

真の障害者自立支援法に改め、

人間らしく生活できるようにするために！

はじめに：私たちの暮らしが壊される

- 日本の社会保障・福祉制度が変えられる？
ワーキングプアの増大
年金・医療・福祉への不安は増大するばかり
物価高騰も含め、ほんとに不安な将来生活

1：障害者自立支援法が目指したもの

- 障害者自立支援法、三つの改革：・利用料、自己負担の導入・新しい支給決定方式・新たな事業体形への再編
- 障害福祉計画三つの目標：①入所施設からH23年までに1割の地域移行②精神障害者7万人の退院促進③福祉施設から一般就労を4倍以上に
- 併せて、導入された「日本版ワークフェア」政策：
 - ・ 福祉から就労へ・工賃倍増計画・年数を限定した制度への転換
 - ・ 福田内閣 「新雇用戦略」
若者100万人正規化、25—44女性20万人就業増、60—64高齢者100万人就業増（障害者は、高齢者等に吸収）
※「福祉からの自立」「結果責任から、共通土俵の確保へ」
- 障害者自立支援法の基本的問題点
 - ・ 定率負担によるサービス抑制
 - ・ 障害程度区分等によるサービス提供の不合理性
 - ・ 報酬・体系の未整備による、サービス提供事業への人材難
- 障害者自立支援法の抜本的見直しとは
 - ・ 二度にわたる激変緩和策：大きな運動が改革を迫って
 - ・ 障害者自立支援法の抜本的見直しとは（法附則及び与党PT）
「障害の範囲」「障害程度区分認定の見直し」「サービス体系のあり方」「相談支援の充実」「地域生活支援事業」「就労支援」「所得保障のあり方」「報酬単価改定」

2：現在の日本の社会保障・福祉をめぐる動向は

○ 矢継ぎ早に提案される、社会保障と税の一体的改革への声

・ 財政制度等審議会（財務省）（6/3）

介護保険の費用削減について3案を提示。いずれも要支援から介護2までの軽度者への給付を見直す内容（①軽度者を介護保険対象外とする②軽度者の生活援助を介護保険からはずす③軽度者の自己負担を2割にする）

社会保障費抑制のために介護保険の給付範囲や利用者負担の見直しにも触れ、安定的な財源確保には「社会保障の費用をあらゆる世代が広く公平に分かち合う観点から、消費税を含む税体系の抜本的な改革を早期に実現させるべく取り組んでいく必要がある」との見解。

・ 社会保障国民会議は中間報告の骨子を公表（2008.6/12）

「十分対応できなかった問題、改革の過程で新たに生じた問題」として、給付切り下げや自己負担増に対する高齢者の不安の広がりや産科・小児科での医師不足、地域医療の崩壊などを列挙。

今後は「必要なサービスを保障し、国民生活の安定を確保する社会保障の機能強化」に改革の重点を置くよう指摘

社会保障の機能強化のための財源の必要性を強調。制度の効率化に努めつつ、「速やかに負担についての国民合意を形成し、国・地方を通じた必要な財源の確保を図る」

・ 規制改革会議 中間取りまとめ（2008.7.2）

①社会保障・少子化対策、②農林水産業・地域、③生活基盤、④国際競争力向上、⑤社会基盤、⑥教育・資格改革、⑦官業スリム化の7つの柱について整理（直接契約・直接補助方式の導入、保育所の入所基準に係る見直し）

○ 障害者自立支援法の見直しの動向は

・ 社会保障審議会障害者部会（2008.4.23）

【検討課題】

附帯決議に盛り込まれている障害児の問題、障害の範囲の問題、所得保障の問題。与党PT報告書に盛り込まれている9項目の見直しのうち、緊急措置で既に講じた部分以外

第32回（5/28）障害者の範囲・サービスの利用状況・相談支援・権利擁護

第33回（6/9）地域移行・就労支援・住まい・所得保障

第34回（6/30）障害児支援・サービス体系・地域生活支援事業・その他
関係団体ヒヤリング（7-8月に2回程度）

見直しに向けた具体的議論（9月頃～）

※ヒヤリング団体：25団体

○ その他の検討・研究会

- ・ 今後の精神保健医療福祉のあり方等に関する検討会・介護労働者の確保・定着等に関する研究会・障害者の一般就労を支える人材の育成のあり方に関する研究会・障害児支援の見直しに関する検討会・労働・雇用分野における障害者権利条約への対応の在り方に関する研究会

※ 財政問題をにらみながら、大きな改革の意図は見られず。

※ 障害者団体は、それぞれの意見を提案、大きな一致点が見られず。

※ 「応益負担反対派」を意図的に排除？

3：現状の中で、国際的動向をどう読むか

- ・ WHOにおける「ICF」の承認
- ・ ILO、全国福保労の申し立てに対し「勧告」を検討
障害者の雇用と保護雇用施策への展望
- ・ 障害者権利条約の批准に向けての課題は何か
基本的な差別の禁止・合理的配慮に基づく施策の展開

○ 障害のある人の権利条約の概要

(1) 総合的、包括的条約

- ・ 権利条約では「保障」と「差別禁止」を主たる内容とした包括的モデルを採用
- ・ 論理的に差別禁止の前提に権利保障がなければならない。差別あるいは逆に平等とは権利保障を図る基準である。権利を十全に保障するためには、保障ないしアクセス、サービスの提供と差別の禁止が、両方ともに果たされなければならない
- ・ 権利条約の第一義的な名宛人が各国政府。(権利条約の趣旨は、各国政府が障害のある人へサービスの保障するとともに、この保障にあたって差別的取扱いしてはならない。さらに実社会において多大な影響力をもつ企業や各種機関に対して、政府は差別をさせないことが法的責任として求められている。)

(2) 目的と一般原則

- ・ 権利条約の目的は、「障害のあるすべての人によるすべての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、並びに障害のある人の固有の尊厳の尊重を促進すること」(1条)。
- ・ 一般原則として、次の内容：(a) 固有の尊厳、個人の自律（自ら選択する自由を含む）及び人の独立の尊重、(b) 非差別（無差別）、(c) 社会への完全かつ効果的な参加及びインクルージョン、(d) 差異の尊重、並びに人間の多様性の一環及び人類の一員としての障害のある人の受容、(e) 機会の平等（均等）、(f) アクセシビリティ、(g) 男女の平等、(h) 障害のある子どもの発達しつつある能力の尊重、

及び障害のある子どもがそのアイデンティティを保持する権利の尊重。

・障害のあるすべての人を保障しつつ、差別禁止と、一人一人の固有の尊厳や選択を尊重し差異を認める非常に豊かな内容が特徴。

(3) 障害のある人と障害

・障害のある人を、社会の活動的な成員として権利を要求し、自由で同意に基づいた生活を自ら決定する、権利の主体として捉えなければならない。

・加えて実際には、障害を理由にした人権侵害が一様に起きるわけではありません。権利条約では、貧困などを背景に、特に女性、子どもへの人権侵害が深刻、多重化することを認識し、女性や子どもの人権保障の重要性を指摘。

・障害については、条約前文で、「障害(Disabilities)は形成途上にある概念であり、障害が機能障害(Impairments)のある人と態度上及び環境上の障壁との相互作用である」と明記

(4) 十分な生活水準と保障範囲

・具体的内容においても人権カタログとして豊かで、そして保障水準の点でも発展した内容：「独立した生活（生活の自律）及び地域社会へのインクルージョン」（19条）、「十分な生活水準及び社会保護」（28条）を中心に、「教育」（24条）、「健康」（25条）、「労働及び雇用」（27条）、「政治的及び公的活動への参加」（29条）等を権利として確認しています。他にも、「個人の移動性の確保」（20条）、「情報へのアクセス」（21条）、「家庭及び家族の尊重」（23条）、「ハビリテーション及びリハビリテーション」（26条）など、障害のある人の社会生活する上で、かつ人生を歩む上での広い範囲を想定。

(5) 差別禁止と合理的配慮の提供

・権利条約では、「平等及び非差別（無差別）」（5条）において法の下での平等について明記。締結国は平等を促進し、差別を撤廃するために「合理的配慮」（Reasonable accommodation）を確保するための措置を求める。

・「合理的配慮」とは、90年代以降の欧米諸国の差別禁止法制から発達してきた考え方で、「障害のある人が他の者との平等をはかるために必要なかつ適切な変更や調整を指し、「不釣り合いかつ過度な負担」を課さないもの（2条）。しかし、障害のある人のための「固有の措置」（Specific measures）は差別と解しません。

(6) 監視システムと障害のある人の参加

・人権保障の具体化を推進するために、締結国に重層的な実施及び監視システムを位置づけ。「国内的な実施及び監視(モニタリング)」（33条）、「障害のある人の権利に関する委員会」（34条）、「国連への報告」（35条）。なかでも国内モニタリングには、障害のある人および障害のある人を代表する団体が関与し参加することを求めています。監視システムを形骸化させないための重要な仕組み。

※この条約は、障害者に特別の権利を与えようとするものではなく、一般に保障さ

れている人権が障害者には保障されていない現実をふまえて、障害者と非障害者の間に横たわる格差をなくすことに主眼がある。

※実質的平等を実現するため三層の構造を構想

① 普遍的な人権保障としてのユニバーサルデザイン——権利条約は、最大限すべての人に利用可能なユニバーサルデザイン（バリアフリー）を、物理的環境のみならず、社会を設計する際の基本とするよう定義づけている。

② 実質的平等を実現するための「特別な措置」（積極的差別是正措置）——EX.雇用制度における障害者の特別採用や雇用率制度、税法上の減免措置など、障害者一般に開かれた制度

③ 「合理的配慮」——非常に個別性の高い環境調整による平等の確保のこと。上記②の特別な措置である割当雇用制度によって就職した人に対して、仕事を継続するために、障害の状態に応じて講じられるべき個別の支援をいう。つまり、公共施設などを障害者が利用しやすいように改築することは「合理的配慮」とはいわず、それは上記①のユニバーサルデザインの範疇にある。

○ 労働・雇用分野における障害者権利条約への対応の在り方に関する研究会（2008/4/2）

・【研究会での課題】◇「合理的配慮」の位置づけ◇障害を理由とする差別の禁止◇障害者の範囲◇事業主の範囲◇差別禁止の具体的事項◇合理的配慮義務◇「過度の負担」の範囲◇権利保護のあり方

※事業主の「合理的配慮」内容の検討が中心で、政策的検討は後塵に

*JDF等からの意見交換も開始（主要な意見は、資料参照）

*日弁連等が、「障害者差別禁止法」の提案

*与党サイドでは、「ユニバーサル社会基本法」「障害者虐待防止法」等の検討

※バリアフリー・ユニバーサルデザイン促進要綱（2008.3.28）

※「心のバリアフリー」「生活環境」「教育・文化」「雇用・就業」「製品」「情報」各分野

4：国際的動向も反映した中での、日本の制度見直しの可能性

○ 各団体からも、見直しへの意見が

- ・ 知的障害者福祉協会
- ・ セルプ協
- ・ きょうされん

○ 障害者就労の3つの形態

①労働市場——一般雇用制度

②シエルター・補助金付就労——保護雇用制度（一定の労働能力と労働意欲をもつ

重度障害者を労働者と位置づけ、最低賃金保障など労働者の権利を付与する制度。
就労施策の強化にあたっては、この確立を最優先課題と位置づける必要がある)

③労働市場——アクティビティセンターなど日中活動の場としての福祉的就労施策

○ 障害者自立支援法見直しの課題

- (1) 応益負担（定率負担）と利用抑制
- (2) 障害程度区分とサービス利用制限
- (3) サービス提供の分断と国の責任
- (4) サービス提供機関の偏在

○野党サイドからも新たな法案の提案の可能性

・ 障がい者制度改革推進法案〔仮称〕骨子（試案）（民主党：9月国会へ）

障がい者（障害を有する者及び障害を有する児童をいう。以下同じ。）の自立及び社会参加の支援等を一層推進するために障がい者に係る制度の抜本的な改革と基盤の整備（以下「障がい者制度改革」という。）を行うことが緊要な課題であることにかんがみ、障がい者制度改革について、その基本的な理念及び方針、国の責務その他の基本となる事項を定めるとともに、障がい者制度改革推進本部を設置すること等により、これを総合的かつ集中的に推進することを目的とするものとする。

○今、どんな声を上げるのか！

これまでの支援やニーズを大前提に

実態に合った改革の方向性を

賃金・所得保障・暮らしのいずれも大切な保障の条件

「応益負担」は馴染まない実態

障害者へのトータルサポートと自己確立・選択のための支援の重要性

家族介護からの脱皮と、真の自立とは何かを問うて

障害者分野から国民的連帯を！

【JD社保審への意見】

○見直しの方向性

1) 利用者負担の在り方

「特別対策」などを通し、さらなる軽減策を実施し、負担感はある程度和らいできているように思えます。なかには減免措置を自治体に申し出ざるを得ない状況におかれている人もおり、一様には論じることはできません。

一定の軽減策がとられ、応能的要素が強くなったとしても、法律では応益負担の考え方が明記されており、その法律の考え方そのものを変えていく必要があると思います。

2) 事業者の経営基盤の強化

事業者はますます不安定な経営を強いられ、利用者に対するサービスは低下の一途を辿っています。さらに福祉従事者の所得は、一般労働者と比べて極めて低い水準にあります。そのため、障害関係のみならず、社会福祉の現場から次々と人が去っていく現実があります。

報告書にもある通り、一刻も早く、特別対策が図られ、福祉従事者の給与所得の改善と、経営基盤の安定と強化が図られるための、事業者への補助金のあり方の見直しなどの方策が求められています。

3) 障害者の範囲

与党の報告書におきましては、「発達障害者を始めとする「障害者の範囲」については、引き続き検討」と述べられていますが、制度の谷間にある障害のある人は、不利益な状況におかれており、早急な改善を具体化しなければなりません。

前述した通り、JDは総合的な障害者福祉法の実現によってそれが具体化されると考えています。一方でこの課題は早急に急がなければならない性質の問題であり、現在の法制化においても制度の谷間をつくらない仕組みや対策が求められています。

4) 障害程度区分認定の見直し

障害のある人に対する介護は単なるADL介護ではなく、見守りから社会参加支援まで含む多様性に富んだ支援です。障害のある人自身の生活に対する希望に沿って行われる必要があります。

障害程度区分は、本来支給決定時の勘案事項の一つで、国は本人の意向や環境を重視するので個別ニーズを尊重できると説明していますが、多くの市町村では国からの負担基準額にそった形で支給決定がなされています。

こうした基本問題がまず解決されることが喫緊に求められています。調査それ自体は必要なことですが、上記の問題をクリアせず、やみくもに調査を実施することについては賛成できません。

5) サービス体系の在り方

障害のある子どもに対する諸サービスは、障害のない子どもと制度的な差別が生じないように行われるべきであると考えます（主に費用負担の問題）。

J Dの基本的な立場は障害者自立支援法は根底から見直されていく必要があるとするもので、これに代わってあらゆる障害を包括するサービス体系をつくり上げていくことで、総合的な障害者福祉法を実現させることが重要であると認識しています。

虐待防止の法制化はもちろんのこと、障害を理由にしたあらゆる差別を禁止する障害者差別禁止法の制定が一刻も早く求められています。

6) 相談支援の充実

相談事業の強化を図り、それを担う人材の確保が求められています。的確にニーズを把握し、支援につなげ、地域生活を確実に支えることができるソーシャルワーカーの育成とその身分保障が必要です。また、当事者主体という視点に立ち、ワーカーとともに活動するピア・カウンセラーの育成、当事者団体への支援も重要である。

確実に地域を変革する、当事者とワーカーと地域住民が共に担い手となる支援ネットワークを築くための機能をもつ自立支援協議会の設置が求められます。

7) 地域生活支援事業

この事業は地域の特性に応じて柔軟にサービスが展開できることが利点であるものの、地域格差の更なる拡大が懸念され、そういうことが生じないような国としての政策が求められます。移動介護やコミュニケーション事業などもこの中に含まれていますが、それらについては、国庫負担のある個別給付の中に位置づけられるべきだと考えます。

8) 就労の支援

一般就労に向けた取り組みが求められます。障害のある人の可能性が最大限発揮され、合理的配慮に基づいて、障害のない人と同等に働け、労働条件等についても、フレキシブルなものにし、賃金保障はきちんと行われる必要があります。

基本的に就労支援については、福祉施策ではなく労働政策の中に位置づけられるべきだと考えます。その上に立って、保護雇用の導入が求められます。それによって多くの障害のある人が誇りと自信をもって就労の場につくことができます。

なお、就労の場において、決して利用料の負担を求めるべきではありません。

9) 所得保障の在り方

冒頭でも述べましたが、所得保障は重要な課題で、早急に解決が図られなければなりません。無年金障害者問題の全面解決は喫緊の課題です。それに加えて障害基礎年金の改善、住宅手当をはじめとする必要な社会手当の創設は、障害のある人の地域生活をより人間的なものにしていく観点から、欠くことができない事柄です。

繰り返しもなりますが、多少の年金の改善が図られたとしても、それをもって応益負担をよしとすることはできません。多くの障害のある人は資産形成の機会がありません。