

厚生労働科学研究費補助金
障害保健福祉総合研究事業

障害者の自立支援と
「合理的配慮」に関する研究

— 諸外国の実態と制度に学ぶ障害者自立支援法の可能性 —

(H20—障害—一般—001)

平成21年度 総括研究報告書

主任研究者 勝又 幸子

平成22(2010)年3月

厚生労働科学研究費補助金
障害保健福祉総合研究事業

障害者の自立支援と
「合理的配慮」に関する研究

－諸外国の実態と制度に学ぶ障害者自立支援法の可能性－

(H20－障害－一般－001)

平成 21 年度 総括研究報告書

研究代表者 勝又 幸子

平成 22(2010)年 3 月

目 次

I. 総括研究報告

障害者の自立支援と「合理的配慮」に関する研究

－諸外国の実態と制度に学ぶ障害者自立支援法の可能性－

勝又 幸子 3

II. 分担研究報告

1. 政策モニタリングの視点

－障害者権利条約第 33 条をめぐる考察

勝又 幸子 23

2. 「合理的配慮」の制約条件に関する検討

－教育分野を中心に

星加 良司 49

3. 日本における障害に応じた配慮の現状と課題

遠山 真世 61

4. 地域における障害者の「自立」支援のあり方に関する検討

土屋 葉 79

5. 知的障害者の「生活の自律」を前提とする福祉政策と

支給決定システム

－アメリカ・カリフォルニア州の制度と実践を踏まえて

岡部 耕典 95

III. 研究協力者報告

1. ダイレクトペイメントの日本への導入とその課題

－障害者自身によるサービスの選択と利用計画の策定による 自立生活の推進

西山 裕 123

2. 障害者雇用における「合理的配慮」と「保護雇用」の

あり方に関する一考察

－国内における社会的事業所の取り組みをとおして

磯野 博 135

3. 脱施設化の理論的背景	
－スウェーデンの障害者政策に着目して	
中原 耕	151
4. ADA 下における精神障害者への「合理的配慮」の実態	
－先行研究と裁判記録からの整理と検討	
山村 りつ	161
5. 多様な雇用形態のひとつとしての「シェルタードエンプロイメント」の課題	
－条件制定過程に着目して	
大村 美保	179
6. イギリスにおける障害者施策	
－自立生活を支援する分野横断的な取り組み	
白瀬 由美香	191
7. 合理的配慮が行われるシステム構築に関する研究	
－知的障害者の地域生活を支えるマニトバ州の取り組み	
木口 恵美子	207
8. 障害者の自立生活と介助サービス	
－介助サービスを利用し生活する障害者の実態調査から	
佐々木 愛佳	221
IV. 委託研究報告	
介助を受けて自立生活をする障害者の生活実態調査	
特定非営利活動法人 サポート日野	235
地域主導による障害者支援プロセスのケーススタディ	
特定非営利活動法人 DPI 日本会議	275
V. 研究資料（抄訳）	
ランタマン法における権利とは？	
－発達障害者のためのリージョナルセンターのサービス	
プロテクション&アドボカシー・インク	319
VI. 研究成果の刊行・報告に関する一覧表	
平成 21 年度 研究成果の刊行・報告に関する一覧表	401
平成 21 年度 研究会開催一覧	403

VII. 研究成果の刊行物・別刷

障害者権利条約第 33 条「国内における実施及び監視」について	
－日本と諸外国におけるアプローチ比較（勝又 幸子）	407
知的障害者の「生活の自律」とそのために必要な支援	
－アメリカ・カリフォルニア州における調査を踏まえて	
（岡部 耕典）	412
障害者雇用における保護雇用のあり方に関する一考察	
－障害者の所得保障のあり方を視野に入れて（磯野 博）	424

研究者一覧

研究代表者

勝又 幸子 (国立社会保障・人口問題研究所 情報調査分析部 部長)

研究分担者

岡部 耕典 (早稲田大学文学学術院 准教授)

土屋 葉 (愛知大学文学部 准教授)

遠山 真世 (立教大学コミュニティ社会福祉学科 助教)

星加 良司 (東京大学大学院教育学研究科 専任講師)

研究協力者

磯野 博 (静岡福祉医療専門学校 教員)

大村 美保 (東洋大学大学院 大学院生)

木口 恵美子 (東洋大学社会学部 助教)

佐々木 愛佳 (自立生活センター日野 コーディネーター)

白瀬 由美香 (国立社会保障・人口問題研究所 研究員)

中原 耕 (同志社大学大学院 大学院生)

西山 裕 (北海道大学公共政策大学院 教授)

山村 りつ (同志社大学大学院 大学院生)

(姓 50 音順・2010 年 3 月末現在所属名)

3年間の研究計画

	1年目 (2008年度)	2年目 (2009年度)	最終年 (2010年度)
目標	「障害者権利条約」を障害者の自立と完全社会参加から理解する	当事者が求める「合理的配慮」を理解する	実際の政策のなかで「合理的配慮」を位置付ける
トピック	障害者と計画 知的障害者の地域生活 アフターマティアクション 雇用・福祉就労と合理的配慮 地域支援団体 居住選択の自由 精神障害者と自立生活 介護保険と障害者自立支援 障害者の所得保障(年金)	パーソナルアシスタンス 知的障害者の自立支援 シェルタードエンプロイメント 自立生活と介助サービス 就労「差別」と合理的配慮 分野横断的施策 ダイレクトペイメントと自立支援 支援者と関係者 脱施設 精神障害者への合理的配慮 保護雇用(社会的事業所) 政策モニタリング	批准の前提 ○自立生活 ○社会参加 ○援助と自立 ○監視 他
諸外国	アメリカ(カリフォルニア州) カナダ(マニトバ州) ドイツ アメリカ連邦	アメリカ、イギリス、カナダ、韓国	アメリカ、イギリス、カナダ、韓国、オーストラリア
公表の方法	参加研究者の個別学会発表		シンポジウム開催 (外国人招聘を予定)

国連 障害者の権利条約

- 2007年9月 日本署名 未批准
- 2008年4月 20カ国の批准を経て発効

(2009年12月末現在)	署名	批准
条約	144	77
選択議定書	87	48

主な批准国:

韓国・中国・オーストラリア・ニュージーランド・イギリス・ベルギー・スペイン・イタリア・スウェーデン・デンマーク・ドイツ・ブラジル・メキシコ、ポルトガル・トルコ・他

* 選択議定書批准国 *

イギリス・ドイツ・イタリア・スウェーデン、スペイン、ポルトガル・ベルギー他

参照: 国連のウェブページで署名・批准国の動向を公開

<http://www.un.org/disabilities/default.asp?id=257>

I . 総括研究報告

厚生労働科学研究費補助金（障害保健福祉総合研究事業）
総括研究報告書

障害者の自立支援と『合理的配慮』に関する研究
－諸外国の実態と制度に学ぶ障害者自立支援法の可能性－

研究代表者 勝又幸子（国立社会保障・人口問題研究所 情報調査分析部長）

研究要旨

本研究では、障害者権利条約の将来の批准を見据えて、日本における障害者政策においてどのような解決すべき課題があるのかを、「合理的配慮」というキーワードの理解を深めながら、課題を拾い出すことを目標にしている。3年計画の2年目では1年目の目標；「障害者権利条約」を障害者の自立と完全社会参加から理解する、に引き続き目標を当事者が求める「合理的配慮」を理解するに置き、障害者権利条約の第19条；自立した生活及び地域社会に受け入れられること 第27条；労働及び雇用 第33条；国内における実施及び監視、そして合理的配慮規定に含まれる免責要件「過度な負担」「根本的な変更」についての理論的考察を行った。

第19条関連では、アメリカ合衆国・カリフォルニア州の発達障害者のためのリージョナルセンターサービスについての検討、カナダ・マニトバ州における“In the company of friends”制度について検討、スウェーデンにおける脱施設化の過程の検討、パーソナルアシスタントやダイレクトペイメントの経験が長いイギリスにおける障害者問題対策局（Office for Disability Issues）の考察、国内のパーソナルアシスタント利用者については、インタビュー調査を通じて地域差と介助するものと介助される者との意識を明らかにした。また、ダイレクトペイメントを国内に導入するために、どのような課題があるかについても整理した。

第27条関連では、外国については、保護雇用（シェルタードエンプロイメント）の国際的位置付けを障害者権利条約の策定過程において整理し、国内については、障害者雇用のさまざまな公的統計からその課題を検討する一方、社会的事業所の実例について北海道札幌市、大阪府箕面市の社会的事業所制度に関するヒアリングを実施しその考察をまとめている。

第33条関連では、韓国政府保健福祉家族部における研究（2009年発行）「障害者差別改善モニタリングシステム構築のための政策研究」の日本語訳を作成し、条約批准後に新たに構築する監視委員会の在り方について諸外国の実態から検討を実施した。このほか、障害者自立支援法でも特に対応の遅れを指摘されている精神障害者について検討するため、アメリカにおける精神障害者の合理的配慮の実例について判例をもとに考察を行っている。なお、国内における自立支援法導入後の動向についても把握すべく、委託研究「地域主導による障害者支援プロセスのケーススタディ」を実施した。調査では行政のみならず市民も広く参画して地域主導の障害者支援プロセスを実践している事例として、兵庫県西宮市を取り上げた。地域の実践のなかで、障害者権利条約の掲げる障害当事者の地域生活の実現のための政策的に重要なポイントが明らかにされた。

研究分担者：

- 岡部 耕典（早稲田大学文学学術院 准教授）
土屋 葉（愛知大学文学部人文社会科学 准教授）
遠山 真世（立教大学コミュニティ福祉学部 助教）
星加 良司（東京大学大学院教育学研究科 専任講師）

研究協力者：

- 磯野 博（静岡福祉医療専門学校 教員）
大村 美保（東洋大学大学院福祉社会デザイン研究科博士後期課程）
木口恵美子（東洋大学社会福祉実習室 助教）
佐々木愛佳（自立生活センター日野 コーディネーター）
白瀬由美香（国立社会保障・人口問題研究所 研究員）
中原 耕（同志社大学大学院社会学研究科博士後期課程）
西山 裕（北海道大学公共政策大学院 教授）
山村 りつ（同志社大学大学院社会学研究科博士後期課程）

（姓 50 音順・2010 年 3 月末現在所属名）

A. 研究目的

目的は、障害者自立支援法の理念である自立と完全社会参加と平等を理論的及び実践的に捉えながら、将来日本が「障害者権利条約」を批准するための条件整備に必要な要件を明らかにすることである。同条約では「合理的配慮に欠けることは差別である」としているが、どのような場面において合理的配慮が与えられなければならないかについては、雇用や教育という限られた場面だと

する考え方と社会的排除をもたらす多様な生活側面について考えられるとする立場があるが、本研究では広く合理的配慮を捉えていきたい。

これまで「合理的配慮」に関する研究は、雇用分野における研究が中心だったが、この研究においては、第 9 条 アクセシビリティ、第 19 条 自立した生活及び地域社会へのインクルージョン、第 27 条 労働及び雇用、第 28 条 十分な生活水準、第 33 条 国内的な実施及び監視（モニタリング）など、広く条文から考えられる「合理的配慮」の研究をおこなっている。また、障害者の社会完全参加実現のために障壁となっている「差別」をいかに排除するか、政策を普遍的な社会合意へと発展させるために理論と実践の連携を意識した研究者の参加を担保している。障害当事者である研究者が 2 名参加している。

3 年計画の 2 年目にあたり、1 年目の研究を発展させるべく、各研究者には継続したテーマでの研究を奨励し、本研究がタイトルに掲げる「自立支援」（自律を含む）を中心に研究をすすめた。

B. 研究方法

研究体制は 4 名の研究分担者及び 8 名の研究協力者である。1 年目と同様に、専門家のヒアリングを随時企画し、広く情報を得た。各研究者は研究代表者に提出した研究計画に沿って研究を進め、年度後半に研究成果の中間報告をおこない、参加研究者からの意見を参考に最終報告書を執筆した。

勝又研究代表者は、批准後に必要となるモニタリング（監査）について国際的動向を研究した。

岡部研究分担者は、1年目に引き続き、米国・カリフォルニア州のパーソナルアシスタントの重度知的・発達障害者の制度について、福祉政策と支給決定システムの詳細について DDS（カリフォルニア州発達障害局）監修の利用者を対象とする標準的な解説書の翻訳を基に研究を行った。

土屋研究分担者は、1年目に引き続き、自立生活を実践している障害当事者の生活支援について、総合的な支援の必要性についてケーススタディを行った。大都市圏以外の「自立」生活を支える基盤が整備されていないと推測される地域に焦点化し、重度障害をもつ人の生活実態を把握することを目的とした。

遠山研究分担者は、障害者雇用における障害に応じた配慮の実態を分析し、日本における差別禁止法や合理的配慮の導入に向けた課題を抽出する。まず、各機関が実施した調査の結果を用いて、障害者が雇用されている職場で、どのような配慮がどの程度行われているのか、配慮の必要性について企業の側はどのように認識しているのかを分析した。次に、障害者の側は職場での配慮についてどのように感じているのかを分析し、実際の配慮の問題点について検討した。

星加研究分担者は、合理的配慮規定に含まれる免責要件を「過度な負担」と「根本的な変更」という要素に大別した上で、とりわけ教育分野に着目してそれぞれの意味内容や機能について考察した。

研究協力者については、自立生活における介護サービスの質の調査を、サービ

ス利用者と介助者の双方へのインタビュー調査によって明らかにする研究や、カナダにおける知的障害者の直接現金給付制度の実態を調べる研究や、海外におけるダイレクトペイメントを日本に導入の可能性を検討する研究、脱施設化の意義を権利条約から検討する研究、社会的事業所の研究を発展させ、独自の保護雇用に補助制度をもっている自治体の調査研究、さまざまな研究が1年目から発展させた議論として行われた。

研究方法では、ケーススタディにおいては当事者の同意を得て個人情報に留意して実施された。フィールドリサーチについては、団体や自治体の協力を得て、事業の支障とならないように実施された。

委託研究「地域主導による障害者支援プロセスのケーススタディ」を実施した。調査では行政のみならず市民も広く参画して地域主導の障害者支援プロセスを実践している事例として、兵庫県西宮市を取り上げた。地域の実践のなかで、障害者権利条約の掲げる障害当事者の地域生活の実現のための政策的に重要なポイントが明らかにされた。

C. 研究結果

勝又研究代表者（研究分担者）：

障害者権利条約の批准の準備において、第33条；国内における実施及び監視、を実効性あるものとするために、批准国では様々な制度設計と工夫がなされている。韓国政府保健福祉家族部における研究(2009年発行)「障害者差別改善モニタリングシステム構築のための政策研究」(以下「韓国モニタリング研究」と呼ぶ)から、韓国・アメリカ・イギリス・オーストラリア・スウェーデンについてその取り組みを学び、日本における

監視のありかたについて示唆を得た。

岡部研究分担者：

アメリカ・カリフォルニア州における知的／発達障害者の「生活の自律」を前提とする福祉政策と支給決定の実際について制度研究を行いその体系的な理解を得る。本制度に対する DDS (カリフォルニア州発達障害局) 監修の利用者を対象とする標準的な解説書である“Rights Under the Lanterman Act: Regional Center Services for People with Developmental Disabilities”の訳出 (全 313 ページの約 3 分の 1 を抄訳) を行い、支給決定システムを中心とするその制度の概要について、前年度に現地で収集した資料やインタビュー結果も踏まえつつ整理した。

土屋研究分担者：

A 地域はこれまで障害当事者運動があまり盛んではなかった土地である。中心都市 B 市には、1960 年代より大型施設が複数存在しており、施設先行型の都市であるといえる。1990 年代からは、無認可作業所からはじまったグループホーム、相談支援所等が設立されはじめている。

3 名の障害者へのインタビュー調査から、A 地域における「自立」をめぐる困難がみえてきた。その要因としては、社会サービス・介助者の不足、「自立」生活に関するモデルの不在、固定的な自立観、自立生活センターの機能不全がある。

支援者へのインタビュー調査からは、B 市における知的障害者は定位家族に暮らす人が多いこと、自宅から通所施設 (作業所) に通い、親が高齢になると施設に入所するというライフコースが一般的であることが明らかになった。親の

意識としては、子どもとの別居や一般就労には消極的である。

「自立」の支援の方法としては通所施設をベースとして、宿泊体験を経てのグループホーム移行、あるいは他組織との連携というかたちで行われはじめているが、数としては多くはなく、積極的ではない面もみられた。また、支援者が、定位家族において親が子どもをサポートすることを前提として認識している傾向にあることを述べた。これは固定的な自立観を助長したり、本人の望む「自立」を阻害したりする可能性もある。

B 市と、首都圏の福祉に力を入れていることで名を知られ、B 市と人口規模が同じである C 市の事業計画を比較した。実績でも 1.3 倍から 3.7 倍、計画においてはさらに大きな差がみられた。B 市の特徴としては、「共同生活援助・共同生活介護」の支給量が比較的多く、「移動支援」が少ないことがある。前者については、大規模施設が主導し地域移行の受け皿としてグループホームを設置してきたことが背景にあり、後者については公共交通機関が発達しておらず、自家用車が普及していることが要因であると思われる。さらに重要なこととして、訪問系のサービス支給量が少ないことがある。この要因として、B 市においては家族介助志向が強く、自宅で暮らす障害者の介助はその多くを家族に依存している状況があることを述べた。

遠山研究分担者：

厚生労働省「平成 20 年度障害者雇用実態調査」、独立行政法人高齢・障害者雇用支援機構障害者職業総合センター「障害者雇用による企業経営への影響に関する調査」、内閣府「障害者施策総合調査『雇用・就業』に関する調査」の

結果を再集計し、職場での配慮の実態や企業の認識、障害者のニーズを分析した。分析の結果、障害者が雇用されている職場では、実際にある程度の配慮が実施されているが、障害者の求める配慮を満たすには、量的にも質的にも不十分であることが明らかとなった。企業の側は、障害者を雇用するスタート地点での受け入れ体制の整備を必要と感じているのに対して、障害者のニーズは、物理的な環境整備から、労働条件や人事管理面での配慮へとシフトしている可能性が示された。

また、そもそも雇用機会が少ないと感じている障害者も多く、特に不利な人は、現存の法制やサービスからも抜け落ちるおそれがあり、その問題は従来の「合理的配慮」のみでは解決が困難であることがうかがわれた。

星加研究分担者：

本研究を通じて、主に以下の2点の知見が得られた。第1に、「過度な負担」という免責要件が配慮のもたらす利便性の適正水準ではなくその一般性や効率性に重点を置く基準として運用されているために、配慮が「合理的」とされる範囲は、それによって障害学生が「有資格」になる最低限のラインに限界付けられる傾向があることが示された。第2に、「根本的な変更」という免責要件の中でとりわけアカデミック・スタンダードの変更の可否をめぐる司法的判断が、障害学生の訴えを棄却する役割を果たしていることが示され、そのことには一定の正当な理由がある一方でアカデミック・スタンダードそのものが有する非中立性への感受性を封殺する危険性についても顧慮されるべきだという論点が提示された。

磯野研究協力者：

障害者権利条約の批准により合理的配慮の達成が前提となった時、「保護雇用」の位置付けについて考察した。この障害者の就労と所得保障のふたつの課題を踏まえ、これまで障害者の労働・雇用分野における「合理的配慮」を具現化する「保護雇用」のあり方を探求してきた。そして、障害者雇用において「保護雇用」を追及していくことが、社会的弱者全体を対象にした「保護雇用」として波及効果を及ぼす可能性について言及してきた。そして、それを具現化する取り組みとして、各地の社会的事業所制度に注目し、昨年度は滋賀県の社会的事業所制度に関するヒアリングの結果を報告した。今年度も引き続き社会的事業所制度に注目し、北海道札幌市、大阪府箕面市の社会的事業所制度に関するヒアリングを行った。

また、障害者の労働・雇用分野における「合理的配慮」のあり方に関する障害当事者団体と政府からの具体的な問題提起として、全国福祉保育労働組合（以下、「福保労」と略す）と日本障害者協議会（以下、「JD」と略す）がILOに行った「日本の障害雇用政策に関するILO159号条約違反に関する国際労働機関規約24条に基づく申し立て」（以下、「ILO提訴」と略す）へのILOからの報告書（以下、「ILO報告書」と略す）と、厚生労働省に設置された「労働・雇用分野における障害者権利条約への対応のあり方に関する研究会」（以下「研究会」と略す）の「これまでの論点整理」（以下、「中間報告」と略す）に注目し、このふたつの報告書からも、今後の日本における「保護雇用」のあり方を検討した。

大村研究協力者：

障害者権利条約における「福祉的配慮のある雇用」の位置づけを確認するところから始めたい。同条約 27 条（労働及び雇用）においては一般労働市場のみならず「あらゆる形態の雇用」に係るすべての事項について障害に基づく差別が禁止されている。この「あらゆる形態の雇用」の含意を明らかにしつつ、「あらゆる形態の雇用」のうち、一般労働市場での労働（一般雇用）以外の労働である「シェルタードエンプロイメント」に焦点化し、権利条約の枠組みの中での議論の到達点とその課題を確認したい。それらを踏まえて我が国の障害者就労支援施策への示唆についても言及することとする。

木口研究協力者：

障害者が地域社会の一員として生活する仕組みを政策として立案、実行している事例として、昨年度に引き続き、カナダ・マニトバ州で取り組まれている“In the company of friends”制度について検討を行う。昨年度は主に個人予算の枠組みに焦点をあて、制度の概要について検討を行ったが、今年度は制度の本格的な実施に先立って行われたパイロットプロジェクトの始まりから評価に至るまでを検討し、政策としての取り組みに焦点を当てることとする。そのために、マニトバ Family Service から出された、“In The Company of Friends Pilot Project Final Report”に沿って、まず制度の起こりと理念、目標等を確認し、それらを踏まえてパイロットプロジェクトの実施について検討を行い、最終的に計画の目標がどのように達成されたかを確認することとする。

佐々木研究協力者：

重度の障害をもつ人にとっての介助サービスが、単に生きるためだけの必要最低限の支援ではなく、権利条約が保障する「自立した生活」、「地域へのインクルージョン」を実現するために重要な要素の一つであることを確認した上で、「自立した生活」、「地域へのインクルージョン」を現実のものとするためには介助サービスがどのようにあるべきかを考察する。

白瀬研究協力者：

イギリスにおいて、様々な省庁が携わる障害者施策を統括している障害者問題対策局（Office for Disability Issues）という組織を取り上げる。障害者問題対策局は、「障害者の権利条約」の批准を受けて、イングランドの省庁間だけでなく、ウェールズ・スコットランド・北アイルランド政府間との調整役も積極的に担っていくことになっている。したがって、今後のイギリス障害者施策を理解していく上で、施策間の関連性を含めて政策動向の全体像を包括的に概観することは、現在「障害者の権利条約」の批准に向けた環境整備が進められている日本に対して、様々な示唆を与えてくれるに違いない。

このような目的のもとで、本稿はまず 2 節で、障害者問題対策局の役割と設置に至る状況について整理する。続く 3 節で、障害者問題対策局が目指す理念の一つであり、主要な取り組みである自立生活の推進に関して検討を進める。4 節においては、自立生活と密接に関連する諸施策の「個別化」の潮流について考察をする。そして過去 5 年間の到達点と今後の課題を 5 節でまとめ、イギリス障害者

施策から得られる示唆を導き出したい。

中原研究協力者：

障害者権利条約の第 19 条では、障害者の自立生活と地域社会へのインクルージョンについて規定がなされ、居住に関する選択の自由と「特定の生活様式（施設を含む）」での生活を義務づけられないことが明記されている。日本では、他の先進諸国の動向に反して入所施設が増え続け、今なお入所施設を擁護する主張も散見される。本研究では改めて脱施設化の意義を検討すべく、スウェーデンでの障害者政策に着目した。入所施設についてどのような議論がなされ脱施設化や施設解体に結び付いたのか、そのプロセスと理論に注目し、整理を試みた。

西山研究協力者：

日本の障害者福祉制度にダイレクトペイメントを導入する場合に、どのような問題があり、どのような制度改正や条件整備が必要か、について検討するものである。

山村研究協力者：

アメリカにおける研究から、精神障害者のために必要となる合理的配慮の中心は、物質的な環境よりも業務内容や勤務体制などのシステムや規則の変更や、他の従業員との関係性における配慮となっている。

このことにより、まず、合理的配慮に付随して課題となる過度の負担についても、いわゆる経済的負担はそれほど大きくはならないことが、精神障害者の合理的配慮における特徴であるといえる。しかし逆に、物質的でない部分での配慮が重要となるために、当事者だけでなく職場の他の従業員への影響が大きくな

ることも特徴といえる。

委託研究「地域主導による障害者支援プロセスのケーススタディ」：

この兵庫県西宮市の調査で分かったことは、西宮市と障害者市民や障害者団体と、その間をつなぐ、相談支援機関のトリニティー関係の重要さである。西宮市が、今後わが国の、ポスト障害者自立支援法の先取りが少しでも可能となったのは、この三者が、相互にエンパワーし合いながら、それぞれをレベルアップしてきたからに他ならない。それでも、これまで見てきたように、「支援費制度」の柔軟性をなくした「障害者自立支援法」のものでは、西宮市といえども、茨の道を歩まざるを得なかったわけである。とりわけ「障害程度区分」が、サービスの種類や量をリジッドに規定していることや、地域生活支援事業に組み込まれた移動・社会参加支援や相談支援事業の絶対的な予算制約が、各自自治体を瀕死の状態に追いやっていることは明らかである。

D. 考察

勝又研究代表者（研究分担者）：

「韓国モニタリング研究」は監視（モニタリング）の機能を 4 つに整理している。

①一致機能：事業計画と関係する管理者と利害当事者の行動が、議会や規制機関、その他政策専門機関が提示した基準及び手続と一致するのかを把握。

②監督機能：特定された対象グループに分配しようとした資源とサービスが実際与えられたのかを把握。

③会計機能：長期間にわたる政策や計画の施行（資源の投入）により現れる社会の経済的な変化（政策成果）に関する

情報の生産に役に立つ。

④説明機能：政策と計画の結果及び運営状況の説明。

また、監視の種類をプログラムモニタリングと成果モニタリングの2つに整理している。前者は差別禁止法の順守の確認、後者では、法が本来意図した目標を達成したのかを評価し、問題がある場合は政策の執行過程を検討する。

韓国においては、障害者差別のモニタリングの指標の開発について様々な研究と実践が行われていることが紹介されている。プログラムモニタリングにおいて客観的で効果的な指標の開発が不可欠との認識があることは興味深い。

「韓国モニタリング研究」では、各国の障害者差別禁止法制の比較を丁寧におこなっている。

岡部研究分担者：

リージョナルセンターサービス制度の理念や利用の実際について具体的なかつ平易に説明した本文の検討を通じて、社会福祉基礎構造改革による福祉サービスの利用制度化とその延長にある障害者自立支援法の支給決定システムを批判的に再検討しうる参照枠組みを得ることができた。

土屋研究分担者：

自立支援法下での、サービス供給に関して、地域間格差の現状の一端が明らかになった。A地域での「自立」は困難であり、より充実したサービスの供給をもとめて障害者が都市部へ移動していく、サービス供給量が増えず、地域での自立が困難になるといった悪循環が生じている。こうした悪循環を断ち切る1つの手段として、「障害者自立支援協議会」がその機能を発揮し、社会資源を開発し、

それをモニタリングしていく必要性を述べた。

またA地域においては、「自立」モデルが不在であり、固定的な自立観がある。ここから、障害者・支援者および家族への「自立」へのエンパワメントの重要性が導き出される。この機能を担う機関の1つとして、自立生活センターが挙げられるだろう。もちろんどれほど重い障害をもつ人であっても地域で生活をするというパラダイムシフトは必要不可欠である。そのうえで、画一的ではない「自立」のあり方を提示しつつ、障害をもつ人をエンパワメントしていくことが重要であると思われる。

遠山研究分担者：

職場での障害に応じた配慮を量的にも質的にも確保するためには、「合理的配慮」を制度化し強制力をもたせる必要がある。また、雇用の質を高めることに加え、障害者雇用を量的に拡大することも依然として重要である。

とりわけ「能力的な不利」をかかえる障害者の問題は取り残されてしまう危険性がある。そうした不利な人々の問題も解消するためには、「合理的配慮」概念を再検討することが求められる。

星加研究分担者：

合理的配慮規定に含まれる免責要件は「非差別だが平等でない状態」を許容する基準という性格を帯びており、基本的に抑制的に解釈されるべきであると考えられる。その観点からは英米の差別禁止法制における「過度な負担」と「根本的な変更」に関する過重性基準の運用には幾つかの問題が含まれており、より柔軟な運用を可能にするための手法を検討する必要がある。

磯野研究協力者：

各地で独自に行われている障害者雇用施策を見ると、「障害者権利条約」が求める障害者雇用の実現に向けたヒントがあるばかりではなく、障害者を含めた労働弱者全体を対象にした「保護雇用」を日本でどのように実現すべきかのヒントも見えてくる。本研究は、特定非営利活動法人共同連が中心になって各地で取り組んでいる社会的事業所制度に注目してきた。今年度行った北海道札幌市と大阪府箕面市におけるヒアリングの結果を報告する。

大村研究協力者：

シェルタードエンプロイメントに関する条約制定過程における議論の状況から、一般労働市場を前提としたとき、実際には多くの障害者がシェルタードエンプロイメント等にあるという現実とは大きな乖離があり、彼らの権利の保護をどのような形で条文にするかが焦点となった。

佐々木研究協力者：

介助サービスを利用し地域で生活する障害者へのインタビュー調査を行った。

倫理面での配慮については、調査実施にあたり調査協力者へ事前に趣旨を説明し、録音機を使用する際は同意を得てから使用した。

白瀬研究協力者：

近年のイギリスでは、障害者の自立生活の推進が大きな政策目標の一つになっている。イギリスで最初に自立生活センターが設立され、自立生活運動が実質的に開始されたのは、1980年代半ばの

ダービーシャーとハンプシャーにおいてであった。

自立生活は、幼児期から成人期への移行期、成人後の生活や就労、高齢期まで、障害者が直面する生活のすべての面におよぶものである。障害者権利委員会（Disability Rights Commission）の定義によれば、自立生活とは、「すべての障害者が、家庭や職場において他の市民と同様に、地域社会のメンバーとして、同じ選択とコントロールと自由を保持する」とされ、それは「障害者が「あらゆることを自ら行う」ことを必ずしも意味するわけではなく、必要とする何らかの実際の支援というものが、自らの選択と意思をもとにしてなされる」ということである。

近年の障害者向けのサービスに関して、イギリス政府は急速に「個別化」の方向性を打ち出すようになった。個別化とは、障害の社会モデルに即した、より利用者中心で包括的なアプローチをとることであり、その主要な戦略として、自立生活の推進がある。そして、個人の選択とコントロールがサービス提供上の中心課題となり、「個別化された予算（individualised budgets）」として制度化が進められた。

中原研究協力者：

スウェーデンにおける入所者数の推移をみると、1970年代前半から2000年にかけて、ほぼコンスタントに入所者数が減少していることに気づく。今回の検討から知的障害者に関して、1970年代は中・軽度の人を中心に地域生活移行が進み、80年代以降、社会サービス法、新援護法、さらにはLSS法の後押しを受けて、より重度・重複の当事者の地域生活移行が進んだものと推察される。

西山研究協力者：

ダイレクトペイメントを日本の制度に導入する場合の問題点の考察を、(1) 障害者への現金給付の前払い、(2) パーソナルアシスタントの利用、(3) 障害者による利用計画の作成、(4) 障害者とサービス事業者との契約、(5) 支援機関の位置付け、などの視点から考察した。

山村研究協力者：

アメリカにおける精神障害者への合理的配慮規定の運用の実態を明らかにし、昨年度の研究結果と併せて、わが国で求められる精神障害者への合理的配慮と、それに関連して起こりうる課題を整理し、今後の障害者権利条約の批准に向けた一助となる知見の提示を試みるものである。

委託研究「地域主導による障害者支援プロセスのケーススタディ」：

障害者自立支援法で規定された「障害福祉計画」も2009年度から2期目に入った。同計画は、市町村レベルの事情を十分に斟酌して策定されることが必要であることは言うまでもない。しかし、現実には国の示した数値目標を按分することから抜け出せない自治体も多い。それでは、当該地域に暮らす、あるいは施設・病院を出て地域生活を始めようという障害者のニーズを自治体がくみ取ったことにはならない。障害者のニーズを的確に障害者支援施策に反映させるためには、自治体のみならず権利擁護に取り組む組織や障害者団体など地域全体で支援プロセスを構築していく必要がある。

本調査では、行政のみならず市民も広く参画して地域主導の障害者支援プロ

セスを実践している事例として、兵庫県西宮市を取り上げた。同市は、古くから障害者団体による地域活動が活発で、市民レベルでの重度障害者支援の実績が豊富である。特に重症心身障害者など、多くの地域では施設入所が当たり前とされてきた人たちの地域生活支援にも取り組んでいる点に特徴がある。

他方、行政側も地域資源と積極的に関係を持って体制を構築している。特に、2003年度にスタートした支援費制度実施に併せて、同市は地域の障害者団体等と連携して『西宮市支援費支給基準ガイドライン』を策定し、ニーズを勘案した支給決定を実施したことは特筆すべきことである。

本研究では、同市において、この『西宮市支援費支給基準ガイドライン』がどのような経過を経て作られたのか、そしてどのように使われ、どのようなインパクトを社会に与えたのかについて分析した。このことを通して、自治体レベルで障害者のニーズを的確に反映させた政策をどのように構築しうるかについて検討した。

E. 結論

勝又研究代表者（研究分担者）：

障害者権利条約の実効ある監視を行うためには、差別禁止法の制定が不可欠であり、人権機関との関係と連携が国内的に整理される必要がある。

日本においては遅れている人権監視機能の整備が優先されるべきことではあるが、具体的な差別是正による人権意識の向上および政策における「インクルーシブな社会の構築」の重要性が認識されるためには、障害者権利条約の批准を機にパリ原則に基づく監視機構の設立は日本の人権政策に大きな前進をもた

らす効果が期待できる。日本におけるこれまでの「審議会」方式を見直し、監視へと変革していくことは、障害者政策のみならず、男女共同参画政策、外国籍国内居住者を含むすべての人権擁護にとって重要で効果的なツールとして認識されるべきである。

岡部研究分担者：

リージョナルセンターサービス制度の特徴は以下の4点に整理できる。

(1) 「受給者本位」の制度化

①受給者を明確に権利主体として位置づけている、②支給決定機関がサービスの提供責任をもっている、③支給決定されたサービスの費用は政府が提供責任を有する。

(2) 医学モデルと社会モデルのハイブリッド

サービス利用ニーズに基づき一定程度フレキシブルな認定が可能な医学モデルと社会モデルのハイブリッドの利用資格認定システムとなっている。

(3) パーソンセンタード・アプローチ

生活の主体者（パーソン）としての利用者に焦点をあて、利用者本人を含むチームが合議に基づき目標(goal)を達成するための個別の課題(objective)達成に必要な「サービスと支援」を確定していくという支援計画作成方式となっている。

(4) 交渉決定モデル

支給決定プロセスにおいて、決定過程への当事者参画と立場の異なるチームによる合議調整が基本とされている。

(5) アドボカシー

支給決定機関を含む行政当局に対して利用者のサービス受給権確保を直接の目的とする強力なアドボカシー・システムが構築されている。

知的障害者の「生活の自律」を前提

とする福祉政策と支給決定システムを構想するための参照枠組みを得ることができた。

土屋研究分担者：

本研究は、経済面・生活面での障害者の自立支援のあり方を探るための基礎的データとなることが期待される。

本稿で明らかにされたのは、サービス供給のみならず、当事者・支援者・家族の「自立」への意識に関する地域間格差であった。

地域間格差については、従来はホームヘルプサービスの支給量といった一面的数値で測られることが多かったが、地域生活が可能であるかという視点から、あらためてデータを検討する必要性が示唆された。

また、格差を埋めるためには、サービスや制度や人材を充実させていくことは必要不可欠であるが、同時に、当事者や支援者・家族へのエンパワメントも考えていくことが求められる。これは政策論議のなかにも取り入れていく必要があることが示された。

遠山研究分担者：

障害者雇用における「合理的配慮」は、米英での差別禁止法の施行や障害者の権利条約の採択以降、当事者や研究者の注目を集めてきた。国内でも差別禁止法制および合理的配慮の導入に向けて、議論が重ねられているところである。国際的な政策動向を把握し、新たな理念・概念の内容や実施事例を捕捉することは重要であるが、国内での配慮の実施状況や障害者のニーズを分析し、実態的な側面から「合理的配慮」の課題を見出すとともに、制度化の方途を探ることも必要だろう。

本稿の分析により、実際の職場です
で「合理的配慮」に該当する対応が行
われていることがわかったが、その実施
程度や内容は、必ずしも障害者のニーズ
を十分に満たすものでないことも明らか
となった。このことから、障害に応じた
配慮に対する企業の認識を高めること
が急務であり、そのためには「合理的
配慮」を、強制力をもつ形で義務づける
必要があるといえる。また、企業が障害
者雇用を法令遵守や社会的責任の一環
として位置づけ、義務を遂行しようとし
ていることも示された。ここに、「合理的
配慮」を制度化しうる可能性を見出す
ことができる。

しかしながら、現存の「合理的配慮」
のままでは「能力的な不利」をかかえる
障害者の問題の解決は難しい。今後の研
究では、「障害にもとづく差別」や「合
理的配慮」といった概念を根本から見直
すとともに、「機会平等」のあり方やそ
れを実現する政策を構想していく必要
がある。

星加研究分担者：

本研究は、障害者権利条約批准の現実
的なスケジュールと差別禁止法制の制
定の可能性を睨んだ日本の現状に照ら
して、合理的配慮規定の解釈と運用に
関する政策的インプリケーションを得る
ことを目的としている。また、教育分野
に特に焦点を当てた研究を行った含意
は次の2点である。第1に、従来の合
理的配慮概念についての検討は雇用・就
労分野に集中する傾向があり、それに
比して教育分野における理論的検討が
十分になされていない点である。第2
に、雇用・就労分野と教育分野では義
務付けられる配慮提供の性質や範囲が
法的にも理論的にもやや異なっており、
教育分野

における合理的配慮の運用に当たって
は免責要件をより厳密かつ抑制的に理
解すべきであると考えられる点である。

磯野研究協力者：

「福保労」と「JD」が行った「ILO
提訴」に対する「ILO 報告書」、「研究会」
の「中間報告」、ふたつの報告書から、
今後の日本における「保護雇用」のあり
方を検討した。また、北海道札幌市、大
阪府箕面市の社会的事業所制度に關す
るヒアリングの報告をとおして、障害者
雇用において「保護雇用」を追及してい
くことが、社会的弱者全体を対象にした
「保護雇用」として波及効果を及ぼす可
能性について言及してきた。

国内各地の社会的事業所制度の取
り組みを検証すると、それぞれの地域性
が反映されていると同時に、今後各地で
社会的事業所制度を制度化する多くの
示唆が含まれている。現在、三重県など
においても社会的事業所制度の創設が
模索されており、今後、これらの示唆が、
各地の制度化にどのように活かされる
のかに関して検証していきたい。

そもそも、滋賀県、箕面市、札幌市に
おける社会的事業所制度も、自治体の財
政状況や地域の経済状況などに影響さ
れ、大きな転機を迎えている。それら、
現在制度化されている社会的事業所制
度の今後に関しても、引き続き追跡調査
を行っていきたい。

また、「障がい者制度改革推進会議」
の議論から、社会的事業所の法制化も
検討されており、既に社会的事業所が
制度化されている自治体や障害当事者
団体、共同連などが社会的事業所の法
制化に向けての活動を加速させている。
これらの活動にも引き続き注目してい
きたい。加えて、それぞれの団体がモ
デルに挙げ