

日弁連総第144号
2012年（平成24年）1月12日

練馬区長 志村 豊志郎 殿

日本弁護士連合会
会長 宇都宮 健 児

勸告書

当連合会は、X氏申立てに係る人権救済申立事件（2007年度第27号人権救済申立事件）につき調査した結果、下記のとおり勸告します。

記

第1 勸告の趣旨

貴区は、申立人が、貴区に対し、月1回程度の教会への礼拝のために、教会への往復にガイドヘルパーの付添いを依頼したところ、宗教にかかる活動は、布教を目的とするものか、単に礼拝のみを目的とするものかの確認ができないため、目的に関わらず、「練馬区移動支援事業実施要領」（以下「実施要領」という。）の視覚障害者等ガイドヘルプ事業の給付対象とはできないと判断して、ガイドヘルパーの付添いを認めなかった。

本件について、月1回程度の教会への礼拝のための外出が、「社会通念上」移動支援事業を適用することが適当でない外出とは到底いえないことは明らかであることから、本件について貴区がガイドヘルパーの付添いを認めなかったことは、貴区が、実施要領の解釈・運用を誤り、もって申立人の公的ないし社会的な支援を受けて移動する権利を侵害するものであり、憲法13条、14条、22条1項及び25条に反する重大な人権侵害が生じている。

また、「宗教にかかる活動」について、およそ全ての活動を視覚障害者等ガイドヘルプ事業の対象としないという運用は、申立人のみでなく、他の障がいのある人の人権を侵害するおそれが極めて大きく、障害者自立支援法の趣旨にも、障がいのある人の権利条約の趣旨にも反する運用である。さらに、信教の自由（憲法20条1項）への配慮にも欠けるものである。

そもそも実施要領5条1項（3）の規定は、括弧内の例示事由については、お

よそ無条件に移動支援事業の適用対象外であるといった、障害者自立支援法の本来の趣旨にもとる誤解を招きかねない体裁・表現であり、人権侵害を招くおそれがあるので、同条項の改正を含め、今後、障害者自立支援法の本来の趣旨にのっとり、障がいのある人が、その有する能力及び適性に応じ自立した日常生活又は社会生活を営むことができるような制度を実施すべきである。

以上勧告する。

第2 勧告の理由

別紙「調査報告書」のとおり。

以 上

日弁連総第144号
2012年(平成24年)1月12日

厚生労働大臣 小宮山 洋子 殿

日本弁護士連合会
会長 宇都宮 健児

要 望 書

当連合会は、X氏申立てに係る人権救済申立事件(2007年度第27号人権救済申立事件)につき調査した結果、下記のとおり要望します。

記

第1 要望の趣旨

国は、障害者自立支援法に基づき、地域生活支援事業について「適正かつ円滑に行われるよう、市町村及び都道府県に対する必要な助言、情報の提供その他の援助を行わなければならない」(同法2条3項)とする責務を負っているところ、視覚に障がいがある人に対する移動支援事業である地域生活支援事業について、国として最低限度守るべき基準、いわゆるナショナルミニマムを提示せず、その運用を各自治体に完全に委ね、その運用実態の把握すらも行っていない。このような現状は、上記の障害者自立支援法が定める責務を放棄している状態であるといわざるを得ず、そのために、各自治体の地域生活支援事業の不適切な運用や地域間格差により、居住地によっては障がいのある人の公的ないし社会的な支援を受けて移動する権利(憲法13条、14条、22条1項及び25条)が侵害されるおそれがある。

したがって、国として、直ちに各自治体の地域生活支援事業の運用実態調査を行い、ナショナルミニマムを作成・提示した上で、各地方自治体に必要な助言、情報の提供その他の援助を行ない、各自治体の担当者レベルで判断に迷う事例等についての相互連絡・研究を可能とするような体制を整備する等の適切な措置をとるよう要望する。

第2 要望の理由

別紙「調査報告書」のとおり。

以 上

視覚障がい者への付添い不許可に関する人権救済申立事件

調査報告書

2011年12月15日

日本弁護士連合会

人権擁護委員会

事件名：視覚障がい者への付添い不許可に関する人権救済申立事件（２００７年度
第２７号）

受付日：２００８年（平成２０年）２月２７日

申立人：X氏

相手方：練馬区，厚生労働省

第１ 結論

練馬区に対して，別紙勧告書記載の勧告をなし，厚生労働省に対して，別紙要望書記載の要望をなすのを相当とする。

第２ 理由

１ 申立ての趣旨

(1) 申立人はカトリック教会に通っていたが，全盲のため通うことが困難である。以前は近所の信者の自動車に乗せてもらっていたが，都合により自動車での移動が難しくなった。そこで居住地である練馬区に対し，ガイドヘルパーに付き添ってもらえるよう依頼をしたところ，練馬区のガイドヘルパーに関する要領に，宗教的場所にガイドヘルパーは付添いできない，という規定があるとのことで，付添いをしてもらえない。これは申立人の信教の自由を侵害しているため，日本弁護士連合会人権擁護委員会には，練馬区に対して，当該要領が憲法に即していると考えているのか意見聴取をして欲しい。

また，障害者の権利に関する条約の趣旨を反映した国内法の整備が進んでいない。国内法の整備を求めたい。

(2) 全盲のため，プールへ行くためにガイドヘルパーに付添いを依頼したところ，練馬区の福祉事務所に断られた。

２ 申立ての理由

(1) 申立人について

申立人は１９６０年（昭和３５年）７月１５日生まれであるが，４０歳の頃に全盲となり，その後，ガイドヘルパーを利用するようになった。なお，申立人は単身者である。

申立人は歩行訓練を行っており，駅や中心街までの往復は単独でも可能であるが，住宅地であったり，入り組んだ場所には単独で出かけることが困難である。

(2) 教会への付添いについて

申立人が所属しているカトリック関町教会は、住宅街にあり、曲がり角をいくつも曲がらないといけない上、教会に至るまでの道には点字ブロックもないため、申立人が単独で教会に通うことは相当困難がある。そこで、2008年2月頃申立人はカトリック関町教会への往復についてガイドヘルパーを利用したいと考え、練馬区の福祉事務所に相談をしたところ、当初は「勧誘（布教活動）でなければ良いでしょう。」との話であったが、最終的には、教会への往復について、ガイドヘルパーの利用は断られてしまった。

申立人は障がいがある単身者であり、ガイドヘルパーの利用ができなければミサに出席することができない。これでは、申立人の信教の自由が侵害されてしまう。教会に着けば教会の人たちが手伝ってくれるので、月1回程度、ミサに出席するために教会の入口までガイドヘルパーの利用を認めて欲しい。

(3) プールへの付添いについて

申立人は、障がい者コースを設けている市民体育館のプールに出かけたいと考え、練馬区の福祉事務所にガイドヘルパーの利用を申請したところ、認めてもらえなかった。プールに着けば市民体育館の職員が付添いをしてくれるので、プールサイド又は更衣室までガイドヘルパーの利用を認めて欲しい。

3 調査経過

| | |
|------------|---------------------------------------|
| 2008年3月 | 調査委員間にて問題点の検討 |
| 同 年5月13日 | 申立人から電話による聴取を実施 |
| 同 年6月13日 | 申立人から弁護士会館における聴取を実施 |
| 2009年1月 7日 | 厚生労働省に対する照会を実施 |
| 同 年1月 7日 | 練馬区以外の都内の特別区（22区）及び県庁所在地の自治体に対する照会を実施 |
| 同 年3月10日 | 練馬区への照会を実施 |
| 同 年7月29日 | 練馬区への再照会を実施 |

4 当委員会の判断

(1) 障がいのある人における移動の自由の保障の意義

本件では、全盲である申立人が練馬区に、教会への往復移動のためにガイドヘルパーの利用を申請したが、練馬区は、当初は「勧誘でなければ良いでしょう。」と回答していたものの、結局は教会へのガイドヘルパー利用の申請を認めなかったことについては、争いなく認められる（なお、プールへの移動のためのガイドヘルパー利用申請については、後述のとおり。）。

そこで、視覚に障がいがある人のガイドヘルパーの利用申請を拒絶することが、人権侵害にあたるのかという点についてまず検討をする。

- ① 憲法22条1項は居住及び移転の自由を保障しているが、この移転の自由の中には移動が自由に行える権利が含まれる。自由な移動が禁止ないし制限されることは、身体を拘束されることにも準ずることから、この自由は人身の自由の側面を持つものとされる。そして、自由に移動し、様々な人々と出会い交流し、あるいは、異なる自然や文化に接触し思索を深めることが、精神活動の必須の前提であることに着目すれば、この自由は精神活動の自由とも密接な関連を持つ。つまり、移動の自由は個人の自律的な生活と社会参加にとって不可欠な人権として理解される。
- ② しかしながら、障がいのある人の場合、この移動の自由を、単に移動を妨げられないという不作為を保障するだけの権利と捉えると、個人の自律的な生活と社会参加に不可欠な権利の保障としては、極めて不十分である。障がいのある人にとって、自律的な生活と社会参加が保障されるためには、「支援を受けながらの自己決定」が不可欠である。

日本政府は、2007年（平成19年）9月に「障害者の権利に関する条約」（以下「障がいのある人の権利条約」という。）に署名し、近い将来、批准（締結）を予定しているが、同条約は、前文（e）で、「障害が、発展する概念であり、並びに障害者と障害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って、障害者が他の者と平等に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ことを認め」としている。障がいのある人の権利条約においては、国家の不作為と作為を分ける自由権と社会権との二分論自体が、障がいのある人にとっては社会側の障壁として作用してきたものであり、このような観点から、例えば、障がいのある人に対する「合理的配慮」の否定は、差別の禁止にあたるものとされている。したがって、この障がいのある人の権利条約における移動の自由については、同条約の20条で「締約国は、障害者ができる限り自立して移動することを容易にすることを確保するための効果的な措置をとる。」と規定されている。

このように、障がいのある人にとっての移動の自由は、障がいのある人の権利条約と日本国憲法13条、14条、22条1項及び25条の要請として、「公的ないし社会的な支援を受けて移動する権利」として位置付けられる。

以上を前提として、練馬区がガイドヘルパーの付添いを認めなかったこ

とについて、障がいのある人が公的ないし社会的な支援を受けて移動する権利を侵害しているか否かを検討する。

(2) 障害者自立支援法による移動支援事業

- ① 障がいのある人の権利条約や憲法13条、14条、22条1項及び25条の要請を受け、障がいのある人の移動の自由に関する社会的支援を国内法的に具体化しているものとして、障害者自立支援法における移動支援事業がある。

同法2条1項は、市町村の責務として、「障害者が自ら選択した場所に居住し、又は障害者若しくは障害児（以下「障害者等」という。）が、自立した日常生活又は社会生活を営むことができるよう、当該市町村の区域における障害者等の生活の実態を把握した上で、公共職業安定所その他の職業リハビリテーション（中略）の措置を実施する機関、教育機関その他の関係機関との緊密な連携を図りつつ、必要な自立支援給付及び地域生活支援事業を総合的かつ計画的に行うこと。」と定めている。そして、市町村の地域生活支援事業について定める同法77条1項3号において、移動する権利を保障するための「移動支援事業」が必須事業として規定されている。

- ② 本申立事件において上記の移動支援事業を営んでいる主体は練馬区であるが、練馬区においては、「練馬区移動支援事業実施要領」（以下「実施要領」という。）を制定し、その2条で、屋外での移動が困難な障がいがある人等に対する外出のための支援である「障害者等移動支援」、及び、外出及び社会参加が困難な視覚に障がいがある人等に対する外出のための支援である「視覚障害者等ガイドヘルプ」の2つを移動支援事業の内容としている。

このように、公的ないし社会的な支援を受けて移動する権利は、障害者自立支援法に基づき、練馬区の実施要領により具体化されている。

なお、本件で問題となっている「給付の対象外」とされる事項は実施要領の5条1項に規定されているが、(3)として「社会通念上本制度を適用することが適切でない外出（ギャンブル、宗教活動、政治的活動等）」と規定されている。

(3) 教会への付添いにガイドヘルパーを認めない練馬区の行為の人権侵害性について

- ① 実施要領5条1項(3)の規定の人権侵害性について

本件においては、前記実施要領5条1項(3)が「社会通念上本制度を

適用することが適切でない外出（ギャンブル、宗教活動、政治的活動等）」を移動支援給付の支給対象外としていることにつき、実施要領上の規定の存在自体が、果たして、申立人の公的ないし社会的支援を受けて移動する権利を侵害しているかについて検討する。

同条項は、「社会通念上本制度を適用することが適切でない外出（ギャンブル、宗教活動、政治的活動等）」について、障害者等移動支援事業だけでなく、視覚障害者等ガイドヘルプ事業についても、適用対象外としている。

練馬区は、本規定の制定趣旨について何ら説明をしていないが、そもそも、練馬区の地域的特性として、ことさらに宗教活動を制限しなければならない事情が存在するとか、その必要性が高いということは想定し難い。また、申立人の場合には、視覚障害者等ガイドヘルプ事業の給付について1月当たり105.5時間という利用時間の上限設定がなされていることからすれば、財政的な特殊事情から教会に礼拝のために出かけることを制限するということも考え難い。

そこで、本規定の「宗教活動」を、およそ宗教にかかる全ての活動がこれにあたりとし、宗教施設（教会やお寺等）に出かけるための行為すらも「宗教活動」にあたりとし、無条件に「社会通念上」移動支援事業を適用することが適切でない外出と解釈することには、何ら合理性を見い出すことはできない。

このことは、同様に例示されている政治的活動についてもいえることであり、例えば、立会演説会や集会、あるいは各種公聴会や審議会参加のための外出も適用対象外とされるとすれば、障がいのある人の社会参加の基礎そのものが奪われることとなるのであり、その非合理性は明らかである。

しかしながら、本規定はおよそ全ての「宗教にかかる活動」が適用除外とされているものではなく、「宗教にかかる活動」のうち、「社会通念上」ガイドヘルパーの付添いを認めることが適切でない「宗教活動」について、適用除外とする趣旨であると、限定して解釈する余地がある。

これは、例えば、ガイドヘルパーの付添いを認めることが特定宗教に対する援助、助長になるため、政教分離原則に反し、社会通念上適切でないとして、適用除外とするというような場合が想定され得る。

その意味において、本規定の存在自体が直ちに人権侵害にあたりとまでは断定しにくい。

もっとも、一方では、外出は、場所的移動にすぎず、外出それ自体が、

「宗教的活動」そのものであることはにわかには想定し難いことから、かかる判断をなすには、慎重であることを要する。

その意味では、実施要領の規定そのものは、限定解釈の余地があるとしても、同要領5条1項(3)の「社会通念上本制度を適用することが適当でない外出(ギャンブル、宗教活動、政治的活動等)」との規定は、あたかも括弧内に例示されている活動に関わる外出は無条件に適用除外であるとの誤解を招き、障がいのある人の公的ないし社会的な支援を受けて移動する権利の侵害を招くおそれがあることは指摘せざるを得ない。

② 練馬区の実施要領5条1項(3)の運用における人権侵害性について

実施要領5条1項(3)の規定そのものが限定解釈の余地があるとしても、練馬区と同条項の運用に人権侵害性を認め得るか否か、その点について検討する。

申立人に対し、練馬区が教会へのガイドヘルパーの付添いを認めなかった経過及び理由は、次のとおりである。

ガイドヘルパーの申請前に申立人が練馬区の福祉事務所に相談をしたところ、職員から「勧誘(布教活動)でなければ良いでしょう。」との回答があった。しかし、その後、練馬区の内部検討組織において、「宗教にかかる活動は本来個人の自由に基づくものであり、本(移動支援)事業の目的である社会生活上必要不可欠な外出及び余暇活動など社会参加のための外出とはいえないと判断される」(申立人に対する練馬区福祉部からの通知(19練福地第2622号・平成20年3月31日))とされ、また、「その宗教活動が布教を目的とするものか、単に礼拝のみを目的とするものかの確認ができないため、目的にかかわらず宗教活動はガイドヘルプの給付対象とはしないと判断しました。」(当連合会に対する練馬区からの回答(20練福障第10958号・平成21年4月2日))というものである。

すなわち、練馬区は、「宗教活動」については何ら限定を行わず、「宗教にかかる活動は」「目的にかかわらず」視覚障害者等ガイドヘルプ事業の対象にはしないと、その運用を行っているものと認められる。

前述のとおり、「宗教にかかる活動」全てが、移動支援事業の目的には合致しないと判断する運用を行うことについては、何ら合理性を見出すことはできない。

しかも、練馬区は、「宗教にかかる活動」は社会参加と関連のない純粹な個人の内心の問題という前提に立脚しているものと認められるが、例え

ば月1回のミサへの参加は、参加者の相互の交流の場ともなり得るものであり、他にも宗教への援助・助長とならない形態でボランティア活動を行うことなども考えられ、社会との関わり合いの中で、宗教にかかる活動を行うことも十分に観念し得るところである。宗教にかかる活動であれば、全て社会参加と関連性のない純粋に信仰者の内心のみの問題と捉えること自体がその前提を誤っている。

この点につき、他の自治体の取扱いについて調査をするために、練馬区以外の都内の特別区（22区）及び県庁所在地の自治体に対して照会を行った結果、68自治体より何らかの回答を受けたが、例えば、大阪市は「教会への礼拝は申請者にとって社会生活上必要不可欠な外出であると考えることから往復の付き添いについては認める。」、鳥取市は「本市においては『社会参加のための外出』という位置付け」となると回答している。このような他の自治体の運用や、宗教にかかる活動についても社会生活あるいは社会参加との関連性を見い出すことが可能であることに鑑みれば、練馬区の見解は、かかる実態を看過しているものであり、練馬区の実施要領5条1項（3）の運用には、極めて大きな人権侵害の疑いが存在するものといわざるを得ない。

- ④ 本件申立人の教会への往復についてのガイドヘルパーの付添いが、社会通念上視覚障害者等ガイドヘルプ事業の適用除外とされるべきか否かについて

前記のとおり、練馬区の実施要領の運用には、極めて大きな人権侵害の疑いが存在するが、本件の具体的事案に即して、本件申立人の教会への往復に視覚障害者等ガイドヘルプ事業を適用することが社会通念上適当でないか否かについて検討する。

本件で、申立人は歩行訓練を行っているが、申立人が通う教会は、住宅地の中にあり、教会に至るまでの道には点字ブロックも設置されていない。街の中心部等、点字ブロックによって、全盲者でも訓練を受ければ移動できるような場所とは異なり、住宅地の中にある教会へは全盲の申立人が単独で歩行して移動することは極めて困難である。

また、申立人は単身者であり、配偶者や家族の援助を受けることもできない。さらに、申立人は生活保護受給者であり、経済的にタクシーを利用することも困難である。

したがって、申立人は、ガイドヘルパーの付添いがなければ、教会への往復が極めて困難となる状況にある。

よって、ガイドヘルパーの付添いを認めないとするのは、申立人の公的ないし社会的な支援を受けて移動する権利を侵害するおそれが客観的に大きい。

また、本件で、申立人が求めているのは、月1回程度の礼拝のためのガイドヘルパーの付添いである。申立人の相談に対して、練馬区も、一旦は、「『勧誘（布教活動）でなければ良いでしょう。』と回答したのは事実」という回答（前述・20練福障第10958号・平成21年4月2日）からも明らかなように、少なくとも、直ちにガイドヘルパーの付添いを認めることが適当ではない、という判断を行うような態様の行為ではなかったと認められる。

このことは、前述の練馬区以外の都内の特別区（22区）及び県庁所在地の自治体に対する照会に寄せられた回答によっても裏付けられる。すなわち、勧誘を目的としない月1回程度の礼拝について、公費負担を認めないとする回答（岡山市）や、移動支援事業の対象としない場合として、宗教的活動を目的とする外出が区の実施要領に規定されているとする回答（目黒区）もあるものの、他の自治体においては、「個々のケースに応じて社会生活上不可欠な外出かどうかを判断する」（青森市）、「今後具体的な事例が生じた場合に検討する」（さいたま市）といった申請時に個別具体的に検討する旨の回答もあり、さらに、「申請があれば認める」（盛岡市）、「布教活動や勧誘等の活動ではなく、個人の信仰による拝礼の場合は認められます」（福島市）といったように、特定の宗教に対する援助・助長に当たらない礼拝行為については、ガイドヘルパーの付添いを認める（あるいは、認めることがある）との回答を行っている自治体が多数である。

しかも、台東区においては区の実施要領に「宗教活動」は適用除外とする規定があるものの、礼拝について「一般的な社会参加の範疇であると解釈して」軽度に知的障がいのある人のガイドヘルプの利用（1例）を認めている（また、今後視覚に障がいがある人から申請があった場合についても必要性があれば認めるとの回答あり。）。京都市においては「勧誘目的か自己の信仰上の目的かを問わず、例外なく」認めていたり、鹿児島市のように「利用目的に制約を設けておりません」といった回答例すらも存在する。

「社会通念上」の判断は、広く一般の判断を反映すべきであり、練馬区以外の他の自治体の判断も当然社会通念に含めて検討すべきであるところ、

月1回程度の勧誘を目的としない礼拝に、「視覚障害者等ガイドヘルプ事業」を適用することは適当でないとは到底いえないことを、前記照会の結果は示している。

しかも、「障害者等移動支援事業」は、地方の特性に応じて実施されるべきものとされているが、練馬区においては、他の自治体と異なり、宗教施設への移動について一律にガイドヘルパーの利用を認めない運用をしなければならない格別な地域的特性があることは何ら示されていないばかりか、財政的な面を含めて、そのような地域的特性が存在することも想定し難いことは前述のとおりである。

したがって、申立人が求めた月1回程度の教会へのガイドヘルパーの付添いを認めることが、「社会通念上」適当ではないとは到底いえないことは明らかである。

そもそも、公的ないし社会的な支援を受けて移動する権利は、憲法13条、14条、22条1項及び25条の要請を受けて制定された障害者自立支援法に基づき制度化されていることや既に我が国が批准を前提に障がいのある人の権利条約に署名していることからすれば、本来的には、障がいがある人の自立あるいは社会参加のために必要な外出を保障するところに移動支援事業の本質があるのであって、外出目的を細かく審査するといったことを予定しているものとは到底考えられない。にもかかわらず、「宗教にかかる活動」は、「目的にかかわらず」、ガイドヘルプ事業の対象にはしないとされた練馬区の運用は、極めて重大な人権侵害であるといわざるを得ない。

この点、申立人は、教会への移動に際して、ガイドヘルパーの付添いを認めなかったことは信教の自由を侵害するものと主張している。

確かに、視覚に障がいがある者にガイドヘルパーの付添いがなかった場合、事情によっては教会への移動の支障のために、信仰を全うすることに事実上の困難が生じ得る。しかしながら、一般的には信教の自由は純然たる自由権と捉えられていることからすると、直ちに礼拝が禁じられた場合と実質的に同様とまではいえない。

なお、信教の自由を直接的に侵害するものではないとしても、前述のとおり、障がいがある人が公的ないし社会的支援を受けて移動する権利が憲法上の権利であるところ、視覚に障がいのある者の自立と社会参加を保障する目的で外出ないし移動のための支援が制度化されている場合において、教会への移動支援を殊更に拒否し、移動に大きな事実上の困難を生ぜしめ、

ひいては礼拝を困難ならしめることは、結果的に障がいのある者の信教の自由を制限ないし侵害するものとなり得ることは付言しておく。

(4) プールへの付添いについて

練馬区は、プールへの移動のためのガイドヘルパー利用は、余暇活動として認めており、申立人の申請に対しても認めなかった事実はないと回答している。

これに対して、申立人は、プールへの移動のためのガイドヘルパーの付添いを認められなかったことがあり、改正前の移動支援事業実施要領には明文をもって、プールへの移動のためのガイドヘルパーの付添いを認めない規定があった、と主張する。

しかしながら、申立人がプールへの移動のためのガイドヘルパーの付添いが認められなかった日時等も全く特定できず（申立人によれば、ガイドヘルパーの申請手続は口頭で行っていたということであった。）、一方、当連合会は、練馬区の実施要領について、改正以前の内容についても練馬区から回答を得たが、プールへの移動のためのガイドヘルパーの付添いを認めないとする旨の規定を発見することはできなかった。

したがって、申立人がプールへの移動のためのガイドヘルパーの付添いが認められなかったという事実そのものを認定することはできない。

(5) 厚生労働省の移動支援事業に関する不作為による人権侵害性について

本件調査のために、当連合会が厚生労働省に対して照会を行ったところ、「移動支援事業は、障害者自立支援法の市町村の地域生活支援事業として位置付けられており、（中略）実施主体である市町村においてそれぞれ個々の事情を勘案し判断されているものと認識して」いるとの回答（事務連絡・平成21年2月20日）を得た。つまり、厚生労働省は、移動支援事業の運用が望ましいか否かを答える立場にはなく、各市町村の実施方法については把握しておらず、また、運用実態を調査する予定もなく、個々の実施主体により運用が異なることも問題と考えていない、とのことであった。

障害者自立支援法は、地域生活支援事業について責務を負うのは市町村と規定していることは確かである。

一方で、障害者自立支援法2条3項は、「国は、市町村及び都道府県が行う自立支援給付、地域生活支援事業その他この法律に基づく業務が適正かつ円滑に行われるよう、市町村及び都道府県に対する必要な助言、情報の提供その他の援助を行わなければならない。」と規定していることに照らせば、国には、市町村及び都道府県の業務が適正かつ円滑に行われているかを把握

し、市町村及び都道府県に対して、情報の提供その他の援助を行うに足りる情報保有と見識・指針を有することが求められていることは明らかである。

厚生労働省は、最低限、各自治体が実施している事業について、情報を保有し、「適正かつ円滑」な業務を行っているかどうかを判断する必要があることは、法文上明確であると解される。

地域生活支援事業の実施については、各自治体に裁量が与えられているとしても、その裁量は無制限なものではなく、障害者自立支援法の趣旨に添ったものでなければならない。各自治体において、障害者自立支援法の趣旨に反する運用がなされたとしても、そのことを国が把握していなければ、「適正かつ円滑」な事業が行われるよう助言を行ったり、情報の提供その他の援助を行うことはできない。厚生労働省は、「地域生活支援事業の実施について」（平成18年8月1日・障発第0801002号、各都道府県知事・各指定都市市長あて厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部長通知）で、「別紙1のとおり『地域生活支援事業実施要領』を定め、平成18年10月1日から適応することとしたので通知する。」としているが、ここで定められているのは、市町村や都道府県が実施主体となる事業の種類、大枠としての実施方法といった形式的なものにすぎない。国は、障害者自立支援法の趣旨や地域生活支援事業の実施の目的に従って、例えば宗教にかかる行為に対する支援については、いたずらに抑制的、制限的になるのではなく、当該行為の目的、特定の宗教に対する効果、社会参加・自立生活に関わる程度、移動支援が受けられない場合の移動の困難性等を総合的に考慮して判断すべきであるといったような、地域生活支援事業の実施内容について最低限度満たすべき実質的具体的な基準、いわゆるナショナルミニマムの提示を行うといったことすらも行っていない。

しかも、平成20年12月16日に公表された「社会保障審議会障害者部会報告～障害者自立支援法施行後3年の見直しについて～」(以下「報告」という。)においても、「さらに、今後も絶えず現場の実態の把握に努めるとともに、今回の見直しの一定期間後(例えば今回と同様に施行後3年を目途)に、今回同様、実施状況や取り巻く環境の変化を踏まえ、改めて制度全般について見直しを加え、必要な措置を講じることにより、障害者の自立支援に向けたより良い制度へと改善していく取組を続けていくべきである。」

(同報告2ページ)とし、「障害者自立支援法は、それまでの制度を大幅に見直した新たな制度であり、施行後の状況をみると、その制度設計で意図したものが必ずしも現場の実態に合っていないという事項もいくつかみられる。

当初の制度設計の意図も十分に踏まえつつ、事業者における人材の確保や安定的なサービス提供体制の確保という観点も考慮しながら、不都合が生じているものについては改善を図っていくという視点が重要である。」（同報告 3 ページ）と述べられている。さらに、「地域生活支援事業については、その実施形態等が各地方自治体の判断に委ねられていることが地域間格差を生む原因となって」と述べている（同報告 4 2 ページ）ことから、厚生労働省は本問題点を認識しているものと認められる。

このような事実認識の下、厚生労働省が前述のように、ナショナルミニマムすら提示せず、各自治体の実施方法を把握もしていないにもかかわらず、運用実態調査の予定すらないことは、あるべき制度設計を検討するに当たっても問題であることは明らかであり、いわゆる職責の放棄状態にほかならない。

現実に、練馬区は、他の自治体の取扱いを調べる等の措置をとっていないことを認めており、自治体が判断に迷った際に、自治体相互の連絡・研究体制が整備されておらず、他の自治体の運用実態情報を知ることが難しい場合においては、国による助言、情報の提供等の援助が強く要望されるが、現状は行われていない。その結果、実施主体の各自治体においては、適切な情報や指針を得ることができず、各自治体が不適切な方法で実施を行っている場合でもこれを是正する契機すら与えられない。そのため、人権侵害が生じても放置され続けることにもなりかねず、そのような状況は決して無視できるものではない。

以上のように、厚生労働省が、市町村及び都道府県に対する必要な助言、情報の提供その他の援助を行わなければならないとする障害者自立支援法上の職責を放棄するという不作為は、人権侵害のおそれが大きいものと解される。

(6) まとめ

以上述べてきたとおり、練馬区は、申立人の公的ないし社会的な支援を受けて移動する権利を侵害しており、また、その結果として申立人の信教の自由をも制限することにもなり得るから、「宗教にかかる行為は」「目的にかかわらず」ガイドヘルプ事業の対象としないとする現在の運用は、障がいのある人の権利条約や憲法 13 条、14 条、22 条 1 項及び 25 条に反し、人権を侵害するものである。

そして、前述のように、障がいのある人にとっての自律的な生活は、「支援を受けながらの自己決定」と切り離せないものであるところ、かかる人権

侵害は、障がいのある人の自律的生活を害するものでもある。

また、練馬区の実施要領5条1項(3)の規定は、限定解釈の余地があるにしても、規定の表現の体裁が、障がいがある人の公的ないし社会的な支援を受けて移動する権利の保障を無にするような運用も許容されるとの誤解を招くものであり、実際、練馬区において人権侵害が行われる一因になったともいえるものである。よって、規定の体裁の改善を含めて、勧告をなすことを相当とする。

また、厚生労働省が、障害者自立支援法の求める職責を放棄することは、今後も人権侵害を生じさせるおそれがあるので、厚生労働省に対しては、最低限、ナショナルミニマムを各自治体に提示した上で、実施主体によって実施形態等がなぜ異なっているのか、異なっている場合には是正すべきであるのか等について最低限度の把握を行うべきであり、国として運用実態の調査を行った上で、各自治体に対して、適切な助言、情報の提供その他の援助を行い、各自治体の担当者レベルで判断に迷う事例等についての相互連絡・研究を可能とするような体制を整備する等の適切な措置をとるよう要望すべきである。

以上より、結論記載の内容の措置を講じるべきである。

以 上