

講演

「障害者基本法の内容とその意義」

崔 栄繁さん（認定 NPO 法人 DPI 日本会議 議長補佐）



皆さん、こんにちは。

ご無沙汰している方もはじめての方も、お忙しい中、集まって頂きありがとうございますございます。

私は「障害者基本法の内容とその意義」というテーマで話をさせていただきます。辻さんと私で1時間くらいを分担して話します。

今日のテーマは、障害者基本法ですが、一般の障害者の生活で直接基本法があまり影響を与えていないようにも感じ、よく私たちは冗談半分に地味な法律と言っていますが、この法律は、総合支援法とか差別解消法とか虐待防止法に比べると地味に見えますけれども、非常

に大切な法律で、今、障害者権利条約を批准した日本に相応しい改正が必要だという話しを今からします。

前のスクリーンをご覧ください。一番上に憲法があって、その次に障害者権利条約があって、その下に法律があります。憲法が一番上にある。次に国際条約がある。その次に法律と憲法上解釈されています。

障害者権利条約は、2006年に国連で成立。2014年に日本は批准しました。

これはご存知の通り批准までに色々な法律をつくったり変えたりしたから。その第一歩は、2011年の障害者基本法の改正だった。この時、大幅に改正されました。細かい話をすれば、それまで議員立法でつくられてきたが今度は、内閣、閣法ということで行政機関から提案し、24から36の条文が改正されました。

例えば、4条の障害者差別禁止という条文です。この4条を具体化するために障害者差別解消法ができました。このように、基本法は、色々な障害者の法律の基になっている。そして基本法の基は、条約なわけです。

この基本法は、ここに施策の羅針盤と書きましたけれども、色々な基本法があります。皆さんも聞いたことがある例としては、教育基本法、公害対策基本法、男女共同参画基本法とか。今、43くらいの分野で基本法があるらしいです。基本法は、ある分野、重要な分野について国の制度や政策・対策に関する基本的な方針や原則を示しているといわれています。羅針盤とは、船に乗って大きな海に出航した時にどこへ行くのかわからない。ですから磁石でどちらに行くべき道を示してくれるもの。方向を示してくれるものを羅針盤というのです。

基本法とは、例えば教育基本法であれば日本の教育の分野がいくべき道を規定している。障害者基本法は、障害者施策の方針を指し示すものといえます。

先程言いました憲法が一番上にある。下に色々な法律がある。差別解消法、その少し上に基本法がありますけれども、障害者基本法は、日本国憲法と障害者差別解消法とか障害者総合支援法という法律を結ぶ理念法といわれています。

個別分野について憲法の理念を具体化する役割をもって憲法の補完、保護的な性格を有する。憲法を補完する。そのため最近では、学者さんの中には憲法・基本法・法律・命令という法体系に変わってきているという人もいます。

もう一つは、定める理念を、各分野の施策の方向付けを行って法制度を指導・誘導する役割がある。基本法は、各分野に対して優越的地位にある。具体的な権利義務関係を定めている法律よりも優越的地位にあるといわれています。

先程でいえば、障害者基本法は差別解消法とか障害者総合支援法の親法になります。ですから、地味ではなくとても大切な法律といえます。

そういったことは今日皆さんにお配りしている資料にも詳しく書きましたので、後でご覧になって頂ければと思います。

基本法は、国民の権利を守るために基本法に違反したから裁判に訴えるという法律ではない。裁判規範としての機能は、ほぼないといわれています。

続いて、障害者基本法制定の経緯と今後の在り方についてお話しします。

障害者基本法は、1970年に前身の法律ができた。それまで戦後、身体障害者福祉法など色々な障害者の法律が少しずつ整えられてきたのですが、1964年の東京オリンピック・パラリンピック開催で大きく転換したといわれています。

よく聞くのは、パラリンピックが開催されたときに、それまで日本の障害者、特に身体障害者は車いすに乗っていても病院の大きな患者用の車いすしか見たことがなかったが、海外から来た人たちはすごく格好いい車いすに乗っていた。しかも積極的な行動や明るく活動している。その姿を見て多くの人が日本の障害者施策の遅れを感じたといわれています。

そういう影響もあって1970年に基本法の前身となる心身障害者対策基本法ができました。それまで各省庁バラバラに進められていた障害者施策に横串を通す一つの大きな整理をした。障害者施策として、文部科学省がやっていること、厚生労働省がやっていること、そういったものを障害者施策の基本ということとで心身障害者対策基本法ができました。

この法律が1993年に大きく変わりました。具体的には、今の障害者基本法という名称になった。1981年の国際障害者年の「障害者の完全参加と平等」という理念が反映された。そして、障害者の中に精神障害者も法律上明記されるようになった。それまでは、精神病患者の方々は障害者とみなされることはあつたのですが、法律上、障害者と明記されたのはこの改正がはじまりです。

2004年にまた改正されました。この時、はじめて障害者差別を禁止する条項ができた。障害者差別を禁止する米国のADA法が1990年に成立してから14年後に日本でようやく法律に障害者差別を禁止するという文言が入った。

ここから日本の障害者施策は、施設収容中心から地域で自立した生活という方向性が明確に示されることになりました。

こういった大きな流れの中で2011年の基本法改正を迎えるわけです。この年

の改正というのは、色々なドラマがありました。

障害者基本法は障害者権利条約を批准するために大幅に改正された。法律の上には条約がある。条約とは、国と国の文章による約束事であり、条約に入った国は国際法上、条約を守る義務が生じます。

2006年に国連で障害者権利条約ができましたが、実は、2009年に政府はこの条約を批准しようとした。この時、私たち障害者団体と打合せを全然しなかった。私たち障害者団体は条約を批准する前にある程度の法整備が必要であると長年言ってきました。障害者関係の議員さんにも言ってきた経過もあり、2009年に政府が条約を批准しようとした時に、私たち当事者運動が求めてきたことを反故されたことから、政府の条約批准を障害者団体が反対をするという珍しい事がおきました。

もちろん私たちは、条約内容に反対しているのではなくて拙速に批准することに反対したのです。当時は、自民党・公明党が政権与党の時ですけれども、閣議決定で決まる前に党内手続きをストップしてもらった。当時の野党である民主党等からも待ってくれ、障害者団体からも待ってくれということで批准が延期になりました。その後、2010年から進められた障害者制度改革は、批准前に障害者権利条約に合わせて法制度を変えていこうという取り組みで、その第一歩が障害者基本法の改正だったわけです。

続く第二歩が障害者総合支援法、虐待防止法もそうです。そして最後の一步が障害者差別解消法という流れになっています。

この2011年の改正では、障害の社会モデルの導入、手話の言語性の明記、合理的配慮の非提供が差別、障害の有無で分けられない共生社会の実現というインクルージョンの方向性が更に明確になりました。

また、障害者施策をチェックする障害者政策委員会の設置を明記したのです。その詳しい内容は、今日このカラー刷りの資料に書いています。この資料の1ページ目には、定義①の目的、すべての国民が障害の有無にかかわらず人格と個性を尊重しながら共生する社会の実現。障害によって分け隔てられない。

定義としては、障害は社会モデルを反映させ、社会的障壁が定義された。

また、1ページの3、基本原則ができたのです。障害者基本法の基本原則として地域社会の共生、差別の禁止、国際的協調ということが原則になった。それまでは、障害者施策、障害者基本法の目的は障害者福祉の向上でした。福祉は別に悪い事ではないのですけれども、権利条約に合わせて原則が定めたことは、日本の障害者施策の極めて大きな変化と言えます。

他にもありますが、2011年の改正は大きな転換でした。そして、全党一致で改正され、この改正から基本法は、内閣法、閣法という法律になったのです。

ということで、2011年は結構良い改正ができました。

でも、急に条約に近づける、全て条約に近づけることはもちろんできない。2011年にできなかった改正とか、条約から見て足りないものはたくさんあるわけです。ですから基本法の改正は大切だというお話をこれからします。

スクリーンを見て頂きますと、基本法の改正について並べました。2011年に基本法が改正された。2013年に差別解消法ができた。基本法見直しの時期である2014年に権利条約を批准した。2016年差別解消法が施行された。2019年は、

差別解消法の見直しの年です。そして、2020年には、国連の障害者権利委員会によって日本政府の国内施策について条約を基準とした審査が行われます。

2014年から現在まで基本法の見直しは、まだされていないのです。積み残されているわけです。私たちは、来年の差別解消法の見直し前にその親法、優越している基本法を改正したいと思っています。

では、具体的にどのような改正が必要なのかということです。

スクリーンに表示しているのは2011年の改正時につけられた附則の第2条で「1.国は、この法律の施行後3年を経過した場合においてこの法律による改正後の障害者基本法の施行の状況について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずる」と書いていますが、未だに基本法の見直しがされていません。

では、なぜ基本法の改正が必要なのか、障害者権利条約と比較してみます。

条約は、障害に基づくあらゆる差別・排除・制限が差別で合理的配慮の不提供も含め、あらゆる形態の差別を禁止しています。日本も差別解消法ができましたけれども、まだまだここまではいっていません。条約内容と比較すると差別解消法には、何が障害者差別かという定義がない。合理的配慮の定義もない。また、様々な場面で障害者を制限する法律がたくさん残っています。それも直すことを条約は求めています。また、障害者施策の立案等に障害者団体・障害者を参加させることも条約は求めています。これは進みましたが、まだ知的や精神障害者の当事者の方が排除されていることが多い現状があります。

2番目、女性障害者の複合差別の解消。女性として差別を受けている。それに加えて障害としても差別を受けている。これを複合差別といいます。条約は、6条でそれを改善することを求めています。基本法では、女性障害者のことは一つも書かれていない。

他にもアクセシビリティ、法的能力、これは全ての障害者に裁判をおこすとか受ける権利、代理決定ではなくて自分で決定する法制度に変えることを条約は求めています。成年後見制度の見直しも求めているのです。

14条は、非自発的入院や非自発的医療を禁止しているので、現在の強制入院に関する見直しが求められる。19条は、地域移行が書かれています。障害のない人と同様にどこで誰と住むか。自分の生活したい地域で暮らせる。日本は、残念ながらまだ施設に入らざるを得ない方々が多くいます。精神科病床は、34万床があって29万人が入院されていて、そのうち19万人が1年以上入院している。先日の報道では、1700人の方が50年以上入院しているという状況です。

24条は、教育、インクルーシブ教育、障害のある子・ない子を分けなくて教育をすること。皆が地域で同じ学校に行ける。少なくとも本人・保護者が希望する場合は地域の学校に行けられるようにすることが必要になってくる。

第27条は、差別なしに働けることといった色々なことが書いてあります。こうした内容を基本法に反映させることが残された課題です。

そして、何よりも地域生活や教育分野で6か所に「可能な限り」という限定の言葉が入っており、インクルージョンの原則があいまいになっています。

理念法なので、こういった限定をする必要はないです。どうしてもできない時には、個別具体的に検討すればいいだけの話です。

他にも療育の規定も地域で行えることが書かれていない。

この資料の 5 ページのコラムを見て頂くと理念の重要さがわかります。基本法が他の障害関係の法律に影響を及ぼした一例ですけれども、自立支援法から総合支援法に変わったときに、総合支援法に理念規定が第 1 条に入りました。この規程には、基本法の理念を埋め込んだのです。障害者が社会活動をする上でバリアを取り除くことが福祉サービスの理念とされた。これが総合支援法です。

この理念に基づく影響の事例としては、ある自治体が、移動支援ではこれこれでは使ってはいけないとしましたが、そうした制限を取っ払うことができました。理念法ですが、実は、大きな影響を間接的に与えているのが基本法です。

現在、基本法に基づき設置された障害者施策を監視する役目の障害者政策委員会があります。しかし、残念ながら知的障害の方、精神障害の当事者が第三期に入っていなかった。発達障害の当事者は最初から入っていません。条約が当事者団体や当事者を政策検討時の参画を求めているのにこうした状況です。これも非常に大切です。

私たち DPI は、基本法改正を経て、大きな枠を変え、更に一步進めてから障害者差別解消法の改正に移る流が筋であり、必要と思っています。

解消法も来年に見直す規定がありますが、それまでに基本法を改正できるところは改正していかなければいけない。順序的にもそうですし、基本法が変わることで差別解消法の改正内容にも間接的に影響を及ぼすことから基本法をまず変えることが必要です。先生方にもこれからも働きかけをさせていただきますけれども、国会でしっかりと審議して頂きたい。私たちもできることはやる。今日もこうして土曜の昼間なのにこんなに多くの方々が集まってくれました。

基本法は結構大切な法律だと思ってくれたら非常にうれしいです。

この基本法を改正してどんな社会を目指すのかをお話ししたいと思います。

基本法では、固有の尊厳の尊重と書いています。ありのままの自分で良い。どんな障害があってもありのままの自分で尊重される共生社会の実現を第一の目的に書いています。このことを他の法律にも影響を与えなければなりません。

インクルーシブ社会の実現。インクルーシブ社会とは、障害があるからといって障害のない人と分けられない。分けることを強制しないというのがインクルーシブ社会です。色々な人がごちゃ混ぜにいる社会というのがインクルーシブ社会。生活の場でもそうですし学校や働く場も含めて、時間はかかると思いますが、この理念を実現していく。現行法にある「可能な限り」を削除する必要がある。合理的配慮は、もう少し明確に規定する必要がある。障害者が暮らしやすい社会というのは、皆が暮らしやすい社会と言えます。

例えば、バリアフリーが進んだ。地域間格差はあります。それは、大きな課題ですけれども、これも障害者運動が、誰もが利用できる交通機関を求める運動として長年取組んできた。バリアフリー法とか条例が整備されて、ノンステップバスとか駅にエレベーターができた。その結果、利用できるようになったのは障害者だけではない。高齢者の方、重い荷物を持っている人、疲れた人、皆がラッキー。ウィンウィンです。障害者が暮らしやすい社会は皆が暮らしやすい社会。

最後に写真を見て頂いて終わりたいと思います。合理的配慮の例でよくお見せする写真です。車いすに乗っている子が運動会で、皆と一緒に活動をしています。北村佳那子さんという重症心身障害児の方で、この人が学校に行っている時

の運動会の写真です。この北村佳那子さんも障害のない人と同じように一緒に活動できるようにするために少しルールの変更や調整をした例です。

本来ですと、障害のない子どもたちだけだと向かって右側の騎馬戦の形になります。三人の子どもが一人の子どもを乗せる。左側の北村佳那子さんが一緒にやる場合はルールを変更して、佳那子さんの車いすに乗っかって、その横で人が押さえています。これは、合理的配慮です。佳那子さんが障害のある子とない子と一緒に活動する。こういう社会を目指しています。

そして、その20年後の写真です。私が関西の方に呼ばれて条約の話をしに行った時に佳那子さんの写真を使うからと言ったら仲間と聞きに来てくれたのです。その時に「佳那子の横にいる太った子は私なのです」という人がいたのです。それが中嶋さんという人でした。小さい頃から一緒に生活するインクルーシブな社会、教育、一緒にいるということ。この人は言葉も話せませんし歩けないけど生活を楽しみながら友達と一緒に楽しんでいる。こういったことを気付くための一歩として基本法のバージョンアップを皆さんと一緒に目指したいと思います。それでは、辻事務局次長にバトンタッチをさせていただきます。

