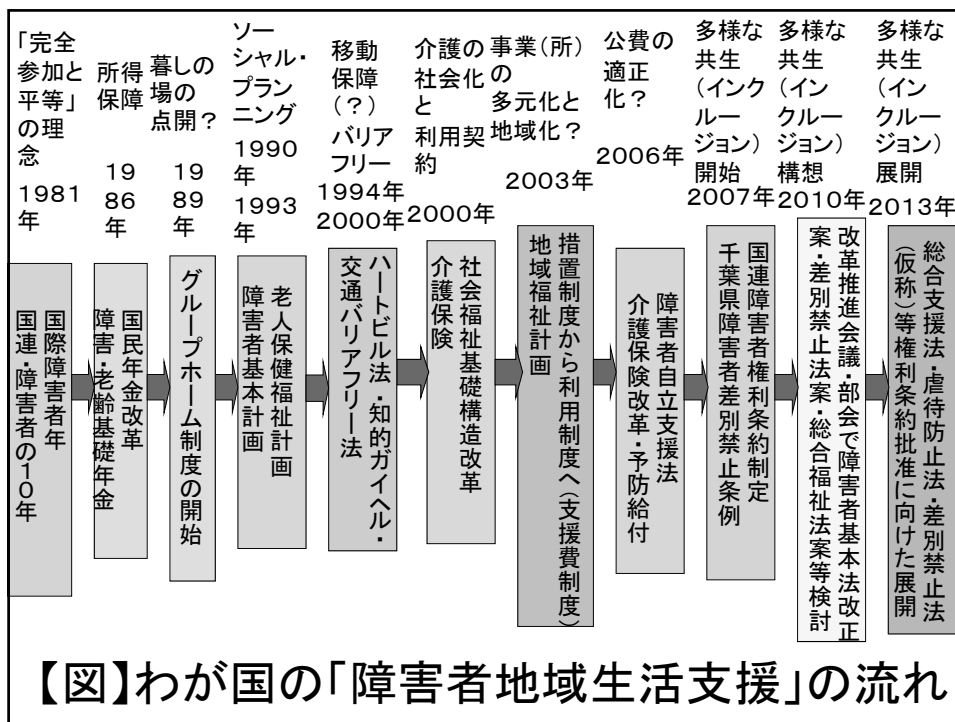


市町の障害者計画等の理念と  
差別解消法の施行に向けて

西宮市権利擁護支援センター運営委員長  
NPO法人おおさか地域生活支援ネットワーク理事長  
北野誠一  
(3月12日障害者フォーラム)

まず、国連の障害者権利条約に至る流れと、  
障害者計画等に真に求められるものについて  
見てみましょう。



### 国連障害者権利条約の条項(2006年12月制定)

総則部分・一般規定(1条から9条):条約全文にかかる基本的な概念・原則です。  
1条「目的」 2条「定義」 3条「一般原則」 4条「一般的義務」 5条「平等及び非差別」 6条「障害のある女性」 7条「障害のある子ども」 8条「意識向上」 9条「アクセシビリティ」

個別規定(10条から30条):教育や労働、自立生活などの中身の部分です。  
10条「生命に対する権利」 11条「危険のある状況及び人道上の緊急事態」 12条「法律の前における平等な承認」 13条「司法へのアクセス」 14条「身体の自由及び安全」 15条「拷問又は残虐な、非人道的な若しくは品位を傷つける取り扱い若しくは刑罰からの自由」 16条「搾取、暴力的及び虐待からの自由」 17条「個人のインテグリティ[不可侵性]の保護」 18条「移動の自由及び国籍」 19条「自立した生活[生活についての自律]及び地域社会へのインクルージョン」 20条「個人の移動性」 21条「表現及び意見の自由並びに情報へのアクセス」 22条「プライバシーの尊重」 23条「家庭および家族の尊重」 24条「教育」 25条「健康」 26条「ハビリテーション及びリハビリテーション」 27条「労働及び雇用」 28条「十分な生活水準及び社会保護」 29条「政治的及び公的活動への参加」 30条「文化的な生活、レクリエーション、余暇及びスポーツへの参加」

実施規定(31条から40条):条約実施のための国内的、国際的モニタリングなどについて規定した部分。

国内モニタリングの規定は、他の人権条約にない新しいものです。  
31条「統計及びデータ収集」 32条「国際協力」 33条「国内的な実施及び監視(モニタリング)」 34条「障害のある人の権利に関する委員会」 35条から40条:その他履行に関する条項

## 国連障害者権利条約第19条では

第19条「障害のあるすべての人に対し、他の者と平等な選択の自由を有しつつ地域社会で生活する平等な権利を認め、……完全なインクルージョン及び参加を容易にするための効果的かつ適切な措置をとる。

- (a) ……どこで誰と生活するかを選択する機会を有すること並びに特定の施設等で生活する義務を負わないこと
- (b) 地域社会における生活及び地域社会へのインクルージョンを支援し、地域社会からの孤立及び隔離を防止するために必要な在宅サービス、居住サービスその他の地域社会支援サービス(パーソナル・アシスタンスを含む。)を障害者が利用することができること。
- (c) 一般住民向けの地域社会サービス及び施設が、障害者にとって他の者と平等に利用可能であり、かつ、障害者のニーズに対応していること。」

## 国連障害者権利条約第19条では(続)

- この(a) + (b) + (c)が意味しているのは、地域社会で普通に参加・参画できるサービス(支援と住まい)を保障することによって、本人にリアリティーのある選択肢を保障し、本人が望まない施設・病院生活を強いられないようにすること。
- (a)の地域自立生活は、(b)の地域の中でのサービスのみならず、(c)の地域での市民としての役割・参加の自由と広がりが無ければ、結局小さな施設(GH?等)で、あてがわれたサービスを受けるだけの無力で受動的な障害者に留められてしまうことに注意！！

## 医学モデルから社会関係モデルへ

- 障害者権利条約の示す医学モデルから社会関係モデルへのパラダイムチェンジとは、
- 医学的診断等による個人の病理・機能障害理解(あんたが問題!)から、本人の人間関係・社会関係の障壁(バリア)が生み出す市民生活・参加の制限・排除の解消と、必要な理解・共感や支援・合理的配慮の展開(みんなで何とかしよう!)を意味する。
- 結局、障害者問題やホームレス問題や触法問題や引きこもり問題等には、本人をめぐる関係性のゆがみや希薄性(剥奪ー排除)の問題があり、
- 薬やホカベンや6畳部屋だけではどうしようもない問題(湯浅誠の言うハウスレス vs ホームレス)

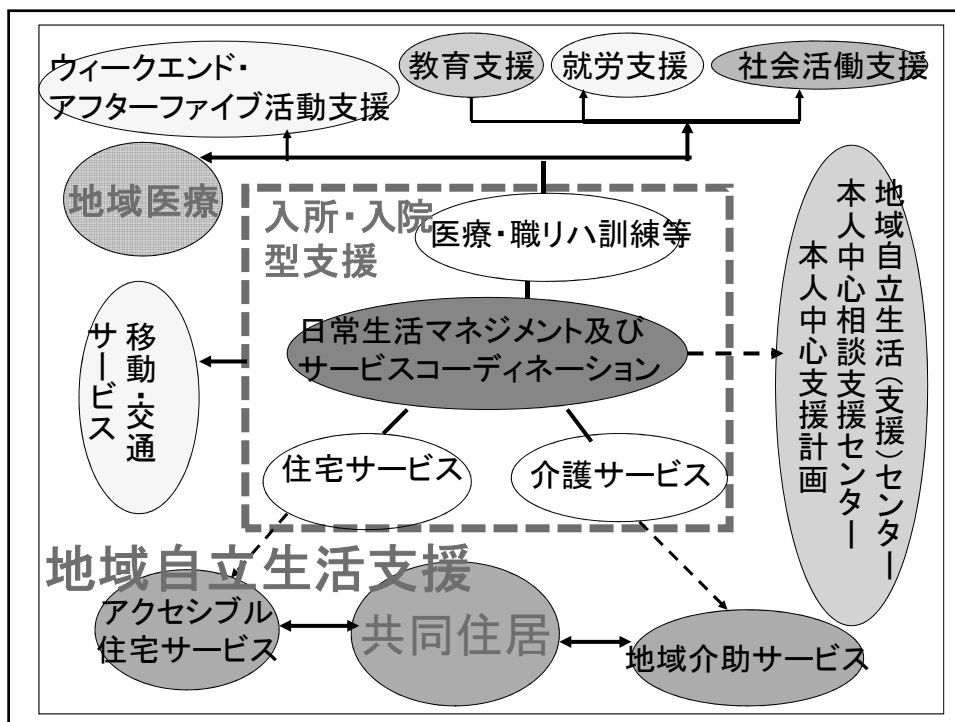
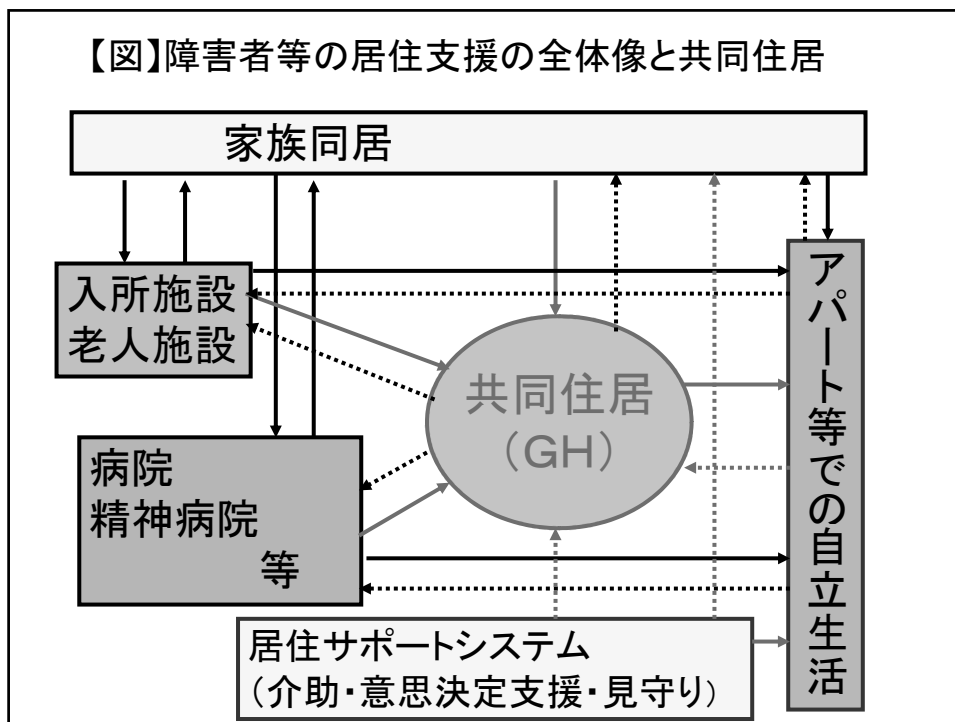
## 市町障害者計画に真に求められるもの

- ①障害者計画における、他の計画とのつぎ合わせと積み上げ(子育て・教育・住宅・街づくり・保健医療・防災等)
- ②施設・病院からだけでなく、在宅からの地域移行・地域定着のニーズの把握と、必要な地域生活支援の積み上げ
- ③障害者の地域生活の展開上起って来る、各種の差別的事象に対する差別解消法の展開
- ④ ①②③等の各種の問題やニーズを受けとめ、障害者本人の意思決定・表明支援を行う本人中心相談支援の展開

次に、入所施設(病院)と  
暮らしの場・共同住居(GH)  
について、考えてみましょう。

### 今なお「親亡き後」論が語られていること

- 成人した障害者の介助・支援がいまだに家族頼みであることの問題が、ここにきてまたクローズアップされてきた。
- 2011年の北日本大震災における障害者の生活困難に関する現地調査で分かったことは、障害者の地域支援の拠点が崩壊したのではなく、家族介助者が障害者を介助できない状況が生まれたからであり、家族依存の障害者介助・支援の実態が露呈しただけであることが判明した。
- 最近各地で親等が倒れた後、支援につながらずに障害児・者が孤立死したマスメディア報道の事例が、氷山の一角であり、そこにはその予備軍である「老障介護」問題が潜んでいる。
- 総合支援法の地域移行・地域定着支援の対象拡大が、「老障介護」を含む在宅からの地域移行支援の拡大に一機に展開できないところに、わが国の弱点が垣間見える。



## 施設(病院)生活支援とは何なのか①

- 入所施設(病院)は、[図]にもあるように、本人自身では管理できない、本人達の日常生活を強制的に管理し、本人自身ではコーディネーションできない、三種類のサービスを画一的にコーディネーションすることによって、
- トータルに生活を支援しているところとされている。
- ところが、実際は、その強制と画一化のために、地域で生活する際に最も必要な、意識的・無意識的に一定の緊張感をもって、自分の体調を維持・管理し、自分の日常生活を自分で組み立てて、自分に必要なサービスをコーディネーションする力(エンパワーメント)が、支援されるどころか、奪われてしまっている。

## 施設(病院)生活支援とは何なのか②

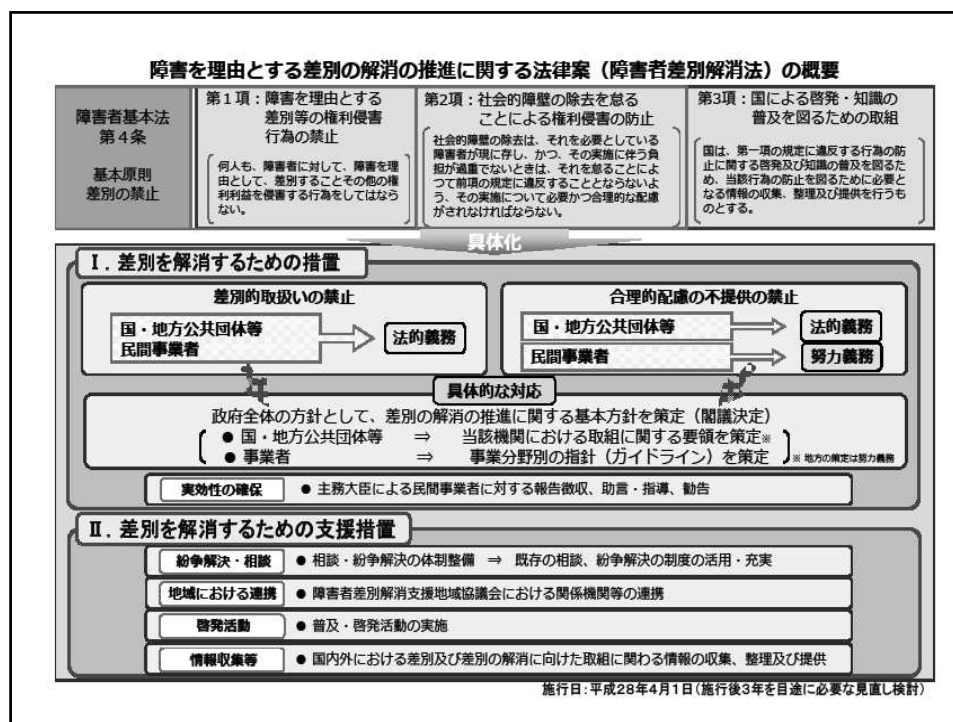
- 例えば、自分の日常生活の諸活動を自分で組み立てる「時間管理」や、そのために必要な費用を、月々の生活費との関係で調整する「金銭管理」や、「服薬管理」(not投薬管理)などが、身につかないどころか阻害されている。
- また、社会的にも生理的にも、非社会的無菌状態に置かれているために、自己治癒力も抵抗力も磨滅し続けやすい。
- それゆえに、[図]にもあるように、そのことを支援する自立生活プログラムと、ケース(ケア)マネジメントが必要となるが、施設・病院内でそれをするのは、不可能。同じ職員や、同じ管理システムや、同じ環境・雰囲気の中で、ある部分だけ本人の自己管理を徹底することなど、絵に描いた餅でしかない。

「差別解消法」「虐待防止法」と  
「総合支援法」等は車の両輪

- 地域生活に必要な不可欠な、教育システムや就労システムやバリアフリーシステムや日中活動システムや介助システムや相談支援システム等がなければ、差別や虐待を防止することも阻止することもできない。
- 施設・病院内の職員の質量が担保されなければ、支援ニーズの無視や、拘禁・拘束が無くなることはない。
- 一方、福祉(医療)サービス利用者が、権利として簡便に苦情申立と救済が可能なシステムがなければ、基本的人権は絵に描いた餅。
- 多くの障害者が希求する「差別禁止法」「虐待防止法」のためにも、「自立支援法」の構造的問題を越えた「障害者総合支援法」の内実が肝要。

続いて、差別解消法における  
合理的配慮と意思決定・表明支援  
と後見(的)支援の関係について、  
見ておきましょう。





## 旧来の後見(的)支援＝脱エンパワーメント 援助 vs 新しい後見(的)支援＝自立支援

- 旧来の後見(的)支援は、「第三者が介入することによって、無力な本人を権利侵害からできる限り遠ざけ、保護し、本人の生命や財産等を保護しようとするあり方」
- そのために、全面的後見を基本として、危険性の度合いによって、一部自己決定を認めるというアプローチ
- 新しい後見(的)支援は、「どんな重い障害を持つ人も、その生活の中で、様々な形で自己決定・選択を行っていることへの理解・共感と、そのことが可能となるように、本人の決定権や選択権を最大限支援するあり方」
- そのため、全面的後見を極力退け、やむおえない代理判断の不可欠部分にのみ、部分後見を認めるアプローチ

## 成年被後見人の選挙権はく奪は憲法違反の地裁判決(平成25年3月14日判決要旨より)

このように、成年被後見人とされた者が総じて選挙権を行使するに足る能力を欠くわけではないことは明らかであり、実際に、自己の財産等の適切な管理や処分はできなくとも、選挙権を行使するに足る能力を有する成年被後見人は少なからず存すると認められる。

ウ そして、翻って考えるに、そもそも後見開始の審判を受け、成年被後見人になった者も、我が国の「国民」である。憲法が、我が国民の選挙権を、国民主権の原理に基づく議会制民主主義の根幹を成すものとして位置付けているのは、自らが自らを統治するという民主主義の根本理念を実現するために、様々な境遇にある国民が、この国がどんなふうになったらいいか、どんな施策がされたら自分たちは幸せかなどについての意見を、自らを統治する主権者として、選挙を通じて国政に届けることこそが議会制民主主義の根幹であるからにほかならない。

## 国連障害者権利条約第12条は、アメリカにおいても、大きな影響を与えつつある。

- 例えば、2013年にバージニア州の29歳のダウン症の女性が、これまでの後見支援ではなく、Supported Decision Making(支援を受けた決定)に基づいて、誰とどこでどんな生活をするのかを決める権利を勝ち取る画期的な裁判があったことが報告されている。(註00 “Supported Decision-Making : An Agenda For Action” Quality Trust 2014)
- 以前は、彼女の両親の申請で、裁判所は両親を後見人として、彼女をグループホームに措置し、そこでは、携帯電話やパソコンが取り上げられ、友人関係も制限された。彼女は、小さな販売店のオーナー夫婦と一緒に暮らしてその店で働くことを希望し、彼女に支援者達と裁判を起こして勝訴したというのがその経緯である。
- 幾つかの新聞が、彼女の裁判を記事に取り上げており、若干情報が分かりにくい点もあり、読者からのコメントも、きわめて多様であるが、重要なことは、彼女の意思決定とその支援が第1に大切にされ、さらにはそのためにはどのような地域生活支援が彼女に必要なのかが、極めてまっとうに議論されているというその事態である。

## 障害を理由とする差別の解消の推進に関する 基本方針(1)合理的配慮の基本的な考え方

【ア】… 法は、権利条約第2条における合理的配慮の定義を踏まえ、行政機関等及び事業者に対し、その事務・事業を行うに当たり、個々の場面において、障害者から現に社会的障壁の除去を必要としている旨の意思の表明があった場合において、その実施に伴う負担が過重でないときは、障害者の権利利益を侵害することとならないよう、社会的障壁の除去の実施について、必要かつ合理的な配慮（以下「合理的配慮」という。）を行うことを求めている。

合理的配慮は、障害者が受ける制限は、障害のみに起因するものではなく、社会における様々な障壁と相対することによって生ずるものとのいわゆる「社会モデル」の考え方を踏まえたものであり、障害者の権利利益を侵害することとならないよう、障害者が個々の場面において必要としている社会的障壁を除去するための必要かつ合理的な取組であり、その実施に伴う負担が過重でないものである。

### (1) 合理的配慮の基本的な考え方(続)

- 【ウ】 意思の表明に当たっては、具体的場面において、社会的障壁の除去に関する配慮を必要としている状況にあることを言語(手話を含む。)のほか、点字、拡大文字、筆談、実物の提示や身振りサイン等による合図、触覚による意思伝達など、障害者が他人とコミュニケーションを図る際に必要な手段(通訳を介するものを含む。)により伝えられる。

また、障害者からの意思表示のみでなく、知的障害や精神障害(発達障害を含む。)等により本人の意思表示が困難な場合には、障害者の家族、介助者等、コミュニケーションを支援する者が本人を補佐して行う意思の表明も含む。

なお、意思の表明が困難な障害者が、家族、介助者等を伴っていない場合など、意思の表明がない場合であっても、当該障害者が社会的障壁の除去を必要としていることが明白である場合には、法の趣旨に鑑みれば、当該障害者に対して適切と思われる配慮を提案するために建設的対話を働きかけるなど、自主的な取組に努めることが望ましい。

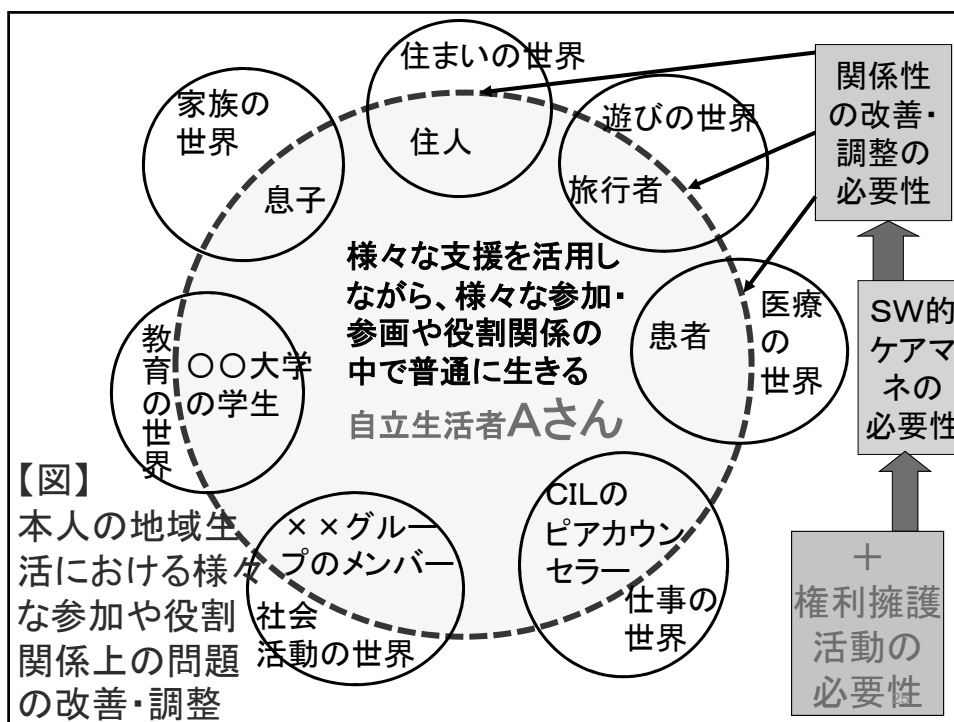
## 差別解消法における「合理的配慮」 としての「意思決定・表明支援」

- その参加・関係状況にいる本人の意思(思い)を確認し、支援の必要性を共に考え、本人がその必要性を表明することを支援する「意思決定・表明支援」こそが、合理的配慮の前提としての合理的配慮であり、
- それが無ければ、「本人からの訴えが無かったから」、あるいは、「本人が自分から諦めたから」、「ちょっと本人にはハードルが高かったから」と言った、参加排除の言い訳(エクスキューズ)がまかり通ってしまい、
- 高齢者や女性を含むすべての障害のある市民の、普通の市民としての社会参加・参画(学ぶ・働く・暮らす・遊ぶ)を阻害し、支援を受けるだけの無力で依存的な障害者のままの旧態依然たる差別的な状態が続くことになりかねない。

## 意思決定・表明支援とは、

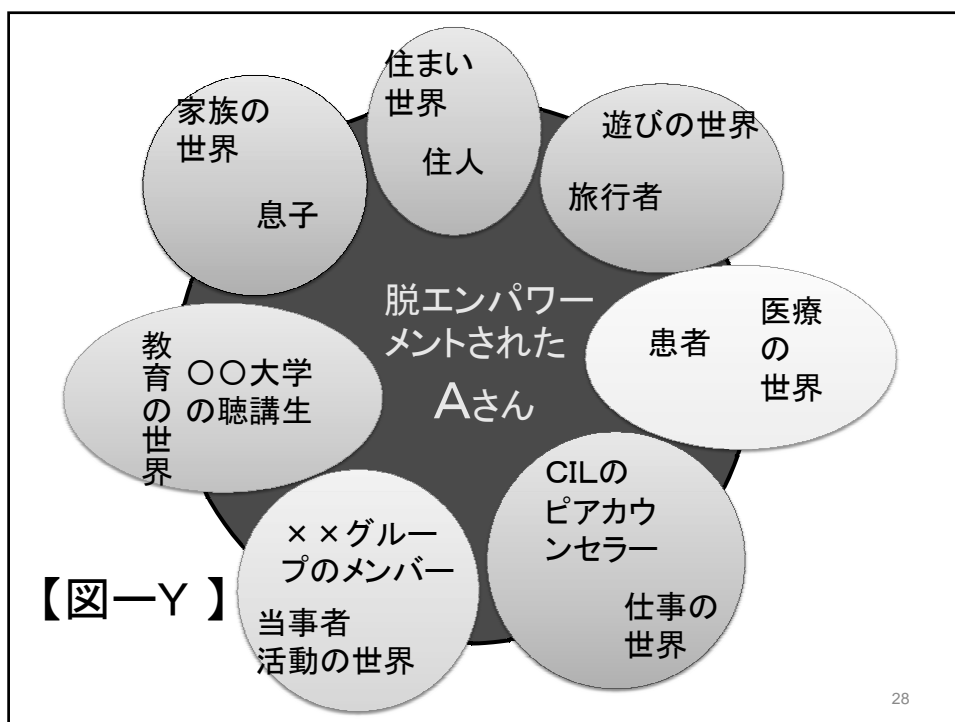
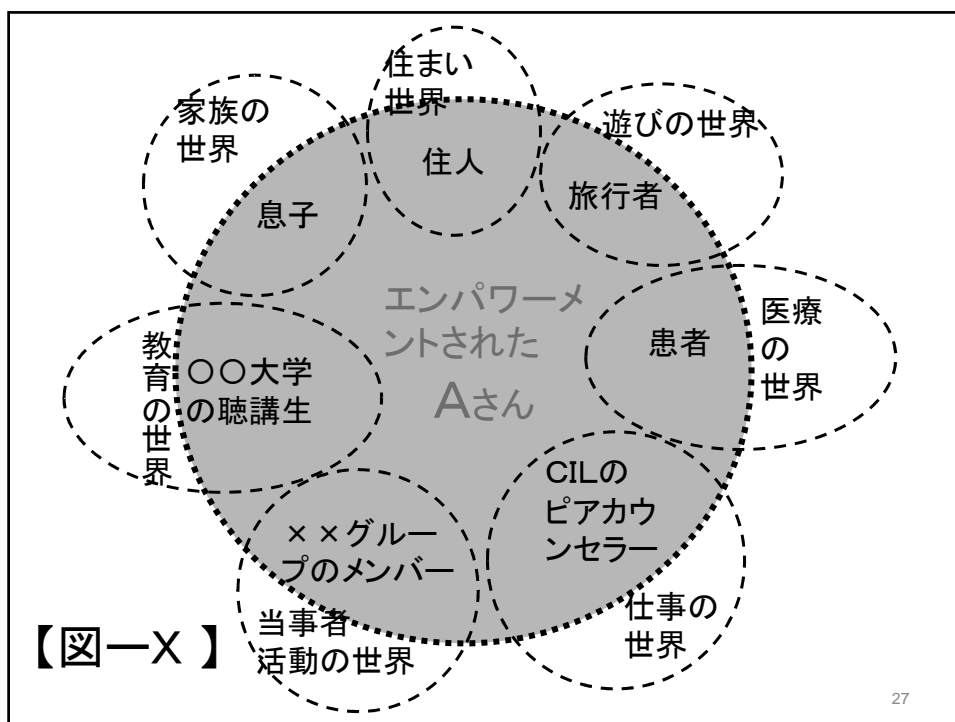
- ①エンパワーメント支援の原則のもとで、その社会参加の選択肢の幅を広げる体験を共に繰り返し、本人の年齢・性別に一般的な社会参加・参画の広がりを本人と共に楽しめること
- ②本人の使いうるあらゆる表現・表出・表明方法を駆使して、本人がその思いを表明することを支援すること
- ③常に複数の支援者と多様な専門職のチェックに開かれた状況を設定し、自分の立ち位置や影響力に自覚的であること
- ④リスクや失敗を犯す本人の自由を支えながら、本人のリスクやクライシスに関して、それを常に本人とコミュニケーションしサポートすること

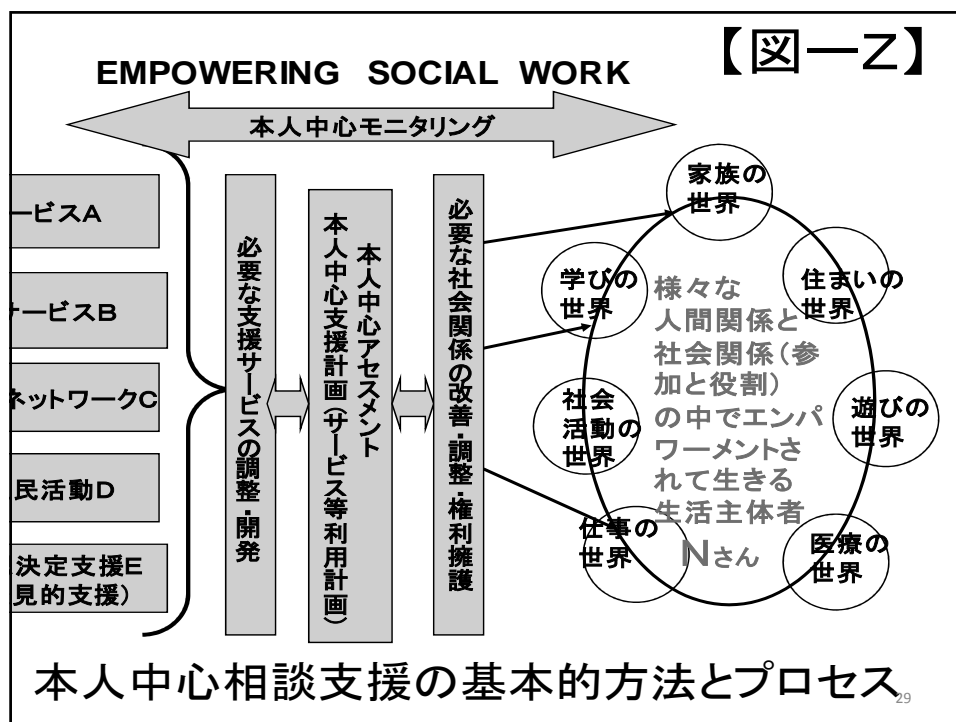
24



## エンパワーメント(共に生きる価値と力を高めること=共生力)とは

- エンパワーメント(Empowerment)とは、  
『その人間関係・社会関係において、自分の自己決定や参加・参画が、自分だけでなく、仲間や社会にも意味・価値があるのだというワクワクした実感と実態』であり、(【図-X】参照)
- 脱エンパワーメント(Dis-empowerment)とは、  
『その人間関係・社会関係において、他者や社会に仕切られ、自分自身をコントロールされてしまっているというみじめな実感と実態』を意味する。(【図-Y】参照)





### それらのあり様の全体を、私たちは本人中心相談支援(計画)と呼ぶ 1

- では、私たちは、左側のサービスAやサービスBを組み合わせるにあたって、①右側の生活主体者Aさんのこれまでの生活史における選択肢のありようと、②様々な人間関係と社会関係に基づく参加と役割の現状と、③これからの選択肢の広がり可能性と方向性とをふまえる為のアセスメントと、④それらをふまえた本人と関係者による本人中心支援計画を、本当に作ってきたと言えるか？
- 介護保険のケアマネは、法律上は【図一Z】の左側の部分の、それもその一部のサービスの組み合わせ業務しか求められてはいないが、言うまでもなく心あるケアマネは、本人中心支援を実践している。

## それらのあり様の全体を、私たちは本人中心相談支援(計画)と呼ぶ 2

- 障害者・高齢者の相談支援は、右側の生活主体者としての社会での参加と役割が中心であるからこそ、左側のその生き方支援としての各種支援サービスが必要となる。
- 仕事の世界や、学びの世界や、遊びの世界での、本人の希望や方向性と、そこに立ち塞がる様々な障壁(バリア)との対決と改善・調整という権利擁護の視点が重要であり、それゆえ左側の支援サービスの世界に、地域ネットワークCや地域住民活動Dや意思決定支援E(後見的支援)が登場することになる。

31

最後に、本人中心相談支援と  
「本人と支援者の相互エンパワーメント」  
についてまとめてみましょう。



## 《本人中心相談支援》の定義

1. 必要な情報とその経験知の広がりへの支援と、本人の意思決定・表明への支援をふまえて、本人の市民としての選択肢(㊦誰とどこで暮らしたい ㊧日中、どんな活動がしたい ㊨after5やweekend誰と何がしたい)に基づく希望と目標をアセスメントをし、
2. それに必要な支援サービス等を作り出すために、本人と家族と支援関係者それぞれの役割をふまえた計画(本人中心支援計画)を共に創出し、
3. 不足するサービス等については、地域自立支援協議会と共に開発及び権利擁護等を行い、
4. さらに、その後のモニタリングや社会参加・関係の改善・調整等を行う、
5. 一定の権限と方法と手続きに基づく活動とプロセス<sup>3</sup>

## 西宮市はなぜシート3・4・7なのか？

1. A. 総合相談支援センターと、B. 指定特定相談支援事業所との機能・役割を明確化するため  
(アセスメントは基本的にB 本人中心支援会議は基本的にA・B共催 モニタリングはB中心・A必要に応じて)
2. アセスメントシートは、①本人の思い・希望を基本として、②主要な関係者の本人理解と期待をもふまえるため必要
3. 本人中心支援計画シートは、本人のできない課題・問題を羅列する従来の医療・訓練モデルの計画ではなく、本人の暮らし・日中活動・余暇楽しみの希望を実現するために、モニタリング期間内に可能な具体的な実行課題と、計画会議参加者の役割を明確にするため必要
4. モニタリングシートは、その期間内に、本人の実行課題に対する本人・関係者それぞれ役割の達成具合についてモニタリングを行うため必要

**③ 指定特定の相談支援専門員による本人中心アセスメントシート【シート3】**

氏名：		相談支援専門員：			
	本人の希望・目標（①暮らしの場、②日中活動、③余暇・遊び等）をどうとらえていますか	みんなが期待する本人の目標	本人のストレングス・よいところをどうとらえていますか	本人の苦手・弱点をどうとらえていますか	聞き取り日付
本人					
家族A					
家族B					
支援メンバー（日中活動）					
支援メンバー（暮らし等）					
支援メンバー（ガイドヘル等）					
友人・その他					35

**④ 本人中心支援計画案（サービス等利用計画案）【シート4】**

氏名：		日時： 年 月 日	会議参加者：				
	大きな希望・目標	それに向かって 1年（半年）位の具体的な実行計画（一定の実行期間を提示）	それぞれの役割				
			本人	（家族）	（支援A）	（支援B）	（行政・その他自由に追加可能）
暮らしの場	どこで・誰と・どんな暮らしがしたいのか						
日中活動（仕事）	平日の日中はどこで・どんな仕事（勉強）がしたいのか						
余暇・楽しみ・活	休日や仕事のあと、どこで・誰と・どんなことがしたいのか						
本人署名：	事業所名・相談支援専門員：		次回見直し予定日： 年 月 日				
	基幹型相談支援員：		36				

⑦ モニタリングシート【シート7】							
氏名：		日時： 年 月 日	会議参加者：				
		モニタリング時点で達成した事項及びなぜ達成できなかったの説明					
		本人の前回の実行課題	本人	(家族)	(支援A)	(支援B)	(行政・その他自由に追加可能)
暮らしの場	どこで・誰と・どんな暮らしがしたいのか						
日中活動(仕事など)	平日の日中は、どこで・どんな仕事(勉強)がしたいのか						
余暇・楽しみ・活動	休日や仕事のあと、どこで・誰と・どんなことがしたいのか						
本人署名：		事業所名・相談支援専門員： 基幹型相談支援員：	次回見直し予定日： 年 月 37 日				

Kさん中心支援計画【図-Z】		会議出席者 Kさん いとこのGさん	
日時 00年0月0日、		C活動センターの所長 RCのCRA	
計画会議場所 C活動センター		RCのKさん担当のケースマネジャー	
本人の目標(Goal)	本人・家族・友人等のできること	RCと支援サービスのできること	
1, わたしは、C活動センターに近いGHに住みたい	わたしとGさんは、住めそうなGHを訪問する	RCは、GHの最新情報を提供する	
2, わたしは、Cセンターでの活動を続けたい	私は、地下鉄を使って一人で行き帰りをする	C活動センターは、個別サービス計画(ISP)を作成・実行する	
3, わたしは、友人と出かけた	友人のEさん、Rさんと食事や買い物に行く	( )	
4, わたしのお金の管理を手伝ってほしい	Gさんは、わたしのSSIから月に60ドルを現在のGHに渡す	GHのスタッフは、毎日の費用として2ドルずつ渡す	
署名Kさん 署名ケースマネジャーJさん 署名スーパーバイザーSさん(LCSW)		次回見直し予定日	

## 本人中心支援計画の意味と可能性①

### 3歳の軽度の発達障害と診断されたA君の場合

- 療育センター等で、設定されたプログラムと構造化された環境のもとで訓練を受け、家庭でもそれを実行することだけが、本人と家族の生活の中心となってしまうことなく、
- 将来の学校生活に向けた他の子どものたちとのかかわりや、家庭での親子・兄弟間の豊かな暮らしや、多様な遊びの展開等が、本人・家族・支援関係者・相談支援専門員等の間で話し合わせ、本人中心支援計画に組み込まれ、実践され、
- また就学に向けて、保育所や幼稚園入園が検討されたり、様々な学校での支援についての情報を収集することで、
- 特別支援学校で、設定されたプログラムと構造化された環境のもとでの教育(?)を受けることが当然と言った、偏った医療・訓練モデルに陥ることを防ぐ。

## 本人中心支援計画の意味と可能性②

### 高等部2年の重度肢体障害のB子さんの場合

- 理解力や言語表現力といった課題中心の教育指導計画と、手先の使い方や電動車いすの運転といった訓練中心のリハ計画の重要性をふまえて、
- 卒業後の進路について、本人・親・教員・PT・福祉サービス支援者・相談支援専門員等がよりそって、本人の希望や可能性をふまえた本人中心支援計画の作成に向けて、
- まずは、本人の希望や可能性を広げるための研修会や見学会や実習等に果敢にトライしてゆき、
- さらに年に何度か開かれるモニタリング会議で、本人中心支援計画を、夢をふまえた具体性のあるものにしてゆき、
- 重度の肢体障害者の進路として固定的に想定されていた既成概念を、親も教員も福祉サービス支援者も相談支援専門員も、そしてとりわけ本人自身が乗り越えるための戦略として、本人中心支援計画(会議)の意味がある。