

## 障害者自立支援法の批判的考察

曾 和 信 一 \*

## A Critical Consideration about the Services and Supports for Persons with Disabilities Act

Shin-ichi Sowa

本稿では、障害者自立支援法という名の“自立阻害法”を強いる「この国に生まれたる不幸」と「この病を受けたるの不幸」の“二重の社会的不幸”を繰り返さないために、現在どのようにすればよいのか問われている。そのために、支援費制度から障害者自立支援法へと移行した現行の法制度を批判的に考察していくことにする。しかし、批判に留まれば障がい者問題の解決に向けての今後の新たな展望を切り開くことは困難であろう。その意味で、新たな法制度の確立に向けて取り組むものとして、DPI 日本会議を中心としてその検討作業を進めている障害者差別禁止法（案）の問題について論じたところである。

**Key words:** 「この国に生まれたる不幸」、社会福祉基礎構造改革、支援費制度、障害者自立支援法、障害者の権利条約、障害者差別禁止法

## はじめに—“この国に生まれたる不幸”を繰り返さないために

この国の精神病患者は、実にこの病を受けたるの不幸のほかに、この国に生まれたる不幸を重ねるものというべし——。高名な精神科医、呉秀三氏(故人)が精神障害者の「二重の不幸」を説いたのは、約 80 年前です。その悲痛な実情が変わったのか。<2001 (平成 13) 年 3 月 14 日朝日新聞朝刊より>

精神障がい者のおかれてきた「二重の不幸」を説いたこの言葉は、その障がい者問題に携わる関係者の間で人口に膾炙されたものである<sup>1)</sup>。それは、この当時精神病患者の医療の先端を担っていたドイツ及びフランスに留学し、そこで無拘束という医療の考え方を学び帰国した呉秀三が、当時のわが国の精神障がい者に対する治安維持と併せての隔離対策を意味した精神看護法や、その法を担保とした私宅監置の状況を批判しての発言である。

ここでいう私宅監置とは、私宅でもって外へ出られないように厳重に仕切り、精神障がい者を入

れておく座敷を意味する所謂“座敷牢”でもって留置するという社会的制裁を意味する罰則のひとつであった。なお、この私宅監置は、精神看護法に代わって 1950 (昭和 25) 年に精神衛生法が成立し施行するまで維持された。更に私宅監置ゆえに、その家族には身内である精神障がい者を監督し保護しなければならないものとしての監護義務も課せられていた。

こうしてみると、そのような“非人間的な処遇”を行ってきたこの国とその形とは一体何なのかが問われてくる。私はそのことを考えると、寺山修司が「マッチ擦るつかのま海に霧ふかし身捨つるほどの祖国はありや」と詠んだ短歌を想起する。そこで詠まれた内容について、寺山の心象風景として、祖国を愛さないといった“非国民的なスタンス”ではなくて、「身捨つるほどの祖国」への静謐ではあるが漲らんばかりの熱い思いが横たわっていると思える。更にいえば、自らが他者よりも高みに立って愛国心 (patriotism) を強調するのでなくて、同じ目線で「愛するに値する祖国」を創出することへの社会的責任を分かちあうことが大切であるといった意味合いをその歌の行間に織り込んでいるのではないだろうか。

\* 四條畷学園短期大学 保育学科

それでは愛するに値する“祖国”とはそもそも何なのかといったことが問われてこよう。「国益」を声高に叫ぶ少なからぬ権力者にとってのそれは「政府益」を言外に匂わせているように、“国”とは一方では、国民を統治する機構としての“国家”(nation states)を表している。他方において、民草たる人々にとって自分たちの祖霊が連綿として眠る故郷としての“祖国”(motherland)を表象している。私自身、その“祖国”に対してシンパシーを深層で抱くものであるが、統治機構としての“国家”のあり様に対しては批判的な眼差しを向けていきたいと考える。

呉秀三が喝破した「この国に生まれたる不幸」でいう「この国」とは、精神障がい者への非人間的な処遇と冷酷無情な仕打ちを行う統治機構としての“国家”を意味したものであることはいうまでもなからう。障がい者をどのように処遇するかは、その国の多元的な民主主義のあり方はもとより、民度を表す試金石であり、指標(Merkmal)のひとつでもあろう。つまり障がい者の人権を踏みじり、ないがしろにする“国”では、民主主義のあり方は未成熟で、その民度も低く、健常者も基本的人権はもとより、人間としての諸権利が保障されていない現況にあるといえる。

呉の言う「この病を受けたるの不幸」について、精神病患者がその病を受けたことが不幸であるということの意味しないといえる。そうではなくて、「この病を受けたる」ことが“不幸”だとみる社会(世間)の中で暮らしていかざるをえないことこそが、その当事者にとって最も不幸なことではないだろうか。また、その不幸を強いる社会の側の不幸を一つひとつ突き崩すことによって、その双方にとっての生きにくさを強いる社会的関係をつくりかえていくことができるといえる。

精神障がい者の処遇について、精神看護法の改廃以降、紆余曲折を経て、精神衛生法が1950年に公布・施行された。その法の第1条で、その目的として、精神障がい者の医療・保護、その社会復帰の促進・自立と社会経済活動への参加の促進のための必要な援助、その発生の予防その他国民の精神的健康の保持及び増進により、精神障がい者の福祉の増進・国民の精神保健の向上を図ることと謳われた。その後、精神衛生法の一部が1988(平成元)年に改正されて精神保健法になり、1995(平

成7)年にはその法の一部が改正され、その当事者の入院施設への収容中心主義の生活から生活地域と密着した地域医療への移行を謳う精神保健福祉法へと発展し変化してきた。他方ではその法とリンクしながら、精神障がい者はもとより、知的障がい者、身体障がい者を対象とした障害者自立支援法が成立したことは周知の事実である。

その自立支援法という制度をめぐる、多くの障がい当事者及び関係諸団体から“障害者自立阻害法”だという指弾を受け、その法の改廃を含む批判がなされてきた。その法制度が「この国に生まれたる不幸」を再度もたらさないと果たして誰が断言できるだろうか。いや、むしろ「この国に生まれたる不幸」及び「この病を受けたるの不幸」の“二重の社会的不幸”を繰り返さないためには、何をどのようにして、どこまですればよいのかという問題意識をもちうるかどうか問われてこよう。

そのことをふまえて、本稿では介護保険制度と関わって、支援費制度から障害者自立支援法へと移行した現行の法制度を批判的に考察していくことにする。しかしながら、法制度の批判に止まっていれば、障がい者問題の解決に向けての今後の新たな展望を切り開くことは困難であろう。その意味で、新たな法制度の確立に向けて取り組むものとして、DPI日本会議を中心にその検討作業を進めているところの障がいをもつ人への差別を禁止し、権利を保障する法律としての障害者差別禁止法(案)について言及していくことにする。

## 1、支援費制度を考える

かつて、私は障がい者・児福祉の問題について考えていく際に、三つの“ド”という切り口が重要になってくることを指摘した<sup>2)</sup>。そのひとつが、その福祉の問題における“ソフト”に対しての“ハード”に関することである。二つ目が障がい者・児福祉の問題にアプローチする“態度”についてである。そして、三つ目の“ド”が、障がい者・児福祉の“制度”に関連することである。

ここでいう制度とは、国や地方自治体等によって定められた法律上の規則(法規)を指すものである。わが国の障がい者についての法規について、障害者基本法を最上位の法律として、数多く

の法規が存在しており、その法規を支える理念も、その当初において、行政が障がい者を“保護”(custody)の対象として処遇する考え方に基づくものであった。それがノーマライゼーションの理念の具現化とも相まって、障がい者の権利保障の“擁護”(advocacy)へと発展してきた。そして、今日では、障がい当事者の“自己選択(self-option)”と“自己決定(self-determination)”の権利の行使を含む障がい者のセルフ・アドボカシーとしての権利保障へと、その福祉(well-being)の理念が質的に変化してきたのである。

その福祉観の発展と変化の中で、2003(平成15)年4月から導入した支援費制度に端を発し、その財源不足を主たる問題として、支援費制度を改廃すべく2005(平成17)年に障害者自立支援法案が上程された。その法案は紆余曲折を経て、翌年に障害者自立支援法として施行された。

そこで、本稿では障害者自立支援法に先立つ制度としての支援費制度について検討していくことにしよう。その制度については、厚生労働省の見解によると、障がい者の自己選択と自己決定を前提としたノーマライゼーションの実現を目指す社会福祉基礎構造改革の理念をベースとして導入されるというものであった。

その社会福祉基礎構造改革について、少しだけ言及しておくことにする。1990年代の後半に、その社会福祉基礎構造改革が打ち出されてきた背景には、急増する国家財政の赤字の削減という問題が喫緊の政治課題として上程されるに至ったことがある。財政赤字の解消のために、行政改革、財政構造改革、経済構造改革、金融改革、教育改革、社会保障構造改革といった6つの領域の改革法案が出されようとした。その社会保障構造改革の中に社会福祉基礎構造改革が位置づけられた。そして、1998(平成10)年には、政府の財政支出を必要最小限に抑えた安上がりな政府を意味する小さな政府(small government)を志向し、社会福祉関連財政の削減を目的とした「社会福祉基礎構造改革について(中間のまとめ)」が出されるに至った。

それでは、そもそも社会福祉の“基礎構造”とは何かという問題がある。それは、ひとつには福祉サービスの供給と利用の構造が挙げられる。つまり、福祉制度の土台としての“措置制度”がそ

の役割を担ってきたといえる。二つ目には、福祉サービスの供給に主体的に関わる構造が基礎構造としてある。その供給主体として、地方自治体または社会福祉法人がそのサービスを提供してきた。三つ目には、公費負担の構造がある。言い換えると、措置費や補助金といった形で国及び地方自治体が福祉サービスにかかる経費を主に負担し、利用者がその支払い能力に応じた額を支払う応能負担を原則として、経費の一部を負担するといったことである。

その社会福祉の“基礎構造”を、多様化する福祉ニーズへの対応、増加する多種の利用施設への対策、広がる供給主体の構造に対処するといったことを名目に、介護保険の導入とも相俟って、財政赤字の削減のために措置制度の見直しを嚆矢としての一連の改革に着手した。その改革を総称して、社会福祉基礎構造改革と呼んだのである。

その構造改革の理念として次の七点が挙げられている。そのひとつは、福祉サービスの利用者 と供給者との対等な関係の確立がある。二つ目は、利用者の需要を総合的に把握し、地域における福祉、保健、医療の各種のサービスの効率的な提供体制の構築がある。三つ目として、利用者の幅広い需要に応えるために、多様なサービス提供主体の参入の促進を挙げている。四つ目には、サービスの内容や費用の負担について、国民の信頼と納得が得られるように、利用者の選択を通じての適正な競争を促進するなど、市場原理を活用し、サービスの質と効率性の向上を促すことを挙げている。五つ目としては、サービスの内容や事業の運営に関する情報を公開し、事業運営の透明性を確保するということがある。六つ目は、福祉サービスを利用する際の公正かつ公平な負担が謳われている。七つ目として、福祉への住民の積極的かつ主体的な参加を通じて、地域に根ざした個性ある福祉の文化の土壌の形成を挙げている。また、その改革の七つの理念と関連した具体的な内容として、社会福祉事業の推進、質と効率性の確保、地域福祉の確立をその三本柱としてまとめられた。

その構造改革からいえることは、措置制度から契約制度へと福祉のあり方を改変することで、イヴァン・イリイチ(Ivan Illich)の言う商品市場外のヴァナキュラー(vernacular)な領域であった社会福祉が商品化される方向に舵が切られたとい

うことである。また、民間企業の福祉への参入のハードルを低くすることで、市場経済の内部に福祉を取り込み、社会事業としての福祉を営利事業化しようとしたことがある。そして、国家財政の赤字を圧縮するために、福祉サービスの利用にかかる費用の負担を応能負担から、利用する福祉サービスによって利用者の負担額を決める応益負担（定率負担）へと転換しようとしたことなどが、その構造改革から読み取れるといえよう。

その構造改革の理念を基底として、2003（平成15）年4月に施行された支援費制度は、身体障がい者及び知的障がい者を対象としたものであり、精神障がい者はその制度の対象外であった。もっとも、それは、身体及び知的障がい者自らがサービスを選択し決定することを尊重し、その必要に応じて市町村から各種の情報提供や適切なサービスの選択のための相談及び支援を受け、利用するサービスの種類ごとに支援費が受給されるといったものである。それとともに、居宅支援事業者との契約に基づいて、利用者本位にサービスが提供されることを基本とした制度である。言い換えると、それは、その事業者との対等な関係に基づき、障がい者自らがサービスを選択し、契約によりサービスを利用する仕組みであると厚生労働省（以下「厚労省」と略す）は説明した。

その支援費制度が始まるまで、長期間に亘って障がい者に対する行政のサービスは“措置制度”によって決められていた。その制度では、行政が施設への入所や在宅でのサービスの利用の内容を決めることから、障がい者自身の意向が反映しがたいという問題点はその当事者はもとより関係各方面の人々から指摘されたところである。その指摘をふまえた支援費制度の理念として、これまで障がい者への行政サービスを決定してきたその措置制度を改め、利用者が自分でサービスを選択し自己決定するという“契約制度”へと、サービスの提供のあり方を大きく転換しようとした。

とは言うものの、行政の福祉サービスを措置制度から契約制度へと転換することで、行政はサービスの利用の決定から大きく後退したといえる。そのことと関わって、障がい者が利用できるサービスの資源と内容とを紹介するという労を執らなくなり、それだけ利用者とその負担がかかってくるという問題も一方では生じるようになった。

支援費制度は、前述した社会福祉基礎構造改革に基づき、福祉サービスを利用する人が施設や居宅支援事業者などを自ら選択し、直接に契約を行い利用する点で措置制度とは大きく異なるものであった。その制度では、利用者は、利用したサービス費用の一部を利用者負担額として所得に応じ、施設や居宅支援事業者などに支払い、サービス費用の残りは支援費として市区町村が支払うというものであった。つまり、介護保険では、利用する福祉サービスによって利用者の負担額が決定する応益負担（定率負担）であるが、支援費制度では、利用者の支払い能力に応じた額を支払う応能負担であった。

そのようにしてみるとわかるように、支援費制度は、障がい者が地域で自立した生活を営むために総合的な支援を行ない、ノーマライゼーションの理念の実現をめざそうとする側面を有したものであるという意味で、従来の制度より一步前進したものであった。そして、この制度の施行を契機として、障がい者への施策は大きくパラダイム転換（paradigm shift）をすることになった。

しかしながら、その支援費制度には問題点も少なからず見られた。そのひとつには、利用者の自己選択と自己決定を基本にした支援費制度であるにもかかわらず、選択できるサービスが限られていたことがまず挙げられる。だから、施設での福祉サービスひとつをとっても、市町村によってサービスの提供の実施にばらつきが見られるとともに、ほとんどの施設の定員が充足されており、利用者が選択しようにもきわめて困難な状況であった。つまり、利用者の選択肢のほとんどない選択など、選択に真に値しないものであり、そのような状況ではその当事者自らがその生き方を決めるという自己決定の行使などは論外のことであった。

二つ目には、利用者がそのサービスを利用する際に、学校や職場内での利用ができないし、その送迎面での利用もできないといった現実と直面する問題があった。そして、精神障がい、高次脳機能障がい<sup>4)</sup>、難病などの特定疾患といった障がい及び疾患（病気）については、その制度の適用外となっていたことと併せて、サービスが法律に基づいた障がい別に応じたものとなったため、支援費制度を利用することが難しくなったという問題点が三つ目としてあった。

措置制度から契約制度への移行によってサービスの利用者が急激に増加し、実施初年度から128億円の予算の不足が生じた。その事態に対応すべく補正予算が組まれる状況になったことで、その当該年度から早くも介護保険制度との統合の検討も始まった。というのは、介護保険制度に統合すれば財務省から独立した財源の確保ができるようになり、財務省から相対的な自律性が得られると厚労省が考えたからである。そのように、支援費制度は、利用者の応能負担とも関わって財源を公費に大きく依存していたために、国家財政の赤字と関わっての予算不足という財源上の問題とも関わって、設計された制度それ自体が破綻をきたしたのである。

## 2、障害者自立支援法を考える

政府サイドから見て、支援費制度の抱える財政の予算不足の問題を解決し、障がい者が地域で安心して暮らせる社会を実現するというを名目として、支援費制度に代わって障害者自立支援法が2005（平成17）年10月に成立し、翌年の4月から順次施行されるようになった。その自立支援法とは、「障害者及び障害児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」ことを目的として制定された法律である。

その支援法の特徴について、厚労省は次の五点を指摘している。ひとつには、障がい者にかかる施策を一元化したことがある。つまり、身体障がい、知的障がい及び精神障がいといった障がいの種類や年齢に関係なく、共通の仕組みでもって共通のサービスが利用できるようになったということである。

確かに三つの障がい種別ごとに行われてきた福祉サービスを一元化するというコンセプトは首肯できることである。しかし、精神障がい者についての福祉サービスは、もともと社会防衛及び治安対策としての施策に基づく精神病院等への“収容”中心主義の考え方から脱却し、社会復帰施設での“処遇”を経て、地域での自立生活を“支援”するところまで必ずしも至っていないというのが実態である。つまり、精神障がい者の福祉サービスは社会防衛等に重きが置かれてきた故にその

整備が不十分で、身体障がい者などのそれに比べて立ち後れがかなりの程度見られることは否めない事実である。一元化された福祉サービスでもってそのサービスの質を高めつつ、従来のそれよりも利便性のあるものにすることが問われてくるが、そこには財源の問題が横たわっている。

二つ目には、利用者の利便性が向上すると謳われたことがある。そのことは33種類に分かれていた施設と事業の体系が、従来の居宅、施設の枠組みを超え、6つの日中活動と居住支援に再編された。それとともに、福祉サービスの体系を見直し、利用者がわかりやすく使いやすいものになったということである。

6つの日中活動とは、医療施設で実施される①療育介護及び②生活介護の介護給付、機能訓練・生活訓練からなる③自立訓練、④就労移行支援、雇用型もしくは非雇用型の⑤就労継続支援からなる訓練等の給付、⑥地域活動支援センターでの地域生活支援事業である。また、居住支援とは、施設への入所またはケアホーム、グループホーム、福祉ホームでの居住支援サービスである。

利用者の施設入所期間が長期化するなど、本来の施設の機能と利用者の実態があまりにも乖離している現状にあるのも事実である。その解消策として、効率的な福祉サービスの提供が可能となる仕組みをつくりあげるとともに、居住支援サービスにバイアスをかけようとしていることがその自立支援法から読み取れるところである。しかしながら、応益負担による施設の利用料の徴収はもとより、そこでの食費も自己負担となっており、利用者の利便性が損なわれる事態も生じている。その利便性が損なわれることなく、自立支援サービスの裏づけとなる財源をどのようにしてどこまで確保できるのかという問題が厳然として存在しているといえる。

三つ目として、障がい者の自立を目標のひとつとして、就労支援の強化を推進するといったことがある。それは働きたいと考えている障がい者に対して、雇用政策と連携し就労の場を確保する支援の強化が進められるということである。

政府は『福祉から雇用へ』推進五か年計画を立て、民間の経営の手法を採り入れて、事業所における作業や企業での実習などによって、一人ひとりの適性にあった職場を探したり、就労後の

職場に定着するための仕組みを構築しようとしたりしている。就労支援の名目で「福祉から雇用へ」という考え方に見られるように、今や生活面におけるセーフティネットの役割を担う福祉ではなく、雇用を通じての自立・自助を求めている。その“共生の福祉”の視点を欠いた自立と自助を追求すれば、重度の障がい者はこれまで以上に雇用から排除される危うさを孕んでいる。

四つ目には、支援決定のプロセスを明確にしたということである。全国共通のルールに従って、支援の必要性の度合いを判定する障がい程度の区分としての尺度を導入し、支給決定の過程を透明化し明確化させたといえる。

五つ目として、安定的な財源の確保を謳ったことがその特色として挙げられる。言い換えると、国は福祉サービスにかかる費用の半額を負担すると同時に、そのサービスの費用をみんなで支えあう仕組みであるという名目で、原則として費用の1割負担を行う応益負担<sup>⑤</sup>を課すことになったのである。

その法律では、支援費制度とはとってかわり、障がい者に費用の原則1割負担を求めるものである。障がい者の保護から自立に向けた支援法にもかかわらず、所得に応じて福祉サービスの利用料を負担する応益負担から、所得とは関係なく定率でその利用料を負担する応益負担に移行することになった。そのことによって、所得に応じた月額の上限が設けられているというものの、大半の障がい者の経済的負担は増加した。とりわけ、障がいの程度が重度であればあるほど、より多くの福祉サービスが必要であり、その経済的負担がより嵩んでいくといえる。また、自立支援医療費に移行した公費負担医療に関しても、所得に応じた月額の上限が設けられたが、それも応益負担となった。

その関係で多くの障がい当事者とその家族はもとより、福祉現場の従事者からは福祉サービスの利用にかかる経済的負担が重くなれば、サービスを利用できず、家に引きこもらざるをえなくなるといえよう。施設などの事業者にとっても、応益負担が導入されることで、事業収入の9割は公費で賄われるが、その残りは利用者が負担することになる。しかしながら、施設の利用料という名の自己負担分が払えないままになっている事例も散

見され、その結果として施設の経営を圧迫するといった事態をもたらしている。とりわけ、障がい程度の重度の人がより多く利用する施設ほど、経営が圧迫されてきている状況にある。そのしわ寄せが多くの施設の職員の労働条件、とりわけ給与の引き下げといった形での劣悪化とサービスの低下をもたらしてきたのである。

そういった意味で、障害者“自立支援法”ではなくて、障害者“自立阻害法”であるといった厳しい批判がなされたが、その指摘は正鵠を得たものであるといっても差し支えがなからう。確かに政府は重い負担に耐え切れないという利用者の批判を受けて、2007（平成19）、2008（平成20）年度の予算で1200億円の特別対策を決定し、利用者負担の大幅な見直しを進めた。1割負担の上限額を2009（平成21）年3月末までの間の軽減措置として二分の一あるいは四分の一に引き下げた。が、その法の現実的な矛盾の綻びを繕っても、その法制度の改廃を含む抜本的見直しは行われておらず、問題の核心の部分は先送りされた感が否めないところである。

こうして見てくるとわかるように、障害者自立支援法の本質とは、障がい者の自立生活を支援するという意味で、障がい当事者本位でもって施策を行う根拠となるものをどのように組み立てるのかではなくて、逼迫した国家財政をどのように建て直すのかということにこそあるといえる。近い将来において、政府（行政府）は国会（立法府）と対峙してでも、応益負担たる介護保険との統合をその射程に見据えたものとして、政策課題の俎上に載せようと画策するだろう。その法の問題の本質をすりかえるとともに、本末転倒した論理を見抜き糺していくことこそが、わが国に居住し生活する外国人を含めて、私たち国民一人ひとりに問われてくるのではないか。

また、応益負担を表面上の名分として、障がい者に福祉サービスの利用にかかる一部の負担を押しつけ、その負担が困難な障がい者を“切り捨てて”やまないこの国の（政府の）非情さこそが「この国に生まれたる不幸」そのものを表している。その不幸を繰り返させないためには、何をどのようにすればよいのかということも問われてくるといえよう。

ここまで障害者自立支援法の問題点について批

判的に検討してきた。その検討を通して、障がい者にとっての真の意味での自立生活とは何かということこそが問題となってくるところである。そこで、“自立”の問題について考えていくことにしよう。

定藤丈弘氏は自立の問題について、次のように論及している。

この新しい自立観の鍵となったのが自己決定権の行使を自立ととらえる考え方である。具体的にはそれは、障害者がたとえ日常生活で介助者のケアを必要とするとしても、自らの人生や生活のあり方を自らの責任において決定し、また自らが望む生活目標や生活様式を選択して生きる行為を自立とする考え方であり、これは端的には、一回限りの自らの人生を障害者自らが主役となって生きること、すなわち生活主体者として生きる行為を自立生活とする理念である<sup>6)</sup>。

定藤氏によれば、障がい者にとっての“自立”とは、「自らの人生や生活のあり方を自らの責任において決定し、また自らが望む生活目標や生活様式を選択して生きる行為」、つまり、自己決定権を行使するということである。その考え方は、アメリカ合州国を中心に発展してきた重度の障がい者主体のIL (Independent Living) 運動が提起した自立生活思想と密接に関連したものである。障がい当事者が自立して、地域社会 (community) の中で地域住民の一員として共同的 (communal) に生活する担い手として生きられるようにする社会的条件をどのようにして、どこまで作りだすかが問われてくる。

その“自立”の捉え方と関連して、“自律”をどのように考えるかという問題がある。自立には広義と狭義の二通りの意味がある。“自立”を広義に捉えれば、“狭義の自立”と“自律”を包摂した概念と見ることができよう。そこでいう狭義の自立とは、障がい者が「自らが望む生活目標や生活様式を選択して」主体的に生きることを意味するものであろう。それに対して自律とは、「自らの人生や生活のあり方を自らの責任において決定」し、その人生の目的の自己実現と自己成就に向かって、他律を排し主体的に生活することを意味するといえる。その自律を実現していくための要件として、障がい者と健常者との間に横たわる非対

称的な閉ざされた関係から開かれた対称的な関係へとつくりかえるという意味でのエンパワメント (empowerment) が重要になってくるのである。

障がい当事者のひとりである牧口一氏は、「健全者の自立と障害者の自立」の問題を次のように提起している。

健全者の自立観は、できる限り自分ひとりの力でやろうとする。ゆえに他者の力を借りることを恥じる。これでは自分の能力以上のことは簡単に諦めてしまう。なんと貧しく淋しい人生観ではないか。一方、障害者の自立観は、できないこと、苦手なことに他者の力を借りるから、不可能を可能ならしめる。そのために周囲にどんどん人間関係を増やす必要がある。なんと豊かで楽しい人生観であることか。ともすればひとつの矛盾としてとらえられがちな「自立と共生」が、ここでは共存しなければならない。これが人間による本来の地域社会の姿ではないだろうか<sup>7)</sup>。

障がい者自身にとって、「できないこと、苦手なことに他者の力を借りる」ことが必要であり、介護者の手助けを得て、その結果として人間関係を豊かにしていくことができるというのが牧口氏の考え方である。つまり、障がい者にとっての広義の自立とは、他者の力を借り、多様な人間関係を取り結びながら、生活の内実を深め、自らの生き方を自らが決めていくということであろう。その意味で、“自立”と“共生”とは切り離しがたいものである。言い換えると、“共生”のない“自立”は真の“自立”ではないのであり、“自立”のない“共生”は本当の“共生”ではないといえよう。

視覚障がい者として障がい者解放運動を担う立場から、楠敏雄氏は金満里氏との対談の中で“自立”のない“共生”のまやかしについて言及したうえで、“自立”について次のように指摘している。

どうも最近、「共生」という言葉が、とにかく仲良く馴れ合っただけという印象にとらえられがちだけど、ぶつかり合っただけで関係というのはできてくる。そういう意味で、個々人が自立性を模索することが必要でね。僕が強調したいのは、自立というのは生涯探り続けるテーマだということだね。私は自立してますと言ったら途端に嘘になってしまう。スタイルとして自立生活をとることはできるけれども、

人間として自立する、あるいは障害者として自立するというのは、一生探し続けるテーマなんじゃないかと思う<sup>8)</sup>。

楠氏が「私は自立してまずと言ったら途端に嘘になってしまう」と指摘している通り、自立とはそれに向かって不断に「一生探し続けるテーマ」であり、そのプロセスこそが大切になってくる。だから、もうすでに自分は自立しており、そこではまったく問題が見当たらないという捉え方をすれば、欺瞞的な言説になりかねないといえる。それは共生の希求においても同様のことがいえるのである。

ここまで論及してきたことから明らかなように、“自立 (Independent Living)” と “共生 (Living Together)” とはコインの裏表のように分かち難い関係にあるといえる。その意味での“自立と共生”の視座から、障害者自立支援法でいう“自立”の捉え方はもとより、従来の自立観そのものを問い直していく必要があるだろう。

### 3、障害者差別禁止法について考える

前節まで考察してきたことを要約すると、わが国の障がい者福祉の制度は、戦後長らく政府の機関委任事務を受けた地方自治体が福祉サービスを決定する権限をもつ措置制度であった。また、身体障害者福祉法、知的障害者福祉法など個別の法制度に基づく縦割りの福祉制度でもあった。その福祉サービスの利用者の負担はその所得に基づく応能負担であったということである。

ところが1990年代になると、顕在化した国家財政の赤字を解消すべく、時の政府は、行財政はもとより経済、金融、教育、社会保障の6領域の構造改革に着手した。その6領域の中の社会保障関連の財政の削減を目的とした社会保障構造改革の中に、社会福祉基礎構造改革が位置づけられた。その社会福祉の改革の俎上に載せられた“基礎構造”のひとつが措置制度であった。また、喫緊の政策課題として、公費負担の軽減のための構造改革がその射程に据えられた。言い換えると、安定財源の確保を大義名分として、介護保険と同様に原則1割の自己負担を求める応益負担（定率負担）を検討課題とした。とは言うものの、現実の福祉政策としては、福祉サービスの利用者の応益負担

にまでは踏み込まず、その所得に基づく応能負担を原則として、その経費の一部を負担するという制度のあり様は従前通りであった。

その社会福祉基礎構造改革の一環として、2003～05年度まで、支援費制度が実施された。その制度の特色は、福祉サービスの利用者がサービスを自ら選んで事業者と契約するところに求められる。つまり、措置制度から契約制度へのパラダイム・シフトがなされたことを特徴とするものであった。もっとも、個々の障がい別の法制度に基づく縦割りの福祉制度は残されたままであった。また、福祉サービスの利用者の負担は、所得に基づく応能負担であることはすでに見てきた通りである。

支援費制度がサービスの利用者の応能負担と関わって、その財源を公費に大きく依存したために、国家財政の予算不足という問題とも相俟って、設計された制度それ自体が破綻をきたした。それに替わって、これまで縦割りで行われてきた身体障がい者、知的障がい者、精神障がい者の各福祉を統合することを謳った障害者自立支援法が2006（平成18）年度から施行された。その支援法は利用者の福祉サービス負担について、その利用額の1割の応益負担（定率負担）を原則としたものであった。そのことへの障がい当事者はもとより関係各方面から批判を受けて、自己負担軽減策を2度に亘って実施したことはすでに言及したところである。また、その法の特色として、福祉サービスの種類と量を決める際に、「障害程度区分」の取り決めなどに見られるように、介護保険と同じ仕組みを取り入れたことがある。

主に応益負担を原則とする利用者の負担への批判を受けて、2009（平成21）年2月には、政府与党による見直しが進められ、政策提言がなされるに至った。具体的には、福祉サービスの利用者の負担を応益負担から応能負担に戻すということである。またその応能負担についても、負担軽減策を恒久化するとともに、介護保険に倣った仕組みを取りやめようとするものであった。

しかしながら、障害者自立支援法の延命策を講じるというよりも、障がい者が地域で自立し共生して暮らせる社会をどのように実現するかという社会的合意（social consensus）を得る方向で、障がい者の権利を真に保障するためには、どのような法制度が求められているのかといったことを



明らかにする必要があるだろう。

この節では、そのあり方を問う法制度のひとつとして、障害者差別禁止法を取りあげて検討していくことにしよう。

今日では、国際的にみて、障害者差別禁止法またはそれに関わる何らかの差別禁止にかかる法制度を有している国は40カ国以上に及んでいる。2001（平成13）年には、国際連合の社会権規約委員会からわが国の政府に対して障害者差別禁止法を制定するようという勧告が出された。その勧告の内容として、わが国には障がい者の権利を保障するために、障害者差別禁止法が必要なことがあげられている。

そのこととも関連して、わが国においても、2004（平成16）年に改正された障害者基本法の基本理念の中で、「障害を理由として、差別することその他の権利利益を侵害する行為をしてはならない」という規定が新たに追加された。そこでは「障害を理由とし」た「差別」及び「権利利益を侵害する行為」を禁止しているが、それは差別禁止“宣言”ともいうべき理念論である。敷衍して言うと、実際に権利が侵害された際の訴訟を可能ならしめる裁判における規範性を伴う差別の禁止規定ではないといえる。つまり、差別の禁止を心のあり様という問題から社会的規範（social norm）のそれとして捉え返していく必要があるということである。そこで規定された差別の禁止について、より実効性をもった障がい者の“自立と共生”に向けての法制度の立法化が大切な課題となってきたといえよう。

それでは、なぜ、いま障害者差別禁止法なのかということについて考えていくことにする。そのことについて、国際的にみて2007（平成19）年3月に国連で署名式が行われ、多くの国が批准した障害者の権利条約（the Convention on the Rights of Persons with Disabilities）との関連で、国内法制度の整備が必要となってくるからである。わが国は同年の9月にその条約に署名したが、今日に至るもまだ批准していないという状況にある。国際条約を批准する条件として、それに抵触する国内法の改廃を含む整備や、場合によっては新たな国内法の立ちあげが必要になることもある。国連の社会権規約委員会から日本政府に向けての障害者差別禁止法の制定の勧告はもとより、障がい

者の個別具体的な権利を担保し、法的拘束力を伴うとともにその権利侵害への救済策を図るために、障害者差別禁止法の早急な制定こそわが国に求められている。

そのことを基底に、DPI日本会議を中心とした障がい者運動団体が立法化しようとしている法制度としての障害者差別禁止法（要綱案）を参照しつつ、障害者差別禁止法について考えていくことにする。

法制度であるかぎり、まず法の目的を明らかにする必要がある。障害者政策研究全国実行委員会内「障害者差別禁止法」作業チームがまとめた「障害者差別禁止法」（障害をもつ人への差別を禁止し権利を保障する法律）【第三次要綱案】（以下、「要綱案」と略す）では、その法の目的として、「国および地方公共団体、事業者、市民による差別を包括的に禁止し、障害をもつ人が社会の平等な構成員として、地域生活のあらゆる場面および分野への参加を保障するための差別を受けない権利を定めること」と謳っている。

要綱案の第一章「総則」の中で、「包括的に禁止」する“差別”とは何かという定義について、法の基本を成すということで、「障害をもつ人への差別とは、人として誕生してから、その生涯を終えるまでの間において、政治的、経済的、社会的、文化的又はその他のすべての生活分野において、身体的・精神的な特徴と理由により、他の人々と平等な立場で社会生活に参加する機会が奪われ、または制限され、その自由が束縛されている状態にあることをいう」と規定している。

障害者の権利条約では、その第2条の「定義」において、『障害に基づく差別』とは、障害に基づくあらゆる区別、排除又は制限であって、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及び基本的自由を認識し、享有し又は行使することを害し又は無効にする目的又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」と位置づけている。

その条約における差別の定義には、障がい者を排除し差別する意図があつて行う差別のみならず、忌避し差別をするつもりがなくても、合理的配慮を行わないで、客観的にみて差別につながるもの

も含めている。つまり、障がい者への障がいを理由とした直接的差別のみならず、合理的配慮を行わないという間接的差別もまた差別の定義に含まれるとした。障害者差別禁止法における差別の定義について、障害者の権利条約の規定をふまえての再定義が必要となってくるといえる。

それに次いで、“障害”の定義について、要綱案では「障害とは、傷害や病気などを原因とする個人の特性にかかわらず、その個人に対して、ある程度以上の能力や機能を要求する社会的環境との関係で生じる障壁をいう」と規定している。

障がいの定義について検討していくと、1980年に、WHO（世界保健機関）による国際障害分類（ICIDH）としての障がい構造モデルが打ちだされたのが、一つ目のエポックメイキングな出来事であった。しかし、ICIDHとしての障がい構造モデルは、障がいのある人の問題解決に関して、疾病（病気）を起因として、その個人の機能障がいを重視し、その身体器官の不全を治療しようとする“医療モデル（medical model）”の色彩が一面では濃厚であった。

WHOはICIDHモデルへの多方面からのその批判に真摯に応えるべく、2001年には障がい構造モデル（ICF）が提起されるに至ったのが二つ目のそれである。そのICFモデルは、医療モデルの対抗モデル（counter model）として弁証法的に位置づけられ、障がい当事者主導（consumer control）の社会モデルとしての“自立生活（サポート）モデル”と密接に関連したものである。そこでいう自立生活モデルとは、障がい当事者個人と社会環境との関係性に注目し、両者がそのライフレベルにおいて相互に影響する関係にあるといったモデルである。そのICFモデルを発展させる方向で、障がいに関する定義をよりクリアなものにしていくことが問われてこよう。

要綱案では、コミュニケーションの保障の一環として、視覚障がい者が日本語の書記手段としての点字を用いる権利を有するものと規定している。そのことと併せて、聴覚障がい者の手話を独立した言語として法的に認知している。つまり、手話が独立した言語として法的に認められていないために、聴覚障がい者が社会生活を営むうえで不利益を被り、情報へのアクセスの面で大きな制約を受けているという実態の変革の方向性を打ち出した。

要綱案の第二章「障害をもつ人への差別禁止と権利に関する基本事項」において、まず地域生活に関する権利、差別禁止及び配慮義務の問題を取りあげている。

その要綱案で、本人の意思に反した施設生活（集団生活）を強いられることを差別と捉えている。また、障がいをもつことを理由とした公営、民間住宅への入居の拒否、社会的活動への参加の拒否、恋愛、婚姻、子育ての制限、親権の制限といった差別も禁止している。そして、地域社会での自立した生活を営む権利を明文化しようとしている。

要綱案の中の教育について、教育に関する権利では「生涯のどの段階においても同世代の障害をもたない人と統合された教育を受ける権利を有する」と明記している。教育については、障害者の権利条約で、「障害のある人が障害を理由として一般教育制度から排除されないこと、及び障害のある子どもが障害を理由として無償のかつ義務的な初等教育又は中等教育から排除されないこと」と謳っている。

一般教育制度からの排除（exclusion）の禁止に止まらず、教育面での排除の対義語であるインクルージョン（inclusion）については、その権利条約の中で「締約国は、教育についての障害のある人の権利を認める。この権利を差別なしにかつ機会の平等を基礎として実現するため、締約国は、あらゆる段階におけるインクルーシブな教育制度及び生涯学習であって、次のことに向けられたものを確保する。（a）人間の潜在能力並びに尊厳及び自己価値に対する意識を十分に開発すること、並びに人権、基本的自由及び人間の多様性の尊重を強化すること。（b）障害のある人が、その人格、才能、創造力並びに精神的及び身体的な能力を最大限度まで発達させること。（c）障害のある人が、自由な社会に効果的に参加することを可能とすること」と明記している。

要綱案では、障がいを理由とした不当な処遇は差別であるという認識に立ち、統合教育の推進を明らかにしている。しかし、障害者の権利条約では、統合教育から一歩進んで、インクルーシブ教育の必要性を明確にしている。統合教育とは、複線型教育体系の一元化を志向する教育であり、健常児と分け隔てられた障がい児を通常教育の場に統合する教育であるという意味で、「みんな同じである

のがいい」といった等質性に焦点づけられた教育である。

それに対して、インクルーシブ教育とは、「みんな違って、みんないい」といった多様性を有する価値観を認めあおうとする教育である。その教育は、通常教育と障がい児教育を統一したひとつの流れの中に位置づけて、その制度を組み立てようとするものである。そして、その制度の中で、特別な教育的ニーズをもつ障がい児を含む一人ひとりの子どものニーズに応じて、必要なサポートが用意されるといった教育方法である。

要綱案ではインテグレーションの教育にバイアスがおかれているが、その教育の徹底化とともに、インクルージョンとしての教育の展開こそがわが国における喫緊の教育課題のひとつとなるだろう。それらの教育を受ける機会、ニーズに応じた個別の支援を行わないといった教育行政の“不作為”が間接的差別のひとつであるという認識に立ち、裁判の規範性を伴う禁止法の成立こそが重要な課題となってくる。

就労に関する権利として、要綱案では、「障害をもつ人は、いかなる差別的な処遇も受けることなく、社会のあらゆる分野において働く権利を有する」と謳っている。そして、就労に関する差別禁止について、障がいを理由とした採用の拒否及び解雇、労働条件や労働環境における不利益な取り扱い、欠格条項などの差別的な条項の放置、就労支援等の公共サービスの不提供といったことの禁止を明らかにしている。

障がい者の労働者として働く権利を確立していくために、一つ目として、事業所における法定雇用率<sup>9)</sup>の達成に向けて、強力な行政の指導監督のあり方がより一層問われてくる。また、その雇用率の未達成の企業から徴収された納付金についても、障がい当事者のニーズにあった使われ方が必ずしも行われておらず、その抜本の見直しも必要となってくるだろう。

二つ目には、労働者の労働賃金の最低額を定めた最低賃金法において、障がいを理由とした適用除外の条項がもたらす問題をどうつくりかえていくかということがある。労働行政の裁量権をもって事業所の適用除外の申請を大幅に認めることが、障がい者の賃金を低位のままに放置するという結果をもたらしている。その適用除外の条項は行政

が是認する差別条項であり、その条項を抜本的に改めていくことが必要となってくる。

就労に関して、障がい者がいきいきと働ける労働環境を整備することと相俟って、障がい者と関わる人々、とりわけ援助者の必要な支援のあり方や、労働行政の大幅な政策転換が求められよう。それらのことを裏打ちするものが法的規範性を伴う障害者差別禁止法だといえる。それらによって、就労を希望する障がい者が働きがいのある仕事に就き、障がい者一人ひとりが“市民”として社会に参画していくことのできる状況をつくりだすことこそが問われてくるのである。

#### 【注】

- (1) 「障害者」の“害”が「さまたげとなるもの」として、否定的な意味あい使われてきたという批判が関係各方面の一部からあり、人権尊重及び障がいを個性として捉える観点から“障がい”とひらがな表記に改めてきたところである。もっとも、表記上のルールとしては、“ひと”を直接的に形容する場合、“害”を“がい”と表記するとともに、法令・制度や固有名詞に関しては、そのままの表記とすると使い分けられるようになった。本稿で法令・制度や固有名詞を除いて、“障がい”といったようにひらがな表記をしていくことにする。
- (2) 曾和信一『障がい者・児共生とは何か』ミネルヴァ書房、46～47頁、2007年。
- (3) イヴァン・イリイチが使うヴァナキュラーという用語は、一般の市場では売買されない価値を意味している。それが今日では商品市場のサービスと交換できるようになりつつある社会状況をイリイチは『シャドウ・ワーク』（1982年、岩波書店）で批判している。
- (4) 高次脳機能障がいとは、脳血管障がい、脳炎などの病気や交通事故による脳外傷など様々な原因で脳の一部に損傷を受け、そのことによって引き起こされる言語や記憶などの機能における認知障がいを指すものである。
- (5) 政府は応益負担という表現の社会的評価が低かったため、すぐに“定率負担”という言葉に変更した。しかし、いくら言葉を置き換えようと、その意味する内容については、サービスの利用者にとって有利となる変更を加えなければ、それは言葉のまやかしいわざをえない。
- (6) 定藤丈弘「障害者福祉の基本的思想としての自立生活理念」（定藤丈弘・岡本栄一・北野誠一編『自立生活の思想と展望』ミネルヴァ書房、8頁、1993年。
- (7) 牧口一二「障害者の自立と就労」（定藤丈弘・岡本栄一・

北野誠一編『同上』) 225 頁。

- (8) 楠敏雄『自立と共生を求めて』解放出版社、73 頁、1998 年。
- (9) 法定雇用率について、障害者雇用促進法によって、一定規模以上の事業所の事業主は、身体及び知的障がい者はもとより精神障がい者を含む障がい者を一定割合以上雇用しなければならない割合を意味している。その法定雇用率は、民間企業が 1.8%、国、地方公共団体が 2.1%、特殊法人が 2.1%、都道府県教育委員会等が 2.0%となっている。

#### 【参考文献】

- (1) 岡崎伸郎、岩尾俊一郎『「障害者自立支援法」時代を生き抜くために』批評社、2006 年。
- (2) 佐藤久夫、北野誠一、三田優子編著『福祉キーワードシリーズ 障害者と地域生活』中央法規、2002 年。
- (3) 山内一永『図解 障害者自立支援法早わかりガイド』日本実業出版社、2007 年。
- (4) DPI 日本会議著『問題てんこもり！障害者自立支援法—地域の暮らし、あきらめない』解放出版社、2007 年。
- (5) 障害者生活支援システム研究会編『障害者自立支援法と応益負担—これを福祉と呼べるのか』かもがわ出版、2005 年。
- (6) 平舘英明『死活ライン—「美しい国」の現実(リアル)』金曜日、2007 年。
- (7) 東俊裕監修 DPI 日本会議編集『障害者の権利条約でこう変わる Q & A』解放出版社、2007 年。
- (8) 楠敏雄『わかりやすい！障害者基本法』解放出版社、1995 年。
- (9) 全国障害者解放運動連絡会議 関西ブロック編『知っていますか？障害者問題一問一答 第 2 版』解放出版社、1998 年。
- (10) 「障害者差別禁止法制定」作業チーム編『当事者がつくる障害者差別禁止法—保護から権利へ』現代書館、2002 年。
- (11) 曾和信一『障がい者・児共生とは何か』ミネルヴァ書房、2007 年。

— 2009. 3. 24 受稿、2009. 3. 25 受理 —