脱施設化ガイドライン案への世界のコメント（2022年6月）　No.35

**欧州障害者支援事業者協会（EASPD）　提出文書**

**国連条約委員会の緊急時を含む脱施設化に関するガイドライン案について**

**2022年6月**

**1. 要旨**

**A. 欧州障害者サービス事業者協会（EASPD: European Association of Service Providers for Persons with Disabilities）**

　EASPDは欧州の非営利団体であり、国連障害者権利条約の原則に則り、欧州全域で効果的かつ質の高いサービスシステムを通じ、障害のある人の機会均等を促進することを目的としている。私たちは、欧州全域とその他の国に渡る全41カ国の2万人以上のサービス提供者を代表しており、メンバーは幅広い活動をしている。

　さらに、メンバーは、国連CRPDに沿ったサービスの変革に積極的に取り組み、障害のある人の自立生活とサポート付き意思決定をさらに支援し、雇用、教育と訓練、乳幼児期の早期介入などにも取り組んでいる。現在、サービスが直面している最も重要な課題のひとつは、この変革に対して支援も実施もせず従わない、財政的・法的枠組みである。

EASPDは、国連障害者権利条約（以下、国連CRPD）の締約国会議にも参加しており、欧州障害フォーラム（EDF）のメンバー、欧州委員会の障害者プラットフォームのメンバーでもある。

**B. 国連CRPD委員会の緊急時を含む脱施設化に関するガイドライン案（以下ガイドライン）に対するEASPDの包括的な見解**

　EASPDは、本ガイドラインが、障害のある人が自立して生活し、地域社会に包摂される権利を実現する上で、**締約国に対して明確なビジョンと勧告**を提供するものであるので、本ガイドラインを歓迎する。

　EASPDは、様々な国や地域、地方公共団体の脱施設化（DI）の取り組みに協力しており、締約国が実務レベルでも支援を必要としていることを明確に理解している。障害のある人が自立して生活し、地域社会に参加する権利の実現を停止させてしまうのは、政治的な意思や関与の欠如だけでなく、根本的な変化を実現するためのノウハウの欠如であることが多い。現在、欧州の締約国は、この障害のある人の権利の実現からほど遠い状況にある。DIへの取り組みにおいて、全体的なアプローチに従わない傾向が見受けられる。例えば、知的障害者や精神障害者、その他のサポートが必要な人を蚊帳の外に置いたり、必要な法改正や，とりわけ，DIの取り組みを支援するための適切なリソースを提供することを怠る傾向がある。このような経験から、**本ガイドラインには、DIのプロセスや実践、サービスの変革に関する世界各国の優れた実践例を付記することが望ましい**と考えている。これにより、障害のある人の自立した生活と地域への包摂を実現するために、締約国をさらに支援することができる。

**さらに、EASPDは脱施設化のプロセスが多層的であることを認識し、サービス提供者がそれぞれの国のDIプロセスをさらに支援することができること、またすでに果たしている役割を強調したいと考えている**。我々の視点からは，提案されているガイドラインではこのことが適切に表現されていない。EASPDにとって、サービスをより可能な、障害のある人をエンパワーメントするケアとサポートの形に賢く変換するためには、参加、包摂、無差別、平等、人生に対する選択とコントロールの「[原則](https://easpd.eu/fileadmin/user_upload/Publications/easpd-di_strategy_v28-06.pdf)」と、個人のニーズに合ったサポートを受ける権利に基づく必要がある。DIプロセスは、たとえ高度の支援を必要とする人であっても、支援を必要とするすべての人が参加することが重要である。また、「[DI戦略や行動計画](https://www.easpd.eu/project-detail/di-greece-technical-support-on-deinstitutionalisation-di-process-in-greece/)」には、施設入所を防ぐための対策も含まれていなければならない。したがって、DIでは特定の人が必要なケアやサポートを受けられないことがないようにしながら「[地域移行実施を促進する慎重な計画](https://www.easpd.eu/fileadmin/user_upload/EU_Care_Strategy_EASPD_Position_Paper__1_-1-24.pdf)」が必要である。

　これは決して旧態然とした施設入所支援モデルを擁護し保護することを目的とするものではない。むしろ、国連CRPDの原則に沿った質の高い支援の提供を保証することによって、障害のある人の機会均等を確保しようとする多くのサービス提供者の絶え間ない努力を認めることを目的としている。**地域密着型サービスの評価では、ヨーロッパ大陸各地の状況や法的背景の広範な多様性だけではく、それぞれのタイプのサービスが実施される多様な方法やモデルも考慮する必要がある**。現実には、条約の指示規定を完全に遵守している法的枠組みは世界でもほとんど例がなく、障害のある人の発展するニーズや希望に応えるサービスを、資金調達の手続き（公共調達など）が制限している現状がある。これらが、スタッフ不足、魅力のない求人、低賃金などの労働力の問題とともに、**条約に沿ったサービスの変革のプロセスを妨げている。**

我々が以下の修正案を提示するのは、このような背景と、国連CRPDの実施に関する我々の経験によるものである。**このようなプロセスにサービス提供者の課題や機会を組み込むことによって、本ガイドラインの実現がさらに強化、支援されると考える。**

**2. EASPDの修正提案**

* パラグラフ14の修正案

14. 施設収容には、あらゆる形態の配置と拘禁が含まれる。そこでは、入居者はより広い地域社会から隔離され、共同生活を強いられ、自分の生活や自分に影響を与える決定を十分にコントロールできず、施設の要求が優先されるように・・・

**EASPDの修正案の理由**

　脱施設化に関する欧州専門家会合（EASPDもそのメンバーである）では、「[施設から地域ケアへの移行に関する欧州共通ガイドライン](https://deinstitutionalisationdotcom.files.wordpress.com/2017/07/guidelines-final-english.pdf)」の中で、施設や施設ケアを構成するものについての理解はそれぞれの国の法的・文化的枠組みによって異なることを強調している。そこでは、上記の修正案で示された、さらなる「施設文化」を構成する要素を主として検討することで、施設を定義することを目的としている。同様に、規模も重要な要素である。小規模でより個別化された生活環境は、選択、自己決定、人間中心のアプローチの機会を保証する可能性が高いからである。しかし、収容施設が小規模であること自体は、その施設文化の排除を保証するものではない。

●パラグラフ26の修正案

26. 脱施設化の過程における地域密着型（...）の定義。

地域密着型のサービスであるか否は、次の基準で評価されるべきである。

* 人間中心の支援と計画
* 障害のある人のニーズと希望の優先順位付け
* 地域とメインストリームサービスへの積極的な参加
* 場所が地域の中心にあり集合的環境ではないこと
* インフラの規模
* 支援スタッフと支援を必要とする人々の適切な比率

　例えば、グループホーム（小規模グループホームを含む）、シェルタードワークショップ（保護作業所）、レスパイトケア提供施設、移行用一時住宅（transit home）、デイケアセンター、あるいは地域治療命令などの強制的手段など、上記の基準を満たさないものは地域密着型サービスとは言えない。施設文化は、規模に関わらず、どのような環境でも現れる可能性がある。したがって、定量的な指標（つまり数字）に基づく定義だけでは、その施設環境の潜在的な特徴を判断するのに十分ではない。

**EASPDの修正案の理由**

　地域密着の支援とは、障害のある人が自立して生活し、意思決定を行い、地域社会の積極的な一員となれるようにするサービスであると認識されるべきである。この修正案に含まれる基準のような特性も、地域密着型サービスと考えられるか否かの判断材料でなければならない。そこでEASPDは、ガイドラインでは地域密着型サービスの提供や評価のあり方についても強調することを提案する。

●パラグラフ33の修正案

33. 締約国は、(...)ならびに一般的意見第7号・・・べきである。意思決定プロセスは、障害のある人とその代表組織が主導し、第一番に影響を与えるべきである。サービス提供者、支援スタッフ、政策立案者、家族、地域コミュニティの代表、労働組合などの関係者は、脱施設化と地域密着型のサービス開発に関する経験と専門知識を共有するために、協議プロセスに参加する必要がある。施設を開所し続けることに財政的またはその他の利益を有する関係者が、脱施設化に関連する意思決定プロセスに影響を及ぼすことを防止すべきである。

**EASPDの修正案の**理由

　脱施設化には、すべての関係者の協力と関与が必要であり、その結果として共同実施関係が発生する。**共同策定のアプローチ**を通じて、すべての関係者がDI戦略の策定の進展に対して自らの経験や専門知識を提供でき、さらにより重要なことに、その実行に積極的に貢献することができる。これによって、強固な連合体を構築し、強く柔軟な地域社会を築くことができるのである。また、関係者間の関係を強化し、特定の関係者が変化に対して抵抗する可能性を回避することで、障害のある人が自立して生活し、地域社会に包摂される権利の実現に近づくことができるのである。

●パラグラフ44, 45, 49, 50の修正案

44. (…)すべての子どもに対するメインストリームな支援と、家庭と子どもに対する予防的措置が、子どもと家庭のニーズに基づいた乳幼児期の早期介入（ECI: Early Childhood Intervention ）サービスを含めて、利用可能でなければならない。子どもや思春期の若者に対するピアサポートは、地域への完全なインクルージョンのために不可欠である。

45. 子どもは、家族以外の場所に短期間置かれただけでも、大きな苦しみとトラウマ、感情的・身体的機能障害が生じる。一方、家庭を中心としたECIは、家庭や子どもの日常環境で行われ、家族をエンパワーし、子どもの認知・社会的スキルの発達を改善し、その後の人生における教育や雇用に好影響を与える可能性がある。子どもたちの施設収容を防ぐことは、優先事項でなければならない。すべての障害のある子どもたちのために、ECIサービスを始めとした金銭的な支援やその他の支援を伴う家族に基づく居場所を創るべきである。

49. 締約国は、障害のある子どもと若者およびその家族のために、必要に応じて、地域における乳幼児期の早期介入、パーソナル・アシスタンスおよびピアサポートを含む支援サービスを発展させ、その利用を確保すべきである。教育制度は（...）施設に・・・。

50. 子どもの施設収容を防ぐため、障害のある子どもやその兄弟を持つ家族のための支援グループなど、家族や子どもにとってアクセシブルな情報や支援サービスを提供する必要がある。それは、産院、保育園や幼稚園などの保育現場、学校、コミュニティセンター、（...）施設などを通じて、複数の使いやすい形式で提示されるべきである。

**EASPDの修正案の理由**

　障害のある子どもたちにとって、施設に収容されるという選択肢はあってはならず、メインストリームの教育やケアを現実的に利用できるものでなければならない。**乳幼児期の早期介入は、入所施設へ措置されることを防ぎ**、早期の教育・ケアのインクルージョンを発展させ、また、家庭、福祉を強化して子どもがその可能性を実現する**ためのキーである**。

●パラグラフ52の修正案及びパラグラフ57への追加提案

52. (...) および (4) 平等と非差別の権利、(5) 適切な生活水準と社会的保障のための権利。

5. 適切な生活水準と社会的保障に対する権利

(新）58．脱施設化プロセスが効果的であるために、締約国は手頃な価格で質の高い生活水準への適切かつ平等なアクセスを保証しなければならない。

**EASPDの修正案の理由**

　条約第28条で述べられているように、締約国は、障害のある人が障害関連費用に対する援助、公的住宅プログラム、社会的保障プログラム、貧困減少プログラム、退職給付プログラムおよび退職プログラムを利用できるようにする義務を負うものである。

●パラグラフ62の修正案

62. 既存の地域密着型サービス（...）サービスの・・・適応性を確保する必要がある。この計画の基本として、条約を遵守していないサービスは中止すべきである。、遵守に欠ける側面を特定するために、審査されなければならない。そののちに、条約に適合するようにサービスを変える、あるいはサービスを終了して、最初から条約に適合するように設計された新しいサービスに置き換えるべきである。

**EASPDの修正案の理由**

EASPDは、**条約を遵守し、質の高い、エンパワーメントされた、個人を中心とした形の支援に向けたサービスの賢明な転換**を信じており、また、EASPD会員ではこのような転換も見受けられる。

我々は条約に完全に準拠していないサービスを、事前に評価することなく、また国連CRPDに準拠したサービスへの転換の可能性を判断せずに、いきなり廃止することは、サービス提供者の継続的な改善努力を弱めてしまうことになると考えている。しかしこれは決して、現在のすべてのサービスの継続や、施設支援の継続を正当化することを目的としたものではない。これは、困難に直面していて適切な支援が得られない状態でも、継続的に改善に取り組み、障害のある人が自立生活し、自己決定し、自分の人生をコントロールできるようする支援サービスがあることを認識することを目的としている。

**さらに、支援サービスを、直面する課題やその背景を考慮に入れて評価することが不可欠である**。スタッフ不足、劣悪な労働条件、複雑で進化する個人のニーズに対応しにくい法律や財政政策などの課題は、彼ら（サービス提供者）の回復力を低下させ、人権に基づく支援サービスへの転換を迅速かつ適切に実現する上で脅威となる。

●パラグラフ63cの修正案

(c) 幅広い支援の仕組みやサービスが農村部や島嶼部を含めた地域社会に存在すること、また、支援の必要性が高い人、音声言語によるコミュニケーションに代わる手段を用いる人など、すべての障害のある人が自らの支援を計画し指示できるようにする。

**EASPDの修正案の理由**

EASPDは、**農村部や島嶼部における支援体制やサービスの整備も優先的に行うべきである**と考える。これらの地域でのサービス開発の遅れは、福祉サービス、教育、雇用、収入、人生のいろいろな機会などへのアクセスを不十分なものとし、その地域に住む障害のある人の生活に大きな影響を及ぼしている。これに関する行動の必要性は、「[障害者の権利に関するEU戦略2021-2030](https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8376&furtherPubs=yes)」や「[社会権の欧州支柱の行動計画](https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&furtherPubs=yes&pubId=8377&langId=en)」でもさらに強調されている。

●パラグラフ64の修正案

64. 締約国は、（...）を対応づけ・・・条約に遵守した・・・設定すべきである。現在の従業員の一部または全部の転換が可能と考えられる場合、その従業員には十分な訓練とサポートが提供されなければならない。この訓練は、国連CRPDの原則とサービスの日常的な運用時の実施内容に従っていることが必要である。締約国は、障害者のニーズと要望に対応するため、サービスへの適切かつ十分な職員配置を確保すべきである。また、このような雇用機会をキャリアの選択肢として魅力的にするよう努力しなければならない。締約国は、労働力が条約を遵守して障障害のある人の支援を提供していることを確実にするために、監督と指導の計画を含めた継続的な学習と訓練の機会、およびスタッフの評価プロセスを確立する必要がある。従業員は、障害のある人の指示、または障害児に関してはその家族の指示の下でのみ、またもし現実的に肯定的な同意が得られない場合は、本人の意志と好みの最善の解釈に基づき、サービスを提供すべきである。締約国は、サービスが法的に正しい環境で提供され、障害のある人が支援サービスを指示する際に権利を行使できるために、従業員が守られ、十分に準備できるよう、明確な法的枠組み（倫理ガイドラインなど）を確保しなければならない。締約国は、人権侵害をした者が新たなサービスを提供するための免許を取得しないことを確実にすべきである。

**EASPDの修正案の理由**

EUの全加盟国において、社会的ケアの分野で大幅な人材不足が続いている。その原因は、[賃金が平均より低いこと、また、労働条件が悪い、昇格人事が少ない、訓練の機会が少ないなどからこの分野の仕事に魅力がないこと、さらに、プレッシャーが強い労働であることなどが挙げられる](https://www.eurofound.europa.eu/publications/customised-report/2020/long-term-care-workforce-employment-and-working-conditions)。EASPDは、締約国がこれらの課題に取り組み、的確なスタッフの不足に対処し、より良い労働条件を確保するために、根本的により魅力的な職業紹介を作成すべきであると考えている。社会サービスの提供において、[**唯一最大の要素と問題はスタッフであり**](https://www.easpd.eu/fileadmin/user_upload/EASPD_Helsinki_Conference_Report_2019.pdf)**、国連CRPDに沿った、個人を中心とした地域密着のケアとサポートの形態（施設ではなく）への移行において、こうした問題すべてがもたらす有害な影響は過小評価できない**。さらに、社会サービスが法的に正しい環境で運営できるような、明確な法的枠組みが必要である。例えば、専門家の責任を示す明確な義務論的・倫理的枠組みと同時に、専門家が障害のある人の選択と自己管理をさらに支援しエンパワーするための適切な訓練が不可欠である。

●パラグラフ76の修正案

76. 支援サービスの資金調達モデルは柔軟であるべきであり、「供給量」によって制限されるべきではない。これらの資金調達モデルは、買い手と売り手の論理に焦点を当てたモデルではなく、パートナーシップと利用者中心の資金調達モデルに依拠すべきである。締約国は、農村部や島嶼部に住む人々を含めた障害のあるさまざまな人の要求や希望に応えるため、新しい形態の支援を設計するという選択肢を含め、障害のある人の選択と管理を尊重し、幅広い柔軟な支援サービスの創造と開発に投資すべきである。締約国は、特に変革期において、提供される支援の継続性を確保するために、これらのサービスに適切で十分な資金が確実に提供されるようにしなければならない。締約国は、これらのサービスへの適切な，十分に訓練された従業員の配置にも投資すべきである。

**EASPDの修正案の理由**

[欧州でのこれまでの経験](https://www.easpd.eu/fileadmin/user_upload/EAS_007-21_Study_on_funding_v2.pdf)から、[社会サービスは、サービスに劇的な（そしてしばしば、悪い）影響を与える可能性のある資金調達モデルに頼っている](https://www.easpd.eu/fileadmin/user_upload/Publications/alternatives_to_public_procurement_in_social_care_final.pdf)ことが示唆されている。例えば、価格が品質よりも重視されることが契約の獲得基準である競争市場（公共調達によく見られる）において、定期的（ときには毎年行われることすらある）な契約再交渉は、完全に短期的なアプローチになってしまう。これは、スタッフの雇用が不安定になったり、事業者にとっての資金調達が不安定になったり、地域の小規模事業者が資金繰りの遅れや再申請の必要性などに対処できなくなったりする恐れがある。例えばEUが資金を提供するパイロットプロジェクトやその他の助成金による恩恵は歓迎されるが、そのような革新的な構想の資金を国家が引き受ける力がない（あるいはその気がない）ことによって、長期的な影響は損なわれているのである。**障害のある人やその他の支援が必要な人々のニーズの進化に伴い、そのニーズを満たすためのサポートとして、社会的サービスに対する資金提供モデルもかなり進化することが求められている。**したがって、サービスの持続可能性を確保しつつ、障害のある人のニーズや希望を十分に考慮した、[別の資金調達モデル](https://www.easpd.eu/fileadmin/user_upload/Bucharest_2019_conference_report__2.pdf)を特定することが必須である。

詳細については、EASPDの上級政策監理官（Senior Policy Officer）のコンスタンティーナ・レヴェンティ（Konstantina Leventi　konstantina.leventi@easpd.eu.）まで。

　　　　　　　　　　　　　　　　　　　（訳　2023年5月： 岡本 明、尾上裕亮、佐藤久夫）