

障害者の権利等に関する理解

(講義の狙い)

- ①障害者の権利を守るためのさまざまな法律について学び、障害者の権利擁護や虐待防止・本人主体の支援の在り方について理解する。
- ②障害者差別解消法における「合理的配慮」の考え方を理解し、具体的な配慮について考える。
- ③障害者虐待防止法における「各種の虐待」の背景を理解し、その防止に果たす相談支援従事者の役割について考える。

初めに

障害者は障害者である前に私たちと同じ普通の市民である。にもかかわらず、一般の人々とは異なる生活様式を余儀なくされたり、多くの偏見や差別の中におかれている。国民すべてに与えられている権利を行使できないばかりか、自らを守る術を知らない人たちも多い。

障害者に対する差別や虐待の背景には人々の誤った障害認識と、障害者自身の主体性の未確立がある。障害者に対する自立支援の基本は障害者自身の主体性(自己選択と自己決定)の尊重である。障害者の望む暮らしの実現を支援する相談支援従事者の役割は、一般市民に対する障害者理解の啓発と障害者自身のエンパワーメントとの双方に向けられなければならない。

1 障害者の権利擁護

(1)「障害」とは何か

- 障害とは：誰もが持ちうる属性の一つ
- 何ゆえ障害のある人にとって社会は生活しづらいのか：障害とは異なる属性を有する多数派が築いた社会環境と、少数派である障害という属性を有する人たちとの間の不調和（社会的障壁）が要因
- どうしたら社会的障壁を改善できるのか：障害のある人とない人との互いの歩み寄りの努力の他に、それを後押しする法・制度と障害のある人の権利擁護が重要
- 何ゆえ障害のある人に対する偏見や差別が起こるのか：周囲の人々が障害という属性を知らないことが最も大きな要因
- 誰もが望む共生社会を実現するには：少数派の人たち(障害のある人など)の社会貢献活動に期待

(2)障害があるがゆえに考慮すべき権利とは

障害者が地域で自立した生活を営むための基本的権利として、障害者制度改革推進会議の総合福祉部会から提出された「障害者総合福祉法の骨格に関する提言」では、次のような権利保障を掲げている。

- 障害ゆえに命の危険にさらされないための支援を受ける権利
- 必要とする支援を受けながら障害者が意思(自己)決定を行う権利
- 障害者が自らの意思に基づいてどこで誰と住むか、どのように暮らしていくか、特定の様式での生活を強制されないための支援を受ける権利
- 障害者が自ら選択する言語およ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ための情報保障・コミュニケーション支援を受ける権利
- 障害者が自らの意思で移動するための外出介助等の支援を受ける権利
- 障害者の個別の事情に最もふさわしい内容でこれらの支援を受ける権利

(3)障害者の権利擁護とは

平田厚弁護士はその著書「これからの権利擁護」の中で、「権利擁護とは自己決定権の尊重という理念の下に、本人の法的諸権利につき、本人の意志あるいは意向に則して、過不足なく本人を支援すること」と定義し、その要素として、自己決定のための条件整備、自己決定過程の支援、自己決定された権利の主張の支援(代弁)、主張された権利の実現の支援(権利回復支援、権利獲得支援)の四つの次元を上げている。

2 障害者の権利等に関する各種の法・制度

(1) 障害のある人の権利に関する条約(障害者権利条約)の概要

2006年12月、国連は障害者権利条約を採択、我が国はその批准に向けて国内法の整備を進めてきた。障害者虐待防止法や障害者差別解消法の制定などを経て、2014年1月、世界141番目の国として条約を批准、翌2月に発効したところである。

この条約は、前文において「世界における自由、正義および平和の基礎をなすものとして、人類社会のすべての構成員の固有の尊厳および価値並びに平等の且つ奪いえない権利」を認め、その実現のために締約国が講ずべき障害者に対するあらゆる差別の撤廃や具体的措置を規定している。

① 目的(第1条)

障害のあるすべての人によるすべての人権および基本的自由の完全且つ平等な共有を促進し、保護しおよび確保すること、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を目的とする。

② 定義(第2条)

- 「コミュニケーション」とは：筆記、音声装置、平易な言葉、口頭・朗読その他の拡大・代替コミュニケーションの形態、手段および様式と共に、言語、文字表示、点字、触覚伝達、拡大文字およびアクセシブルなマルチメディア等をいう。
- 「言語」とは：音声言語、手話および他の形態の非音声言語等をいう。
- 「障害に基づく差別」とは：障害に基づくあらゆる区別、排除または制限であって、政治的、経済的、社会的、文化的、市民的その他のいかなる分野においても、他の者との平等を基礎としてすべての人権および基本的自由を認識し、共有しまたは行使することを害しまたは無効にする目的または効果を有するものをいう。(障害に基づく差別には、合理的配慮を行わないことを含むあらゆる形態の差別を含む)
- 「合理的配慮」とは：障害のある人が他の者との平等を基礎としてすべての人権および基本的自由を共有しまたは行使することを確保するための必要且つ適切な変更および調整であって、特定の場合に必要とされるものであり、且つ、不釣り合いなまたは過重な負担を課さないものをいう。
- 「ユニバーサルデザイン」とは：調整または特別な設計を必要とすることなく、可能な最大限の範囲内で、すべての人が使用することのできる製品、環境、計画及びサービスの設計をいう。ユニバーサルデザインは、特定の範囲の障害のある人向けの機能を備えた福祉用具が必要とされる場合には、これを排除するものではない。

③ 一般原則(第3条)

- 固有の尊厳、個人の自立(自ら選択する自由を含む)および人の自立の尊重
- 非差別
- 社会への完全且つ効果的な参加およびインクルージョン
- 差異の尊重、並びに人間の多様性の一環および人類の一員としての障害のある人の受容
- アクセシビリティ
- 機会の平等

- 男女の平等
- 障害のある子どもの発達しつつある能力の尊重、およ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

④その他

条約では第4条において締約国が講ずべき一般的義務を規定し、第50条に渡り講ずべき具体的措置やモニタリング機関の設置・国連への履行状況の報告などを規定している。

なお、2022年8月に実施された国連障害者権利委員会による対日審査において、日本政府に対して次のような勧告が示された。

- 代行決定制度を廃止して障害者の法の下での平等を確保し、支援型意思決定制度を構築すること。
- 障害者の強制入院による自由のはく奪を認めるすべての法的規定を廃止すること、および本人同意のない精神科治療を合法化するすべての法的条項を廃止すること。
- 障害者の施設修養を終わらせるための迅速な措置をとること、および障害者が、居住地、どこで誰と暮らすかを選択する機会を持ち、特定の生活形態で暮らすことを義務付けられないようにし、自分の生活に対して選択とコントロールを行使できるようにすること。
- 障害のある子どものインクルーシブ教育を受ける権利を認め、すべての障害のある生徒が、すべての教育レベルにおいて、合理的配慮と必要とする個別支援を受けられるように、質の高いインクルーシブ教育に関する国家行動計画を採択すること。
- パリ原則を完全に満たす国内人権期間を設立すること、およびその枠組みの下で障害者政策委員会の制度的基盤を強化すること。

(2) 障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律（障害者差別解消法）の概要

①法の目的

障害のある人に対する不当な差別的取り扱いと合理的配慮の不提供を「差別」と規定し、国の行政機関や地方公共団体・民間事業者等に差別の解消に向けた取り組みを求めることによって、すべ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の実現につなげることを目指す。

②障害を理由とする差別とは

- 不当な差別的取り扱い：正当な理由なく、サービスの提供を拒否したり、制限したり、条件を課すような行為をいう。
 - 合理的配慮の不提供：障害のある人から何らかの配慮を求める意思表示があった場合に、過重な負担になり過ぎない範囲で、社会的障壁を取り除くために必要で合理的な配慮を行うことが求められる。こうした配慮を行わないことで、障害のある人の権利利益が侵害される場合も差別とされる。
- ※社会的障壁とは：障害のある人にとって日常生活や社会生活をおくる上で障壁となるようなものをいう。通行しにくい施設などの物、利用しにくい制度、障害のある人の存在を意識していない慣習や文化、障害のある人への偏見などの観念などがそれに当たる。

③法的義務

- 令和3年に成立した改正障害者差別解消法に基づき、国・地方公共団体等および民間事業者は、不当な差別的取り扱いの禁止および合理的配慮の提供が法的義務とされた。
- ※個人的な関係や思想・言論などは法の対象とはならない。また、雇用分野の問題は「改正障害者雇用促進法」の対象となり、民間事業者であっても法的義務とされている。

④相談支援体制における法と条例との関係

法では、相談支援や紛争解決について、既存の相談機関を充実・活用することとされているが、県条例には法では規定されていない「訴訟の援助」等の規定があり、既に17年におよぶ相談活動の実績もあることから、千葉県では条例を法の上乗せ機能として一体的に運用することとした。具体的には次のように対応される。

- 法に基づく相談機関は、行政の場合は障害福祉所管課(または総務課、人事課など)、民間事業者の場合は本部総務課に設置されている場合が多い。障害者差別は虐待とも密接に関係しており、両者を区別することが難しい事案もあることから、行政におけるこれらの相談は一体的に対応することが望まれる。
- 差別に関する第一義的な相談窓口は市町村とし、条例に基づく地域相談員や広域専門指導員は市町村の主体的な調整活動に協力する。
- 市町村による主体的な調整活動で解決が困難な事案や、複数の市町村にまたがる事案の場合は条例に基づく調整活動につなげる。
- 相談者本人の希望で、条例に基づく相談窓口にも直接相談することもできる。

⑤障害者差別解消支援地域協議会について

身近な地域において地域協議会が組織され、関係する機関などのネットワークが構成されることによって、地域の実情に応じた差別解消のための主体的な取り組みを行うことができる。千葉県では、障害のある人の相談に関する調整委員会と障害者差別解消支援地域協議会を一体的に運用することによって、より効果的な取り組みを行うこととした。

なお、千葉県の障害者条例では、当事者間の話し合いで解決できない場合、知事に対して助言・斡旋の申立てができるほか、訴訟の支援も受けられるとされている。

(3)障害者虐待の防止、障害者の擁護者に対する支援等に関する法律(障害者虐待防止法)の概要

①障害者虐待に該当するもの

- 養護者による障害者虐待
- 障害者福祉施設従事者等による障害者虐待
- 使用者による障害者虐待
- ※ 学校・保育所・医療機関については対象外。

②虐待の類型

- 身体的虐待：障害者の身体に外傷が生じ、もしくは生じる恐れのある暴行を加え、または正当な理由なく障害者の身体を拘束すること。
- 心理的虐待：障害者に対する著しい暴言、または著しく拒絶的な対応その他の障害者に著しい心理的外傷を与える言動を行うこと。

※ 施設と使用者に対しては「不当な差別的言動」が付加。

- 性的虐待：障害者に猥褻な行為をすること、または障害者をして猥褻な行為をさせること。
- 放棄・放置(ネグレクト)：障害者を衰弱させるような著しい減食または長時間の放置、養護者以外の同居人(施設の場合は「他の従事者および利用者」、使用者の場合は同僚)による身体的・心理的虐待と同様の行為の放置等、養護(施設の場合は「障害者を養護すべき職務上の義務」)を著しく怠ること(使用者の場合は「これに順ずる行為を行うこと」)。

※ 施設内や職場内におけるいじめ防止措置も求められる。

- 経済的虐待：障害者の財産を不当に処分することその他当該障害者から不当に財産上の利益を得ること。

③国民等の義務

- 全ての国民に対する発見通報義務
- 国および自治体の障害者関係機関に対する早期発見義務
- 自治体等に対する虐待対応における障害者の自立支援義務
- 施設・事業所における虐待防止の責務

④虐待に関する相談窓口

- 養護者による虐待：市町村の障害者虐待防止センターに通報
- 障害者支援施設等での虐待：市町村を通じて県の障害者権利擁護センターに通報
- 職場での虐待：県を通じて労働局に通報

⑤虐待の判断のポイント

- 虐待しているという自覚は問わない。
- 障害者本人の自覚は問わない。
- 親や家族の意向が障害者本人のニーズと異なる場合がある。
- 虐待の判断はチームで行う。

⑥差別や虐待の背景と対応

差別や虐待の背景	予防や防止のための取組み
支援者側の背景： 人々の心の深層にある蔑視や差別意識、人権意識の希薄さ(子供扱いなど)、支援技術不足、ストレスなど	支援者の気付きを育てる(自己チェック、相互点検など) 支援者の支援技術を高める(研修、スーパーバイズなど)
利用者側の背景： 虐待をされている自覚がない、社会に対する遠慮やあきらめなど(支配と服従の構造)	利用者のエンパワーメントと自主的行動を促す支援(差別や虐待への認識、自己選択と自己決定、自己主張の方法の獲得など)
環境要因： 密室性、職員の優位性、組織的容認、自浄機能の欠落など	第三者の目を入れる(家族、住民、関係機関など)、意思決定支援マニュアルの作成と実施など

(4)「意思決定支援ガイドライン」の概要

改正障害者基本法第23条「相談等」において、法律として初めて「意思決定支援」が規定され、障害者総合支援法の基本理念において、障害者にとって最も重要な「自分で自分の人生を決める」ことが明確化された。

①意思決定支援の定義

意思決定支援とは、知的障害や精神障害等で意思決定に困難を抱える障害者が、日常生活や社会生活等に関して自分自身がしたい(と思う)意思が反映された生活を送ることが可能となるように、障害者を支援する者が行う支援の行為および仕組みをいう。

②意思決定支援の基本的原則(イギリス、2005年、意思決定能力法)

- 能力を欠くと確定されない限り、人は能力を有すると推定されなければならない。
- 本人の意思決定を助けるあらゆる実行可能な方法が功を奏さなかったのであれば、人は意思決定ができないとみなされてはならない。
- 人は、単に賢明でない判断をするという理由のみによって、意思決定ができないとみなされてはならない。

- 意思決定能力がないと評価された本人に代わって行為をなし、あるいは、意思決定をするに当たっては、本人の最善の利益に適うように行わなければならない。
- そうした行為や意思決定をなすにあたっては、本人の権利や行動の自由を制限する程度がより少なくて済むような選択肢が他にないか、よく考えなければならない。

③意思決定支援における留意点

ア 意思決定支援と情報

- 決定を行うにあたって必要と考える情報を、本人が充分理解し、保持し、比較し、実際の決定に活用できるよう、柔軟かつ細心の配慮をもって提供すること。
- 本人が自己の意思決定を表出・表現できるよう支援すること。
- 本人が表明した意思をサービス提供者等に伝えること。
- 本人の意思だと思われるものを代弁すること。

イ 情報提供の留意点

- 本人への情報提供については、支援者の態度・方法・技術によって大きく異なることを理解する。
- できるだけわかりやすい方法・手段にて情報を伝える。
- 情報提供に関しては、ステップを踏んで確認しながら行う。
- 予想される副次的出来事(リスクも含む)について伝える。

ウ 意思決定支援における最善の利益の判断

- 事案について、複数の決定によるメリットとデメリットを可能な限り挙げて、相互に比較検討して結論を導くこと。
- 事案の決定について、どちらか一つということではなく、一つを融合して、一つ高い段階において決定を図っていくこと。
- 本人にとって自由の制限がより少ない方法を選択すること。特に生活の場の選択や、本人の身体・生命の安全のためにやむを得ず行動制限をしなくてはならない場合等。

④障害福祉サービス事業所等において意思決定支援が不可欠な場面

- 自宅から施設やグループホームへの入所を判断する場面
- 施設入所支援における継続相談支援で、施設入所支援の継続を判断する場面
- グループホームでの生活の継続を判断する場面
- 本人の身体・生命の安全や権利擁護の観点から、やむを得ず身体拘束や行動制限を行わなければならない場合、本人の最善の利益の観点から妥当かを判断する場面
- 身体や生命に重大な影響のある医療行為を選択する場面

⑤意思決定支援の仕組み

- ア 意思決定責任者の指名(配置)
- イ 意思決定支援会議の開催
- ウ 意思決定支援計画の作成
- エ 職員の知識・技術の向上
- オ 利用者・家族等に対する説明責任等

(5)千葉県における障害者の権利擁護の取り組み

①法や条例に基づく権利擁護活動

- 「障害者虐待防止法」に基づく市町村虐待防止センターおよび千葉県権利擁護センターの活動
- 障害者差別解消法に基づく権利擁護活動

- 「障害のある人もない人も共に暮らしやすい千葉県づくり条例」に基づく相談支援活動
- ②福祉サービスの利用における権利擁護活動
 - 事業所における苦情解決
 - 千葉県運営適正化委員会による相談活動
- ③地域生活における権利擁護
 - 中核地域生活支援センターにおける権利擁護活動
 - 千葉県後見支援センター「すまいる」の活動
 - 日常生活自立支援事業
 - 成年後見制度、および成年後見制度利用支援事業
 - 人権擁護委員、その他の相談員活動

3 相談支援と権利擁護

(1) 相談活動の実務におけるチェックポイント(「障害のある人もない人も共に暮らしやすい千葉県づくり条例、および障害者虐待防止法相談活動の実務」参照)

- ①基本的姿勢
 - 問題解決のための活動になっているか。
 - 障害のある人本人の意思決定を尊重しているか。
 - ネットワークを構築・活用しているか。
 - 関係者の秘密を守っているか。
- ②情報収集と個人情報保護のポイント
 - 利用目的の特定
 - 個人情報の適正取得
 - 情報の安全管理
 - 個人情報の共同利用および第3者への提供
 - 本人からの求めによる保有個人情報の開示

(2) 相談支援と権利擁護の重要性

社会福祉法以前の福祉サービス利用は申請主義に基づく措置制度によっていた。そのため、相談活動は情報提供を主とし、相談に訪れない者への対応はそれほど重視されてこなかった。これに対して社会福祉法以後は契約に基づく利用を前提としている。しかし、重度の障害を有する者が自らサービスを選択し、契約行為を行使することは容易でない。また、複合的なニーズを抱える世帯も多く、本人さえも問題の所在を認識していなかったり、権利侵害を受けても対応できないでいる場合もある。当然のことながら、障害のある人の立場に寄り添ってサービス利用に向けた情報提供や相談に併せて、望む暮らしを可能とするための権利擁護や支援が必要となる。その意味で、相談支援と一体的な権利擁護活動でなければならない。とくに、住まいの選択や医療行為に対する同意など、人生の重大な決定に当たっては意思決定支援の視点から慎重でなければならない。

また、福祉サービスの利用以外にも日常生活のあらゆる場面に契約行為が存在するだけでなく、地域生活においては様々な人間関係のトラブルも発生する。こうした立場の人々への支援活動を業としている中核地域生活支援センターにおける権利擁護活動の内容として、故池口氏は、①緊急に介入する活動、②虐待やDVに対してシェルター機能を果たす活動、③自立支援活動、④一人の人の人権擁護から人権侵害のない地域づくりのための活動、⑤権利侵害における生活支援活動を挙げている。

(3) 相談支援従事者の役割と期待

- 権利侵害の予防(早期発見、情報提供、教育等)
- 障害のある人の主体性・権利行使のための支援(代弁、仲介、コーディネート、意思決定支援等)
- 来ない相談・来られない相談への対応(アウトリーチ等)
- 関係者への理解啓発と支援ネットワークづくり

結び 「相談支援従事者にとっての課題」

相談支援従事者の任務は障害者の主体性の尊重の基に、障害者の望む暮らしの実現を支援するとともに、それを阻む要因を除去する活動でもあり、障害者との援助関係はパートナーシップである。加えて虐待防止法施行後において、計画相談を通じて障害者にとって最も身近な専門職として差別や虐待の早期発見・防止の役割が期待されている。しかし半面、外なる社会に対して障害者の権利を擁護すべき私たち自身が、サービス提供の場面では管理者として加害的な立場になりかねない。特に入所施設においては私たち以上に利用者と密接な関係にあるサービス管理責任者や職員に対して利用者の意思を代弁しなければならない。時には私生活への影響も無視できないこともある。こうした力関係の狭間にあって本来の任務を遂行するためには、自らの内なる葛藤を克服しなければならない。そのためには今一度、人の尊厳、生きることの意味を問い直す必要があるだろう。

①法の主旨

雇用の分野については、労使の紛争解決の蓄積がある都道府県労働局を活用した紛争解決制度を構築すること等、雇用の分野に特有の内容を定める必要があることから、2013年6月、障害者雇用促進法が改正され、2016年4月より施行された。この法では、34条および35条において障害者に対する差別の禁止を、36条において合理的配慮の提供義務を、74条において紛争解決の制度を規定している。

雇用の分野においても、障害者権利条約において「職場において合理的配慮が障害者に提供されることを確保すること」とされていることや、障害者の自立や社会参加にとって極めて重要な分野であること、労働者と事業主とは雇用契約における継続的な関係にあり、一般に労働者は事業主の指揮命令下にあることから、合理的配慮の提供は法的義務とされている。

②差別禁止の基本的な考え方

「すべての事業主は、労働者の募集および採用について、障害者に対して、障害者でない者と均等な機会を与えなければならない、また、賃金の決定、教育訓練の実施、福利厚生施設の利用その他の待遇について、労働者が障害者であることを理由として、障害者でない者と不当な差別的取扱いをしてはならない」とされている。

③禁止される差別

- 障害者に対し、障害を理由として対象から除外すること。
- 障害者に対し、障害者でない者には無い条件等を付すこと。
- 障害者に対し、障害者でない者よりも不利益に扱ったり、障害者でない者を障害者よりも優先させること。
- 障害者と障害者でない者との均等な機会および待遇の確保、障害者である労働者の有する能力の有効な発揮の支障となっている事情を改善するために必要な合理的配慮を行わないこと。

④禁止される差別に該当しない例

- 積極的差別是正措置として、障害者を有利に取り扱うこと。
- 合理的配慮の提供を前提としたうえで、労働能力等を適正に評価した結果として異なる取り扱いとすること。
- 障害者専用の求人の採用選考または採用後において、仕事をするうえでの能力および適性の判断、合理的配慮の提供のため等、雇用管理上必要な範囲で、プライバシーに配慮しつつ、障害者に障害の状況等を確認すること。

⑤合理的配慮の基本的な考え方

- 合理的配慮は、個々の事情を有する障害者と事業主との相互理解の中で提供されるべき性質のものであること。
- 採用後の合理的配慮について、事業主が必要な注意を払ってもその雇用する労働者が障害者であることを知り得なかった場合には、合理的配慮の提供義務違反を問われないこと。
- 支障となっている事情等を改善する合理的配慮に係る措置が複数ある時は、障害者の意向を十分に尊重した上で、より提供しやすい措置を講ずることは差し支えないこと。また、障害者が希望する合理的配慮が過重な負担である時は、本人との話し合いの上で可能な方法を講ずること。
- 障害者も共に働く一人の労働者であるとの認識の下、事業主や同じ職場で働く者が障害の特性に関する正しい知識の取得や理解を深めることが重要であること。

⑥禁止される合理的配慮の対象とならない例

- 障害者である労働者の日常生活のために必要な眼鏡や車椅子等を提供すること。
- 配慮をしたとしても重要な職務遂行に支障をきたす場合に、元の職務を継続させること。

⑦合理的配慮の手続き

- 障害者からの合理的配慮の申出(採用後においては、事業主の職場において支障となっている事情の有無等の確認)
- 合理的配慮に係る措置の内容に関する話合い
- 合理的配慮の確定
- ⑧相談体制の整備において講ずべき措置
 - 相談に適切に対応するために必要な体制を整備すること。
 - 採用後における合理的配慮に関する相談があった時は、支障となっている事情を迅速に確認し、合理的配慮の手続きを適正に行うこと。
 - 相談者のプライバシーを保護するために必要な措置を講ずること。
 - 相談をしたことを理由として、解雇その他の不利益な取り扱いを行ってはならない旨を定め、労働者に周知・啓発すること。

※ 都道府県労働局長は、当事者の双方または一方から障害者に対する差別または合理的配慮に関する紛争解決の援助を求められた場合、当事者に対し必要な助言、指導および勧告を行うことができ、当事者の双方または一方から申請があった場合において必要と認めるときは、紛争調整委員会に調停を行わせることが規定されている。さらに、千葉県においては県条例に基づく相談・調整活動も可能である。