

# 国連・障がい者権利条約 と日ごろの暮らし

～権利条約で何がどう変わったの？～

(一社) 全国手をつなぐ育成会連合会 常務理事兼事務局長  
(公社) 日本発達障がい連盟 J L ニュース編集長  
内閣府障がい者差別解消法アドバイザー

又村 あおい

障がい者権利条約については、原則として政府公定訳を用いたうえで、難解と思われる字句等は意識してあります。また、ハーティサロンでは、法令も含めて「障がい」を用いています。

# 今日お話すること

- 1 障がい者権利条約ってなんだろう
- 2 「障がい者」ってだれのこと？
- 3 障がい者権利条約の概要
- 4 創設された法律・改正された法律
- 5 権利条約で暮らしは良くなったのか

# 障がい者権利条約

ってなんだろう

# 障がい者権利条約ってなんだろう

1. 「障がい者権利条約」とは、平成18年に国連で採択された国際条約（国際ルール）
2. 条約においては、障がいのある人を「一人の人間」「権利の主体」と捉え、生活のさまざまな場面において障がいのある人の人権（尊厳）の尊重を批准国へ求めている
3. 全部で50条あり、世界各国を対象として策定したため、国連の障害者権利委員会による定期的な審査を通じて国内の障がい者施策をチェックすることが可能

# 障がい者権利条約ってなんだろう

4. 日本は平成19年9月に署名した（条約の存在を認めた）ものの、批准（条約の内容に同意し、仲間入りすること）までには時間を要した（批准は平成26年2月）
5. 国連の国際条約を批准するためには、条約の内容に沿った国内法制度であることが求められる（平成18年当時の障害者関係法制度では、批准できる水準にあらず）
6. そのため、権利条約に見合う国内法制度の整備は「広く・深い」ものになった

「障がい者」って  
だれのこと？

# 「障がい者」ってだれのこと？

1. 日本における障がい認定のルールは「医学モデル」と呼ばれるもの
2. たとえば聴覚障がいであれば、聞こえのレベルが「70デシベル」以上の難聴なら「障がい者」で69デシベル以下なら「健常者」
3. 知的障がいであれば、知能指数が（多少の幅はあるが）「70」以下なら「障がい者」で「71」以上なら「健常者」
4. そもそも、身体障がいの定義は実質的に「身体障がい者手帳の所持」となっている

# 「障がい者」ってだれのこと？

5. 医学モデルで障がい判定するのは必ず医師か心理士など医療者であり、医学による判定だけで障がいの有無や軽重を判断している
6. では、「聞こえレベルが68デシベルの人」や、「知能指数73の人」は、「健常者」なので生活には何も困っていない??
7. 逆に、重度身体障がい（肢体不自由）の人に適切な配慮が提供される勤務場所や、バリアフリー化住居が確保されていたら「障がい」で困ることはある??



# 「障がい者」ってだれのこと？

9. 障がいのある人が生活に困るかどうかは、自分の障がい状況以上に「社会のあり方」に左右される傾向が強い
10. 車いすでも自力で移動できる環境かどうか、知的障がいでも正社員での雇用があるかどうか、精神障がいのある人でも家主が家を貸してくれるかどうか
11. こうした「社会のありよう」による「生活上の困りごと」に着目して「障がい者」を判定する考え方を「社会モデル」という

# 「障がい」はどこにあるのか

○突然ですが、

「障がい」とは、どこにあるのでしょうか？

(車いすの人・**要介護の高齢者も使っています**)



# 「障がい」はどこにあるのか

○突然ですが、

「障がい」とは、どこにあるでしょうか？

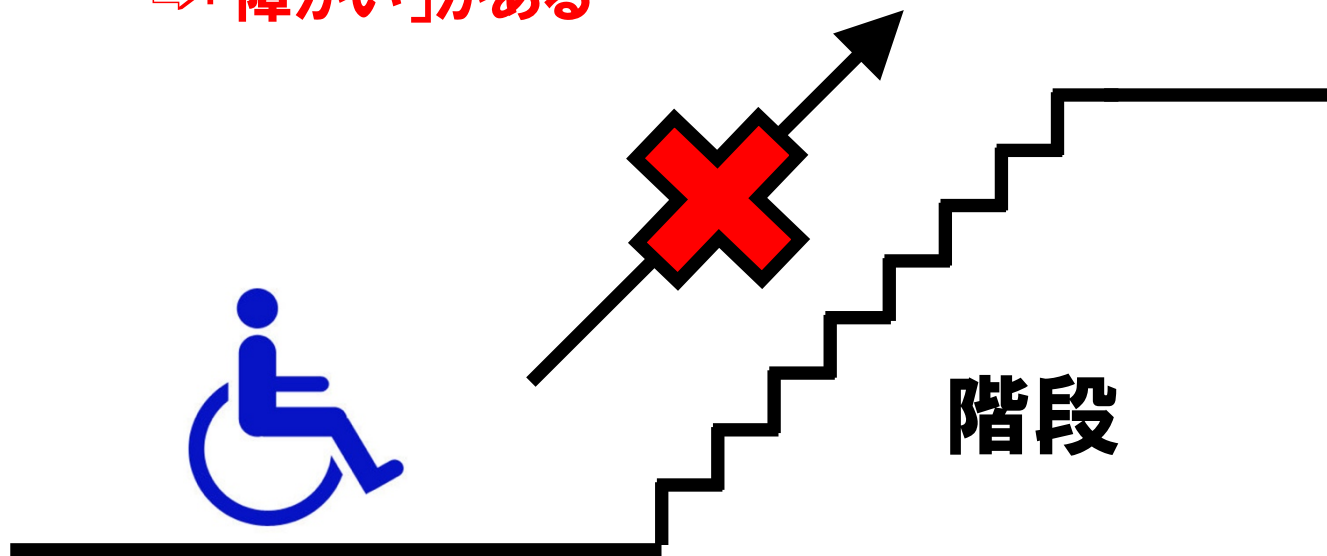
(車いすの人)



# 「障がい」はどこにあるのか

○階段しかないので、2階には上がれない

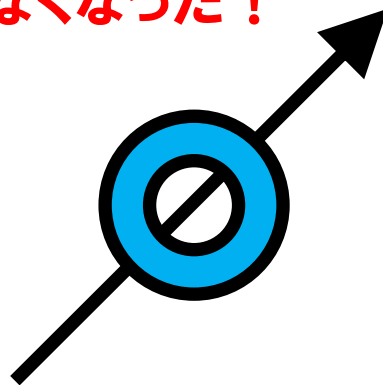
⇒「障がい」がある



# 「障がい」はどこにあるのか

○エレベーターがあれば、2階に上げられる

⇒「障がい」がなくなった！



# 「障がい」はどこにあるのか

○車いすの人は、何も変わっていない

○変わったのは、あくまでも周囲の環境

⇒「障がい」とは、障がい者本人の機能障がいを

指すのではなく、社会の様々な障壁によって生じるもの

⇒これが、世界の潮流となる考え方  
(いわゆる「障がいの社会モデル」)



# 権利条約の概要

権利条約が批准  
されるまでに  
困っていたこと



# 障がいのある人が困っていたこと

- 障がい認定の仕組みが医学モデルなため困っているのに障がい者認定されない → **障がいの社会モデル問題**
- 障がいのある人は虐待のリスクが高い → **障がい者虐待問題**
- 障がいがあることで理由なく差別される → **障がい者差別問題**
- 重度の障がいがあると自動的に選挙権を取り上げられる?! → **成年後見欠格条項問題**

## 障がいのある人が困っていたこと

- 容疑者としての取り調べ時の「冤罪」と、身寄りがないが故の「累犯」 → **取り調べの可視化問題**
- 障がいがあると地域の幼稚園や保育園、学校へ通えない？ → **インクルーシブ教育問題**
- 働こうと思っても障がいのある人を対象とした求人が少ない → **障がい者雇用問題**
- 障がい基礎年金が不十分 → **年金問題**

**日常生活で不可欠な困りごとばかり**

# 障がい者制度改革（その1）

民主党政権下における「障がい者制度改革」では、権利条約の批准に向けた議論を省庁ごとではなく、内閣府で一元化して推進していました

1. いわゆる障がい定義の見直し（医学モデルから社会モデルへ）
2. 障がい者に対する差別的取扱いの禁止や合理的配慮、虐待の防止などの法制化
3. 障がい者の政治参加、司法手続き、平時や災害時における情報アクセスの改善

## 障がい者制度改革（その2）

4. 義務教育だけでなく、高等教育課程も視野に入れたインクルーシブ教育の推進
5. 障がい者の雇用促進や雇用における差別の禁止、対象となる障がい種別の拡大
6. 障がい者の所得保障拡充（就労収入の拡充、障がい年金や手当の支給対象の拡大や支給額の引上げ）
7. 政府から独立した、当事者を中心とする施策検討機関の設置

# 権利条約における位置づけ

## 【前文（e）】

1. 障がいが発展する概念であること
2. 機能障がい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ること
3. 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もの

# 条約批准に向けた制度改革

## 障がい定義の見直し

何が課題なのか	従来の身体・知的・精神（発達）という障がい区分では全体を網羅できていない
どこで議論したか	障がい者制度改革推進会議 総合福祉部会
創設・改正 した法律	障がい者基本法 障がい者自立支援法（→ 障がい者総合支援法）
主な改善内容は	基本法では、「日常生活や社会生活に相当の制限がある者」という規定を追加、総合支援法では、制度対象に難病の人を追加

# 権利条約における位置づけ

【第16条・搾取、暴力及び虐待からの自由  
】

1. あらゆる形態の搾取、暴力、虐待（性別に基づくものを含む）から障がい者を保護する立法上、行政上、社会上、教育上その他の措置をとる
2. 特に、障がい者並びにその家族及び介護者に対する適当な形態の性別及び年齢に配慮した援助及び支援を確保

# 条約批准に向けた制度改革

## 障がいのある人への虐待防止

何が課題なのか	弱い立場に置かれがちな障がいのある人への虐待を防止する法制度がない（児童分野と高齢者分野には虐待防止法あり）
どこで議論したか	障がい者制度改革推進会議
創設・改正した法律	障がい者虐待の防止、障がい者の養護者に対する支援等に関する法律（障がい者虐待防止法）
主な改善内容は	障がいのある人に対する虐待を防止し、養護者（家族）に対する支援を規定した法律を新設



# 権利条約における位置づけ

## 【第2条・定義 第5条・平等及び無差別】

1. 「障がいに基づく差別」とは、障がいに基づくあらゆる区別、排除又は制限（合理的配慮の否定を含む）
2. 障がいに基づくあらゆる差別を禁止し、合理的配慮が提供されることを確保
3. 障がいのある女子が複合的な差別を受けていることを認識

# 条約批准に向けた制度改革

## 障がいのある人への差別の解消

何が課題なのか	障がいのある人が、単に「障がいがある」ことだけを理由に差別されてしまう事案が存在
どこで議論したか	障がい者制度改革推進会議・差別禁止部会 厚生労働省労働政策審議会障がい者雇用分科会
創設・改正した法律	障がい者基本法 障がいを理由とする差別の解消の推進に関する法律（障がい者差別解消法）・障がい者雇用促進法
主な改善内容は	障がいのある人に対する差別を解消する法律を新設し、平成28年4月から施行（雇用・労働の分野は障がい者雇用促進法で対応）

# 権利条約における位置づけ

## 【第29条・政治的及び公的活動への参加】

1. 政治的権利を保障し、及び他の者との平等を基礎としてこの権利を享受する機会を保障
2. 投票の手續、設備及び資料が適当な及び利用しやすいこと
3. 選挙人としての障がい者の意思の自由な表明を保障

# 条約批准に向けた制度改革

## 障がいのある人の政治参加

何が課題なのか	知的・発達障がいのある人も活用している成年後見制度で「後見類型」になると、自動的に選挙権が停止となり、参政権が奪われる
どこで議論したか	障がい者制度改革推進会議
創設・改正した法律	公職選挙法
主な改善内容は	後見類型になると自動的に選挙権が停止となる規定を改正し、平成25年参議院通常選挙から選挙権が回復

# 権利条約における位置づけ

## 【第13条・司法手続の利用の機会】

1. 全ての法的手続（捜査段階を含む）における手続上の配慮等により司法手続を利用する効果的な機会を有することを確保
2. 司法に係る分野に携わる者（警察官及び刑務官を含む）に対する適当な研修を促進

# 条約批准に向けた制度改革

## 障がいのある人への司法手続き

何が課題なのか	特に知的・発達障がいのある人は取り調べの際に警察（検察）官へ迎合的な返答をする可能性があり、冤罪リスクが高い
どこで議論したか	障がい者制度改革推進会議 法務省法制審議会特別委員会 弁護士会
創設・改正した法律	特になし（実務的な運用で対応）
主な改善内容は	いわゆる「取り調べの可視化」が試行されたほか、大阪弁護士会などでは知的障がいのある人への取り調べ付添いがスタート

# 権利条約における位置づけ

【第19条・自立した生活及び地域社会への包容】

1. 全ての障がい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有する
2. 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
3. 地域生活等に必要なる在宅・居住・その他の地域社会支援サービスを障がい者が利用する機会を有する

# 条約批准に向けた制度改革

## 新しい福祉サービス法の検討

何が課題なのか	従来の障がい者自立支援法では、障がいのある人の地域生活支援が十分に後押しされていない
どこで議論したか	障がい者制度改革推進会議 総合福祉部会
創設・改正した法律	障がい者自立支援法（→ 障がい者総合支援法）
主な改善内容は	新たな福祉サービス法は実現しなかったが、自立支援法の平成24年改正、平成25年の総合支援法施行により自立支援法を大幅に見直し、地域生活支援を充実強化



# 権利条約における位置づけ

【第12条・法律の前にひとしく認められ権利】

1. 締約国は、障がい者が生活のあらゆる側面において他の者との平等を基礎として法的能力を享有すること（資格を有し、行使すること）を認める。
2. 締約国は、障がい者がその法的能力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切な措置をとる。

# 条約批准に向けた制度改革

## 法的能力の享有と支援の検討

何が課題なのか	現行の成年後見制度は利用のハードルが高く、本人の意思尊重が不十分
どこで議論したか	障がい者制度改革推進会議 成年後見制度利用促進会議
創設・改正した法律	成年後見制度利用促進法（創設）、障がい者基本法（改正）、障がい者総合支援法（改正）、欠格条項見直し法（創設）
主な改善内容は	成年後見制度利用促進法により制度の利用促進を図るとともに、欠格条項を見直したほか、基本法、総合支援法に意思決定支援の規定を新設

# 権利条約における位置づけ

## 【第24条・教育】

1. 障がい者を包容するあらゆる段階の教育制度及び生涯学習を確保
2. 一般的な教育制度から排除されない
3. 自己の生活する地域社会において、障がい者を包容し、質が高く、かつ、無償の初等・中等教育を享受することができること
4. 個人に必要なとされる合理的配慮を提供

# 条約批准に向けた制度改革

## インクルーシブな教育

何が課題なのか	障がいのある子どもの通学先に関して、地域の学校へ通うための支援が不十分であり、就学指導委員会によって決定されている実態がある
どこで議論したか	障がい者制度改革推進会議 文部科学省特別支援教育に関する特別委員会
創設・改正した法律	障がい者基本法 学校教育法施行令
主な改善内容は	進学先に関して、学校教育法施行令を改正して引き続き教育委員会が決定するものの、子ども自身や保護者の意向を尊重する規定を新設

# 権利条約における位置づけ

## 【第27条・労働及び雇用】

1. 他の者との平等を基礎として労働についての権利を有する
2. あらゆる形態の雇用に係る全ての事項に関し、障がいに基づく差別を禁止
3. 公的部門において障がい者を雇用し、積極的差別是正措置などにより、民間部門における障がい者の雇用を促進
4. 職場における合理的配慮を提供

# 条約批准に向けた制度改革

## 障がいのある人の雇用促進

何が課題なのか	企業における障がい者雇用は徐々に進展しているが、受入れ割合が低く（1. 8%）、規模の小さな企業では受入れが進んでいない
どこで議論したか	障がい者制度改革推進会議 厚生労働省労働政策審議会障がい者雇用分科会
創設・改正した法律	障がい者雇用促進法（法律本体と政省令の改正）
主な改善内容は	平成28年4月から職場における合理的配慮を義務化、令和3年4月から企業における障がい者雇用率を引き上げ（2. 2% → 2. 3%）

# 権利条約における位置づけ

【第28条・相当な生活水準及び社会的な保障  
】

1. 相当な生活水準（相当な食糧、衣類及び住居）についての権利、生活条件の改善についての権利
2. 貧困状況の障がい者・家族は障がいに関連する費用についての国の援助（財政的援助及び介護者の休息のための一時的な介護など）を利用する機会
3. 貧困削減の計画を利用する機会

# 条約批准に向けた制度改革

## 障がいのある人の所得保障

何が課題なのか	障がい基礎年金額が生活保護の水準を下回る地域も存在するなど、とりわけ就労が難しい人の所得保障が不十分である
どこで議論したか	障がい者制度改革推進会議 社会保障と税の一体改革議論
創設・改正した法律	障がい年金生活者支援給付金制度
主な改善内容は	令和元年10月から障がい基礎年金受給者を対象に5,000円（2級）・6,250円（1級）の「支援給付金」を支給



# 権利条約における位置づけ

## 【第33条・国内における実施及び監視】

1. 中央連絡先を政府内に指定
2. 条約の実施を促進し、保護し、及び監視するための枠組み（一又は二以上の独立した仕組み）を自国内において維持、強化、指定、又は設置
3. 市民社会（特に、障がい者及び障がい者を代表する団体）は、監視の過程に十分に関与し、かつ、参加

# 条約批准に向けた制度改革

## 当事者中心の施策検討機関

何が課題なのか	従来の障がい者施策検討機関は当事者の参画比率が低く、議論回数も十分とはいえなかった
どこで議論したか	障がい者制度改革推進会議
創設・改正した法律	障がい者基本法
主な改善内容は	新たに当事者が半数参画する「障がい者政策委員会」を創設し、国の障害者計画策定や、権利条約の政府意見書取りまとめなどを担当

創設された法律

改正された法律

## 創設・改正された法制度（その1）

1. 平成23年6月に「障がい者虐待の防止、障がい者の養護者に対する支援等に関する法律」（障がい者虐待防止法）が成立
2. 平成23年7月に「障がい者基本法」の改正が成立
3. 平成24年6月に「障がい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（障がい者総合支援法）が成立（自立支援法の改正）

## 創設・改正された法制度（その2）

4. 平成24年6月に「国等による障がい者就労施設等からの物品等の調達の推進等に関する法律」（障がい者優先調達推進法・旧ハート購入法）が成立
5. 平成24年6月に「障がい者雇用促進法」における障がい者雇用率の引き上げ
6. 平成24年7月に「特別支援教育に関する報告」が公表され、特別支援教育の充実などを提示

## 創設・改正された法制度（その3）

7. 平成25年5月に「公職選挙法」が改正され成年後見制度のうち後見類型となった人の選挙権が回復
8. 平成25年6月に「障がいを理由とする差別の解消の推進に関する法律（障がい者差別解消法）」が成立（28年4月から）
9. 平成25年6月に「障がい者雇用促進法」が改正され、精神障がいの雇用義務化や合理的配慮など義務化（28年4月から）

## 創設・改正された法制度（その4）

- 10.平成28年5月に「障がい者総合支援法」の改正が成立（自立生活援助、就労定着支援や居宅訪問型児童発達支援などを新設、共生型類型、障がい児福祉計画の創設などを平成30年4月から施行）
- 11.平成28年6月に「成年後見制度の利用の促進に関する法律（成年後見制度利用促進法）が成立（補佐・補助類型の利用促進や国、自治体における促進計画策定など）

## 創設・改正された法制度（その5）

- 10.平成28年6月に障がい者権利条約のイニシャルレポート提出（政府から国連へ提出する初回の政府報告）
- 11.平成30年4月に障害福祉サービス報酬改定が実施され、日中サービス型GHや医療ケア対応短期入所などを制度化
- 12.平成30年6月に「障がい者による文化芸術活動の推進に関する法律（障がい者文化芸術活動推進法）」が成立、施行

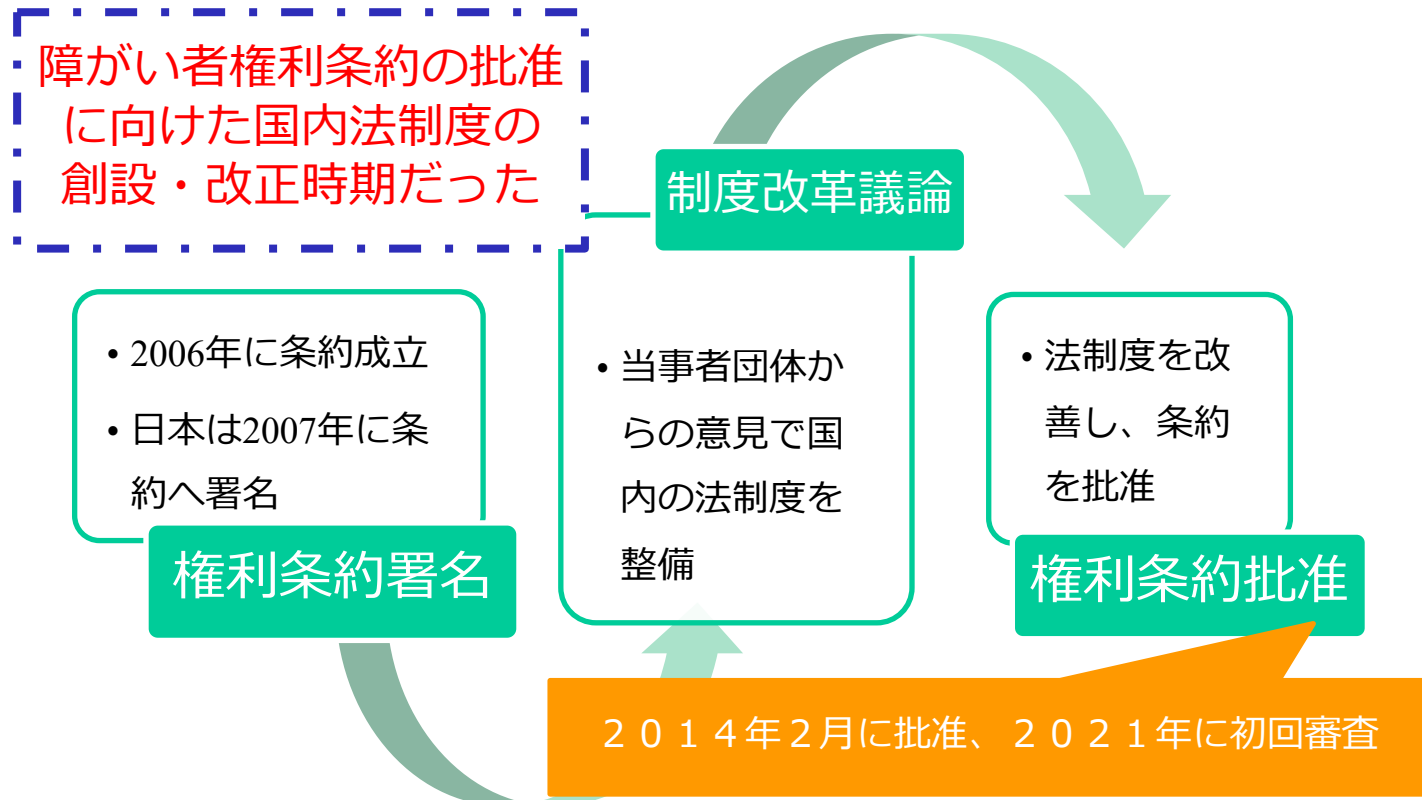


## 創設・改正された法制度（その6）

13. 令和元年6月に「成年被後見人等の権利の制限に係る措置の適正化等を図るための  
・ ・ 法律（欠格条項撤廃法）」が成立
14. 令和2年8月に「障がい者雇用促進法」  
における障がい者雇用率のさらなる引き上げを決定（令和3年4月から）

権利条約の批准後も、段階的に障がいのある人に関する法制度が整備、改善されています

# つまり、ここ10年ほどは・・・



# 祝！権利条約批准！！

1. 2014年2月、日本が国連・障がい者権利条約の批准国（締結国）に
2. 今後は、定期的に国連から国内の障がい者施策に関するチェックを受ける（まず2年後に報告書提出、その後は少なくとも4年に1回は報告書を提出）
3. 国際水準に照らして立ち遅れている分野があった場合、施策の拡充や改善を勧告されることも

# 祝！権利条約批准！！

4. 国連への政府レポート（報告）は、外務省が担当、障がい者団体などが独自の「パラレルレポート」を提出することも可能（日本もJDFが提出予定）
5. 権利条約の国内監視機関としては、障がい者政策委員会を想定
6. 日本も最初のレポートを提出したが、新型コロナで国連の審査が間に合わず、このままでいくと2021年頃の初回審査か

権利条約で暮らし  
は良くなったのか

# 権利条約と国内法との関係性

憲法

- 基本的人権を定めた最高法規

権利条約

- 障がい者の権利を定めた国際ルール

基本法

- 障がい者施策の基本的方向性を規定

個別法

- 基本法と調和を図って個別法を制定

# 権利条約で暮らしは良くなったのか

1. たとえば、公職選挙法の改正による選挙権の回復は、「投票券を全員に郵送する」という効果を示します
2. しかし、知的・発達障がいのある人にとっては「投票する際の支援」がなければ、単に投票権が回復したにとどまります（権利条約で暮らしが良くなるには一工夫が必要）
3. 権利条約が日ごろの暮らしへつながるためには、当事者を含めた関係者の働きかけも非常に重要です

# 権利条約で暮らしは良くなったのか

4. 権利条約の批准には国内法の整備が条件となるため、15年前と比較すれば法制度が大きく改善していることは間違いありません
5. ただし、批准に向けて類例のないスピードで法整備したため、せつかくの法制度が地域で活かされていないケースも見られます
6. これを活かすための仕組みが「自立支援協議会」や「施策推進協議会」となります
7. そして、単に支援を必要とする人ではなく、地域にメリットをもたらす視点も重要です



# 自立支援協議会とは

1. 障がい者総合支援法に基づいて設置される会議体で、主に障がいのある人の支援体制づくりや福祉サービスの整備を担う
2. 法律上は、障がい福祉計画の策定・変更時に自立支援協議会への意見聴取を規定
3. 法律名が障がい者総合支援法に変わったため、協議会の名称も「自立支援協議会」ではない地域もあるが、障がい者支援の充実には極めて重要な位置づけ

## 市町村の自立支援協議会の役割

- 自立支援協議会は、地域の関係者が集まり、個別の相談支援の事例を通じて明らかになった地域の課題を共有し、その課題を踏まえて、地域のサービス基盤の整備を着実に進めていく役割を担っている。
- 今回の障がい者自立支援法の一部改正を踏まえ、
  - ・ 指定特定相談支援事業者が作成するサービス等利用計画等の質の向上を図るための体制や、
  - ・ 地域移行支援・定着支援を効果的に実施するための相談支援事業者、精神科病院、入所施設、保健所や地域の障がい福祉サービス事業所等による地域移行のネットワークの強化や、障がい福祉サービスの利用の組み合わせによる施設入所者の状況を踏まえた地域の社会資源の開発の役割強化が必要。
- また、障がい者虐待防止法の成立を踏まえ、
  - ・ 地域における障がい者虐待防止等のためのネットワークの強化が必要。
- このため、自立支援協議会はこれらの役割を担う旨通知により明確化。  
併せて、市町村は、地域の実情に応じて当該役割を担うための専門部会の設置を検討。

※ 今回改正により、都道府県及び市町村は、障がい福祉計画を定め、又は変更しようとする場合、あらかじめ、自立支援協議会の意見を聴くよう努めなければならないとされている。当該改正の趣旨を踏まえ、「第三期障がい福祉計画（平成24年度～）」の作成に当たっては、自立支援協議会の意見を聴くよう努めること。

### 自立支援協議会

地域移行部会

サービス等利用  
計画等評価部会

権利擁護部会

こども支援部会

就労支援部会

等

# 自立支援協議会の発展段階（相談支援事業者として）

ニーズの発掘（合同家庭訪問）（行政・委託相談支援事業者）

個別支援会議の実施  
（市を中心に必要な関係者が参画）

個別ケアプランの作成・  
支援体制の構築

報告（委託相談支援事業者）

定例会議の実施  
（地域の関係者が集う場）

地域の実態と課題  
の共有

地域課題検討会の実施

ニーズの多い地域課題の  
解決に向けての検討

専門部会の設置

ライフステージ・分野・ニーズ別  
専門部会の立ち上げ

新資源の開発・地域ネットワークの構築

# 障がい者施策推進協議会とは

1. 障がい者基本法に定められる会議体で、  
幅広く障がい者施策を議論し、必要に応じて首長へ提言する機能を有する
2. 必ずしも福祉サービスに関するだけでなく、たとえば「ユニバーサルデザインに関する」「文化芸術活動に関すること」といったテーマ設定も可能
3. 中核市までは概ね設置、市町村は少数

自立支援協議会との連動（兼務）が非常に重要

# 変わるもの、変わらないもの

## 変わる制度

措置制度 → 支援費 → 自立支援  
法 → 総合支援法

## 変わらない支援

本人に寄り添った支援、地域生活の推進など

ご清聴  
ありがとうございます  
ございました

# ご参考まで・・・（その1）

- 全国手をつなぐ育成会連合会  
2020年4月から、それまでの任意団体から一般社団法人として新たなスタートを切りました。

<http://zen-iku.jp/>

または、「全国手をつなぐ育成会連合会」で検索していただくとうたいがいにはトップで表示されます。

# ご参考まで・・・（その2）

## あたらしいほうりつの本

又村が書いた初めての単行本が出ました！  
できるだけ読みやすく、障がい福祉サービスや年金・手当などの概要や手続きのながれを解説しています

お求めは、全国手をつなぐ育成会連合会の  
ホームページから！

<http://zen-iku.jp/publish/book>

頒布 1 万部突破！感謝！