

## I - 1 法の理念・目的・範囲

【表題】前文

【結論】

- 障害者総合福祉法には、下記の通り、本法制定の経緯、この法に求められる精神等を内容とする前文を設けるべきである。

【説明】

全国 1000 万人を超えられるとされる障害者とその家族、支援者、一般国民、全ての人にとって、今回の改革の経緯と理念が伝わり、新法の意義が共有され、さらに、個別規定の解釈指針とするためにも、前文でこの法の精神を高らかに謳うことが不可欠である。盛り込むべき前文の内容は以下のとおりである。

### 記

わが国及び世界の障害者福祉施策は「完全参加と平等」を目的とした 1981 年の国際障害者年とその後の国連障害者の 10 年により一定の進展を遂げたが、依然として多くの障害者は他の者と平等な立場にあるとは言いがたい。

このような現状を前提に 2006 年国連総会にて障害者権利条約が採択され、わが国も 2007 年に署名した。現在、批准のために同条約の趣旨を反映した法制度の整備が求められている。

障害者権利条約が謳うインクルージョンは、障害者が社会の中で当然に存在し、障害の有無にかかわらず誰もが排除、分離、隔離されずに共に生きていく社会こそが自然な姿であり、誰にとっても生きやすい社会であるとの考え方を基本としている。そして、それは、障害による不利益の責任が個人や家族に帰せられることなく、障害に基づく様々な不利益が障害者に偏在している不平等を解消し、平等な社会を実現することを求めるものである。

とりわけ人生の長期にわたって施設、精神科病院等に入所、入院している障害者が多数存在している現状を直視し、地域社会において、自己決定が尊重された普通の暮らしが営めるよう支援し、地域生活への移行を推進するための総合的な取り組みを推進することが強く求められる。

そのうえで、障害者の自立が、経済面に限らず、誰もが主体性をもって生き生きと生活し社会に参加することを意味するものであり、また、この国のある

べき共生社会の姿として、障害者が必要な支援を活用しながら地域で自立した生活を営み、生涯を通じて固有の尊厳が尊重されるよう、その社会生活を支援することが求められていることを国の法制度において確認されるべきである。

この法律は、これらの基本的な考え方に基づき、障害の種別、軽重に関わらず、尊厳のある生存、移動の自由、コミュニケーション、就労等の支援を保障し、障害者が、障害のない人と平等に社会生活上の権利が行使できるために、また、あらゆる障害者が制度の谷間にこぼれ落ちることがないように、必要な支援を法的権利として総合的に保障し、さらに、差異と多様性が尊重され、誰もが排除されず、それぞれをありのままに人として認め合う共生社会の実現をめざして制定されるものである。

【表題】法の名称

【結論】

○ この法律は『障害者総合福祉法』と称する。

【説明】

「障害者総合福祉法」という名称は、すでに、障害者や関係者の中で一定の共通理解の下で使われ、定着してきた。2010年6月29日の閣議決定でも「仮称」付きではあるがこの名称の法律を2012年の国会で制定するとされている。したがって、この名称を使用すべきである。

なお、法の名称について、作業チーム報告では「障害者の社会生活の支援を権利とし総合的に保障する法律」という案が示されている。これは、社会福祉分野の法律であるか否かがわかりにくいという難点はあるが、恩恵的な意味で理解される恐れのある「福祉」の用語を避け、「社会生活」、「権利の保障」、「総合的」などを用いて新法の性格を示したものであり、新法の制定と実施にあたっては、この視点にも留意すべきである。

【表題】法の目的

【結論】

○ この法律の目的として、以下の内容を盛り込むべきである。

- ・ この法律が、憲法第13条、第14条、第22条、第25条等の基本的人権や改正された障害者基本法等に基づき、全ての障害者が、等しく基本的人権を享有する個人として尊重され、他の者との平等が保障されるものであ

るとの理念に立脚するものであること。

- ・ この法律が、障害者の基本的人権の行使やその自立及び社会参加の支援のための施策に関し、どこで誰と生活するかについての選択の機会が保障され、あらゆる分野の活動に参加する機会が保障されるために必要な支援を受けることを障害者の基本的権利として、障害の種類、軽重、年齢等に関わりなく保障するものであること。
- ・ 国及び地方公共団体が、障害に基づく社会的不利益を解消すべき責務を負うことを明らかにするとともに、障害者の自立及び社会参加に必要な支援のための施策を定め、その施策を総合的かつ計画的に実施すべき義務を負っていること。
- ・ これらにより、この法律が、全ての国民が、障害の有無によって分け隔てられることなく、相互に人格と個性を尊重し合いながら共生する社会を実現するものであること。

#### 【説明】

今回、障害者自立支援法にかわる新たな法律を必要とするに至った大きな要因は、障害者権利条約の批准に当たって障害者自立支援法を抜本的に改革する必要があること及び障害者自立支援法違憲訴訟原告らと厚生労働省との間に障害者自立支援法の廃止を含む基本合意が成立したことに存する。

まず、障害者自立支援法違憲訴訟原告らと厚生労働省との間で交わされた基本合意文書の一項では、障害者自立支援法を廃止することを前提に、新たな総合的な福祉法制においては、「障害福祉施策の充実は、憲法等に基づく障害者の基本的人権の行使を支援するものであることを基本とする。」とされている。

日本国憲法 13 条の幸福追求権及び 22 条の居住・移転の自由は、支援選択権を保障すると解すべきであり、25 条の生存権は、地域間格差を是正するナショナルミニマムとしての支援請求権を保障するものであるもので、以上の合意の趣旨を踏まえ、目的条項において、憲法の基本的人権に関する規定を盛り込むことは必須と考えた。

また、新法に関連する障害者権利条約の中心的課題は、同条約第 19 条の a 項、「障害者が、他の者と平等に、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居住施設で生活する義務を負わないこと。」

b 項、「地域社会における生活及び地域社会への受入れを支援し、並びに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、居住サービスその他の地域社会支援サービス（人的支援 [personal assistance] を含む。）を障害者が利用することができること。」

c 項、「一般住民向けの地域社会サービス及び施設が、障害者にとって他の者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。

作業チーム報告では、そのことを、支援選択権と支援請求権と表現している。同条約 19 条 a 項の「どこで誰と暮らすかの選択権」は、b 項の「必要な支援を請求する権利」が無ければ成立しないだけでなく、c 項の「一般市民と平等の選択肢」が無ければ、特定の生活様式以外の選択肢が成立しないからである。

さらに、同条約のこの趣旨に基づき、「障害者制度改革の推進のための基本的な方向」（第 1 次意見書）においては、「地域で暮らす権利の保障とインクルーシブな社会の構築」が大きな課題とされ、「障害者制度改革の推進のための基本的な方向について」（閣議決定）においては、「地域生活の実現とインクルーシブな社会の構築・・・障害者が自ら選択する地域への移行支援や移行後の生活支援の充実、及び平等な社会参加、参画を柱に据えた施策の展開」が求められている。

とくに、これらの制度改革推進の中で改正された障害者基本法を踏まえる必要がある。

まず、同法第 1 条は、障害の有無によって分け隔てられることなく、相互に人格と個性を尊重し合いながら共生することができる社会の実現を目的としている。このことは、新法の目的においても基調に据えなければならない。

また、同法第 3 条が、あらゆる分野の活動に参加する機会の確保やどこで誰と生活するかについての選択の機会の確保などを規定していることに鑑みると、上記目的においてこれらを明記することは必須であり、それらの機会が保障されるために必要な支援を受けることを障害者の基本的権利とするとともに、支援の選択権と支援の請求権を財政面で裏付ける公的な責務・保障として「国及び地方公共団体等の責務を明らかに」する規定を盛り込む必要がある。

なお、必要な支援を受けることを障害者の基本的権利とした規定は、たとえばカリフォルニア州の発達障害者支援サービスがエンタイトルメント(支援サービス選択・請求権)であるとされていることを踏まえて規定している。すなわち、「地域支援センターの適格基準に合致するすべての障害者に、その本人支援計画の目標に見合った支援サービスを提供しなければならないことを意味する。法的に、待機者リストはあってはならず、もしそのサービスが無ければ、それは創出されねばならない。」(Federal funding in California's DSS ARCA March 2011 p.54)

つまりは、法に該当する障害者本人が選択した希望・目標に見合った支援サービスを提供することが、待機者リストに入れられることなく、義務づけられていることが、エンタイトルメント(支援サービス選択・受給権)ということになる。そのことも踏まえて、「・・・どこで誰と生活するかについての選択の機会が保障され、あらゆる分野の活動に参加する機会が保障されること・・・」という表記とした。

さらに、谷間の障害者をなくすことについては、本部会の総意であることは論を待たないところであるので、障害の種類、軽重、年齢等に関わりなくという文言に、その趣旨を込めている。これは、法の下での平等を実現するためにとりわけ重要な要素である。なお、上記の障害の種類、軽重、年齢等の等には、入院中、入所中、刑事施設、入管施設、その他の施設も含まれる。

なお、これまで谷間におかれてきた障害者は制度から除外されてきたために必要な支援内容の開発が十分ではない。そのため、発達障害、高次脳機能障害、難病、軽度知的障害などのある人たちのニーズを当事者参画のもと明らかにし、必要な人が必要な支援を得られるようにサービス内容の拡充を行う必要がある。

**【表題】 法の理念**

**【結論】**

- 以下の基本的視点を理念規定に盛り込むべきである。
- ・ 保護の対象から権利の主体への転換を確認する旨の規定
  - ・ 医学モデルから社会モデルへの障害概念の転換を確認する旨の規定

**【説明】**

従来、障害者は、障害者施策の対象、保護の対象とされ、当事者としては

扱われない面があったが、この法律においては、障害者が権利の主体であり、当事者であることを明確にする必要性がある。また、障害の本質とは、機能障害や疾病を有する市民の様々な社会への参加を妨げている社会的障壁にほかならないことをここに確認し、機能障害や疾病を持つ市民を排除しないようにする義務が社会、公共にあることが今後の障害者福祉、支援の基本理念であることをここに確認する必要がある。

なおこのことは、障害者の支援を自己責任・家族責任として、これまで一貫して採用されてきた政策の基本スタンスを、社会的・公的な責任に切り替えるということの意味することを確認するものである。

医学モデルの視点からいえば、障害者の問題は、障害者自身が自己責任により訓練と努力で克服するべきものということになるが、かかる古い考えから脱却し、むしろ、障害者の社会参加を排除して、適切な支援を実施しない社会の側が障害の原因であるという障害把握の転換を明確化しない限り、この国の障害者施策のあり方は旧態依然として変わらない。なお、社会モデルは、障害概念の転換を示すものであり、治療やリハビリテーションそのものを否定するものではない。

身体障害者児・者実態調査や知的障害児者基礎調査などによれば、社会的支援が進んできた今日においてもなお、障害者の介助・支援のほとんどを家族が担っているという事態に大きな変化は見られない。介護保険制度の制定過程でも「介護の社会化」が目標とされたが、いまだ実現の見通しは立っていない。

障害者総合福祉法は、すべての人が尊重され、安心でき、そうした尊重と安心を与えてくれる社会のために自ら参加し・貢献しようという気持ちを育てる法律、家族責任から社会責任への転換、家族依存からの脱却を図る法律である。

【表題】 地域で自立した生活を営む基本的権利

【結論】

- 地域で自立した生活を営む権利として、以下の諸権利を障害者総合福祉法において確認すべきである。
  1. 障害ゆえに命の危険にさらされない権利を有し、そのための支援を受ける権利が保障される旨の規定。

2. 障害者は、必要とする支援を受けながら、意思（自己）決定を行う権利が保障される旨の規定。
3. 障害者は、自らの意思に基づきどこで誰と住むかを定める権利、どのように暮らしていくかを定める権利、特定の様式での生活を強制されない権利を有し、そのための支援を受ける権利が保障される旨の規定。
4. 障害者は、自ら選択する言語（手話など非音声言語を含む）及びコミュニケーション手段を使用して、市民として平等に生活を営む権利を有し、そのための情報・コミュニケーション支援を受ける権利が保障される旨の規定。
5. 障害者は、自らの意思で移動する権利を有し、そのための外出介助、ガイドヘルパー等の支援を受ける権利が保障される旨の規定。
6. 以上の支援を受ける権利は、障害者の個別の事情に最も相応しい内容でなければならない旨の規定。
7. 国及び地方公共団体は、これらの施策実施の義務を負う旨の規定。

#### 【説明】

以上は、前記の法の目的で確認された中核的権利を確認するものである。

とりわけ、障害者の完全参加を実現するためには、一人ひとりの支援を必要とする個別事情に沿ったものである必要があり、障害者総合福祉法の支援のあり方も、個別事情にふさわしいものであることが必要であるという障害者支援の基本的なあり方を規定することが重要である。

そのためには、障害者の意思（自己）決定にあたり、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。

また、情報・コミュニケーションの保障は到底裁量的に実施されれば足るようなものでなく、民主社会を成立させる前提としての基本的人権保障としての意義があることを明記しておかなくては、障害者権利条約において、「言語」とは、音声言語及び手話その他の形態の非音声言語をいうとされ、障害者基本法においても、言語に非音声言語である手話が含まれると確認された意義等も没却される。

さらに、障害者自立支援法は移動支援を裁量的事業と位置付けたが、移動の自由の保障は基本的人権に基づく重要な施策であることは判例等でも

確認されていることであり、障害者総合福祉法でしっかり明記することが肝要である。

**【表題】 国の義務**

**【結論】**

- 国の義務として、以下の規定を設けるべきである。
  - 1. 国は、障害の有無、種別、軽重等に関わらず障害者がどの地域に居住しても等しく安心して生活することができる権利を保障する義務を有すること。
  - 2. 国は、障害種別や程度による制度の谷間や空白及び制度上の格差が生じないように制度設計を行う責務を有すること。
  - 3. 国は、地域間に支援の格差が発生することを防止し、又は発生した格差を解消することができる制度設計を行う責務を有するとともに、市町村への支援施策に関し必要な財政上の措置を行うこと。
  - 4. 国は、都道府県と共に、市町村が実施する支援施策の実態を把握し、この法の基本的権利に基づいて、それが実施されるように、広くその実施状況を国民に明らかにし、法の実施を監視し、推し進める責務を有すること。

**【説明】**

憲法に示された基本的人権を保障する義務は第一義的には国にあることから、障害者支援の最終責任は国にあることを確認した上で、障害種別による制度の谷間、制度上の格差の防止に関する義務、地域間格差の防止と財政的支援等の諸支援、実施状況に関する監視や情報開示等について、規定を設ける必要がある。また、国は、障害者が地域で自立した生活を営む権利をもつことを障害者を含む国民に広く周知しなければならない。

**【表題】 都道府県の義務**

**【結論】**

- 都道府県の義務として、以下の規定を設けるべきである。
  - 1. 市町村の行う支援施策の実態を把握すると共に、この法の基本的権利に基づいて、それが実施されるように、広くその実施状況を都道府県民に明らかにし、法の実施を推し進めること。
  - 2. 市町村の支援施策に対して、必要な財政的補助を行うこと。その際、特

定の市町村に集中する実態等があればそのことを勘案すること。

3. 市町村の支給決定に対してなされる不服申し立てを受理し、法の基本的権利に基づいて審査する等、必要な措置を講じること。
4. 市町村と連携を図りつつ、相談支援体制の整備及び広域でなければ実施が困難な支援を行うこと。

**【説明】**

都道府県については、特に市町村間の格差是正に向け施策の実施状況に関する情報公開と財政的補助を法の基本的権利をふまえて行うと共に、不服申し立てに関する責務があることを明記した。

**【表題】市町村の義務**

**【結論】**

- 市町村の義務として、以下の規定を設けるべきである。
  1. この法の基本的権利に基づいて、当該市町村の区域における障害者の生活の現状及び障害者がどこで誰と生活し、どのような分野で社会参加を希望・選択するか等を把握した上で、関係機関との緊密な連携を図りつつ、必要な支援施策を総合的かつ計画的に実施すること。
  2. この法の基本的権利に基づいて、障害者の支援施策の提供に関し、必要な情報の提供及び適切な説明を尽くし、並びに相談に応じ、必要な調査及び指導を行うと共に、そのサービス利用計画等を勘案して必要な支援施策を提供すること。

**【説明】**

市町村については、新法で明記された基本的権利としての「どこで誰と生活するかについての選択の機会が確保され、あらゆる分野の活動に参加する機会が確保されることを前提とした義務を規定した。また、公的支援からこぼれる人をなくす上で、行政の説明責任が重要であることに鑑み、これも明記した。

**【表題】基盤整備義務**

**【結論】**

- 国及び地方公共団体は、支援を実施する事業者が地域に偏在しないよう事業者への財政援助、育成を含めた基盤整備義務を有する。

**【説明】**

原則として契約制度により実施されている障害者施策において、地域で暮らす権利が保障される前提条件は、支援を実施する事業者が地域に十分に存在していることであり、地域での自立生活の保障をいくら謳ったところで、当該地域に事業所が存在しなければ絵に描いた餅である。本来障害者福祉施策の履行責任者は国及び地方公共団体であることから、事業所任せは許されず、基盤整備義務を規定しておくことは絶対不可欠である。

**【表題】 国民の責務**

**【結論】**

- すべての国民は、その障害の有無にかかわらず、相互にその人格と個性を尊重しあいながら共生することのできる社会の実現に協力するものとする。

**【説明】**

国民の責務については、障害者権利条約のインクルーシブ社会の構築の理念を踏まえたものとして規定した。

**【表題】 介護保険との関係について**

**【結論】**

- 障害者総合福祉法は、障害者が等しく基本的人権を享有する個人として、障害の種別と程度に関わりなく日常生活及び社会生活において障害者のニーズに基づく必要な支援を保障するものであり、介護保険法とはおのずと法の目的や性格を異にするものである。この違いを踏まえ、それぞれが別個の法体系として制度設計されるべきである。
- 介護保険対象年齢になった後でも、従来から受けていた支援を原則として継続して受けることができるものとする。

**【説明】**

障害者自立支援法は介護保険と障害者福祉の統合を予定して策定され、そのために応益負担、障害程度区分、日額制、常勤換算などが障害者福祉に持ち込まれた。その結果、障害者の人間としての尊厳を深く傷つけることとなり、この反省から政府は障害者自立支援法の廃止と新たな総合的な福祉法制の実施を

約束した。憲法等に基づく障害者の基本的人権の行使を支援するものとして新たな総合的な福祉法制を策定することになった。

こうした経過から、障害者自立支援法訴訟原告団との基本合意文書では、「新たな福祉制度の構築に当たっては、現行の介護保険制度との統合を前提とはせず」とされている。これらを前提としつつ、さらに、国民的な議論によってそれらの本来のあり方を、今後検討する必要がある。

なお、障害者が介護保険対象年齢となった後であっても、それまでの障害者の地域生活の継続が保障されなければならない。また、介護保険が適用される40歳以上の特定疾病をもつ者については、本人が希望する場合には、障害者福祉による支援が利用可能となるようにすべきである。現行の介護保険優先原則を見直し、障害者総合福祉法のサービスと介護保険のサービスを選択・併用できるようにすることも視野に含め、今後さらに検討を進めることが期待される。

もっとも、これは若いときからの障害者の特性を重視し、生活の継続性の確保をすることを主眼においた提言であるが、一方では65歳以上で要介護状態となった高齢者にも平等な選択権が保障されるべきであるとの意見もあることから、更に慎重な議論が必要である。

具体的な運用面では、まず、障害者自立支援法の重度訪問介護や行動援護などは介護保険には「相当する」サービスがないことは明確であり、継続的に利用できるようにすべきである。

次に、障害者自立支援法では、介護保険対象者になると訪問系サービスの国庫負担基準が低くなるように設定されており、市町村に財政的な負担が増えるため、従前のサービス量確保に困難をきたすことから、従前のサービス量を確保できるよう、その仕組みの廃止を検討すべきである。

さらに、障害者自立支援法の下では、施設入所支援と生活介護の利用者は原則的に介護保険の被保険者になれない制度となっているが、こうした人たちも地域移行等に際して希望すれば介護保険サービスを選択・併用できるようにすることを検討すべきである。退所しないと被保険者になれず要介護認定も受けられないため、移行計画が作成されている場合、要介護認定を受けられるようにすべきである。