくサービスが行き届くようにするため

論点 B-1-2) 「自立支援法」制定時の附則で示されていた「発達障害、高次脳機能障害、難病（慢性疾患）」等も含みこんだ規定をどうするか？制限列举で加えるのか、包括的規定にするのか？

○結論

包括的規定が望ましい。

○理由

制限列举によって、福祉サービスを提供する現場において、間違った解釈や恣意的な解釈によって福祉サービスを受給できない「谷間の障害者」を生まないため。

項目 B-2 手続き規定

論点 B-2-1) 障害手帳を持たない高次脳機能障害、発達障害、難病、軽度知的、難聴などを有する者を排除しない手続き規定をどう考えるか？

- 結論
- 理由

項目 B-3 その他

論点 B-3-1) 「分野 B 障害の範囲」についてのその他の論点及び意見

- 結論
- 理由

分野 C 「選択と決定」(支給決定)

項目 C-1

論点 C-1-1) 「必要な支援を受けながら、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・参画する」(意見書)を実現していくためには、どういう支援が必要か？また「セルフマネジメント」「支援を得ながらの自己決定」についてどう考えるか？

○結論

ピア・サポートが有効であり、あらゆる分野の支援の場で当事者が参画していく必要がある。権利条約第 12 条の規定を担保し、「支援を得ながらの自己決定」を担保する制度が必要である。

○理由

ピア・サポートは専門職にはない体験的知識を持っており、障害や病を持ちながらどう生活するか、生きていくかの知恵を持っているから。また、論点 A-3-3) で述べたとおり、権利条約から解釈した「障害者の自立」とは、支援を受けながら自己決定をすること、である。すなわち、「支援を得ながらの自己決定」を可能にする制度は権利条約の要請であると考えられるため。

論点 C-1-2) 障害者ケアマネジメントで重要性が指摘されてきたエンパワメント支援に

ついてどう考えるか？また、エンパワメント支援の機能を強化するためにはどういった方策が必要と考えるか？

○結論

「自己決定支援」のためにも、エンパワメント支援の充実は不可欠である。これまでもピアカウンセリングなどが、(権利条約の)「障害者の自立」に重要な役割を果たしてきた。

○理由

支援者が寄り添う過程で、その人が内的な力を発揮することができるから。また、関わり合いの中からは課題は見えてこない。

論点 C-1-3) ピアカウンセリング、ピア・サポートの意義と役割、普及する上での課題についてどう考えるか？

○結論

ピア・サポート事業への運営資金の創設等の支援策を構ずる必要がある。活動において独立性を保障されたピアカウンセラー、ピア・サポーターを養成し、相談支援や権利擁護等にピアカウンセラー、ピア・サポーター等を配置すべきである。

○理由

ピアカウンセリング、ピア・サポートについては高く評価されている。例えば、カナダでは精神障害者の退院促進に関して高い評価を得ており、入院が減少したというエビデンスも提出されている。そこには国や州政府からの財政的援助がある。

論点 C-1-4) 施設・病院からの地域移行や、地域生活支援の充実を進めていく上で、相談支援の役割と機能として求められるものにはどのようなことがあるか？その点から、現状の位置づけや体制にはどのような課題があると考えるか？

○結論

権利擁護の視点を持った支援が必要である。またピア・サポーターによる退院促進に積極的に取り組むべきである。

○理由

差別や偏見が存在しているため、権利擁護の視点は大変重要である。ピア・サポーターによる支援は当事者のエンパワメントに有効であるから。

項目 C-2 障害程度区分の機能と問題点

論点 C-2-1) 現行「自立支援法」の支給決定についてどう評価し、どういう問題点があ

ると考えるか？また、その中で「障害程度区分」の果たした機能と、その問題点についてどう考えるか？

○結論

○理由

論点 C-2-2) 「障害程度区分」と連動している支援の必要度及び報酬と国庫負担基準についてどう考えるか？特に、今後の地域移行の展開を考えた際に、24時間の地域でのサポート体制（後述）が必要となるが、そのための財源調整の仕組みをどう考えるか？

○結論

国庫負担基準は廃止すべきである。

○理由

自治体に対してサービス支給量を抑制させるおそれがあるため。

項目 C-3 「選択と決定」（支給決定）プロセスとツール

論点 C-3-1) 第3回推進会議では、障害程度区分の廃止とそれに代わる協議・調整による支給決定プロセスのための体制構築についての議論がなされた。これらの点についてどう考えるか？

○結論

○理由

論点 C-3-2) 「障害程度区分」廃止後の支給決定の仕組みを考える際に、支給決定に当たって必要なツールとしてどのようなものが考えられるか？（ガイドライン、本人中心計画等）

○結論

○理由

論点 C-3-3) 支給決定に当たって自治体担当者のソーシャルワーク機能をどう強化するか？

○結論

○理由

論点 C-3-4) 推進会議でも、不服審査機関の重要性が指摘されているが、どのような不服審査やアドボカシーの仕組みが必要と考えられるか？

○結論

個別のサービス受給権を担保するための不服審査機関が必要である。

○理由

「自立支援法」での「不服審査会」では問題の解決に役立っていないことが多いため。

項目 C-4 その他

論点 C-4-1) 「分野 C 「選択と決定」(支給決定)」についてのその他の論点及び意見

○結論

○理由