

総 説

障害者総合福祉法案の検討状況に関する一考察 ～持続性・発展性の観点から～

A study on current status of a comprehensive welfare bill for persons with disabilities
～ from a viewpoint of sustainability and development ～

坂本 忠次¹⁾
谷口 泰司²⁾

要約：本論文は、現行の障害者自立支援法の廃止に伴いその後に予定されている障害者総合福祉法（仮称）をめぐる国会内での審議の状況を中心にその現状と問題点、今後への課題について検討を加えたものである。定率負担への強い抵抗に端を発した法改正論議に加え、国際的には「障害者権利条約」（2006）の批准に向けた国内法の整備と、国内的には、政権交代のもとでの民主党の Manifesto 及びそれに基づく障がい者政策プロジェクトチーム（PT）による「障がい者制度改革について」（2009）などの提言など、多様な問題が背景となっている。

本論では、まず障害者施策をめぐる今日的な課題について、国際比較及び障害者福祉サービス等の利用状況について見た後、障害者権利条約のわが国への影響について述べている。そうして障がい者制度改革推進会議の設置のもとでの障害者総合福祉法制定に向けての検討状況についてふれた後、この法に内在する諸課題を検討した。現行サービス等との連続性、障害者の範囲と普遍性、市町村自治体における地域生活支援事業の実施格差の現状などについて述べた上で、今後の障害者総合福祉法のもとでの障害者の自立に向けたインクルーシブな内容と課題について言及している。

Key Words：障害者自立支援法、障害者権利条約、制度改革、障害者の範囲、地域生活支援事業

はじめに—問題の視角と課題

障害者福祉をめぐる動きについては、2003年4月の支援費制度施行以来、今日に至るまでほぼ毎年と言えるほどの激変が続いている。法制度面においては、支援費制度は僅か3年でその使命を終え、障害者自立支援法（全面施行は2006年10月）へと移行した。しかしながら同法もその後の政省令により利用者負担が大幅に見直された後、違憲訴訟及び政権交代を経た現在、第176回国会において、「障がい者制度改革推進本部等における検討を踏まえて障害保健福祉施策を見直すまでの間において障害者等の地域生活を支援するための関係法律の整備に関する法律案」が衆議院を通過し、参議院において審議が行われている。⁽¹⁾

また、施行面においては、地域格差特に地域生活支援

事業における地域格差が解消しない状況が続いており、社会参加の促進や相談支援を利用した自己実現・社会参加については、未だ道は遠いという状況である。

試行錯誤を続けてきた障害者福祉であるが、これまでの動きを俯瞰するならば、まずもって支援費制度の意義に着目すべきである。それ以前の措置制度下においては、今よりも深刻でありながら注目されることの少なかった諸課題、特に地域格差等の課題があらためて白日の下にさらされたという点で、利用選択制度への転換（格差顕在化を意図したものでなかったにせよ）により、支給量格差や基盤格差が可視化したことは事実である。さらには、利用選択制度への移行（これはすなわち行政によるコントロールが一部崩壊することと同義）により、介護保険制度と同様に一挙に増大したサービス利用が財政的に行き詰まり、介護保険制度との一部統合を明確に指向した障害者自立支援法へと引き継がれていく。

障害者自立支援法は、利用者負担や障害児の位置づけに問題を抱え、さらには政省令による障害程度区分と

2010年12月1日受付／2011年1月19日受理

1) Chuji SAKAMOTO
関西福祉大学 社会福祉学部

2) Taiji TANIGUCHI
関西福祉大学 社会福祉学部

サービス利用制限といった問題を抱えつつも、精神障害者のサービス利用や就労移行といった点では、これまでの動きとは一線を画するものとして評価しうるものであった。

しかしながら、昨年来の動きについては、これまでとは異なる要素が加わっていることに留意する必要がある。一つには障害者権利条約であり、一つには政権交代である。明確な“外圧”と政権“交代”は、戦後から今日までわが国の障害者福祉が経験しなかったものである。これらの新たな要素をうまく活用しながら、障害者福祉が新たなステージへと昇華しうることとなるのか、それとも混迷の度合いを一層強めることとなるのかについては、関係者をはじめとして注目すべきところとなっている。

本稿では、障害者自立支援法をめぐる以上のような問題状況を踏まえ、障害者総合福祉法の法制化に伴う問題点と今後への課題について地域自治体の事情なども踏まえつつ、この問題の若干の検討と今後への課題について述べておくものとする。

第1章 障害者施策をめぐる今日的な課題

第1節 国際比較及び障害福祉サービス等の利用状況

障害者福祉を取り巻く諸課題のうち、公的支援部門に着目するならば、国際比較によるわが国の相対的位置の把握とともに、現行の障害者自立支援法に基づく利用の状況を整理しておく必要がある。

1) 障害関連支出の国際比較（表1）

わが国の対GDP比障害関連社会支出は0.88%と、欧米各国に比べ著しく低いことがわかる。また、社会支出全体に占める割合も1999年から18%低下するなど、高齢者関連支出が介護保険制度等により大きく伸びた影響を考慮したとしても、未だに低水準であることがわかる（高齢者関連支出は16%の上昇）。

ちなみに、OECD基準の補足説明として、「ILO基準に比べて範囲が広く、施設整備費などの直接個人に移転されない費用も計上されている。」（総務省、国立社会保障・人口問題研究所ほか）など、上記だけで評価することは危険であり、また、2005年以降の（いわゆる障害者自立支援法施行後）障害福祉サービス費が飛躍的な伸びを示していることなども考慮する必要がある。

表1 対GDP比障害関連社会支出（2005年）

国名	対GDP比	対日本
日本	0.88%	-
アメリカ	1.47%	1.67
フランス	1.98%	2.25
イギリス	2.42%	2.75
ドイツ	2.93%	3.33
スウェーデン	6.02%	6.84

（国立社会保障・人口問題研究所）

2) 総費用額及び利用者数の推移（図1）

2007年11月と比較して2010年7月では利用者数で26.1%、総費用額で42.7%の伸びを示し、法制度面で様々な課題が指摘されながらも着実な伸びを示していることがわかる。総費用額については、事業運営安定化事業等助成もさることながら、利用者負担の切り下げごとに顕著な増加を見せているところであり、総じていえば利用者の伸びとともに、利用者一人あたりの利用量が増加していることを覗わせるものである。

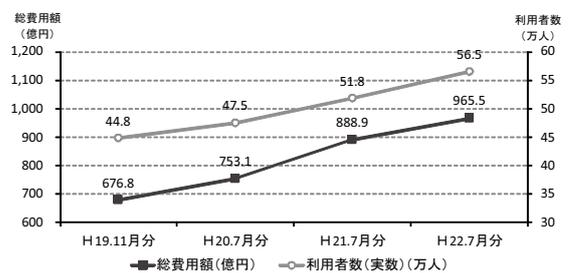


図1 障害福祉サービス利用者数と総費用額の推移
（国民健康保険団体連合会請求実績より）

3) 利用者負担率の推移（図2）

障害者自立支援法における利用者負担の原則は“定率（1割）負担”である。もともと、法施行当初から、低所得者に対する補足給付及び高額障害福祉サービス費の支給等により軽減が図られてきたところである。それでもなお、違憲訴訟に象徴されるように、額（率）以前の問題として、利用者負担のあり方には強い抵抗があった。

このような状況をふまえ、毎年度かつ数次にわたり利用者負担の見直しが（法自体の改正ではなく）行われてきた。結果として、2007年11月に4.28%であった利用者負担率は、2010年7月には0.37%にまで下降しており、99.63%が給付される状況となっている。

2007 - 2010年比較では、実に11分の1以下にまで激減したこととなる。

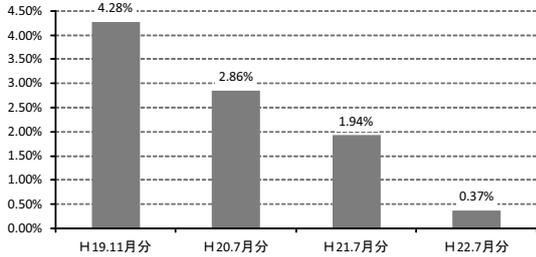


図2 障害福祉サービス利用者負担率の推移
(国民健康保険団体連合会請求実績より)

内円: 2007年11月
外円: 2010年7月

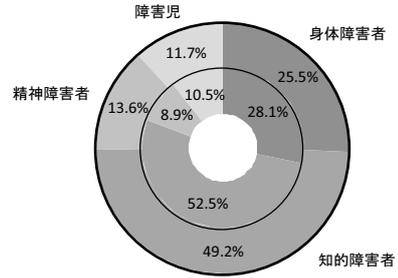


図3 障害福祉サービス利用者の障害種別
(国民健康保険団体連合会請求実績より)

4) 利用者の障害種別 (図3)

利用者の障害種別については、知的障害者が約半数を占めるといえる状況であるが、精神障害者の利用者の急増が目立っている。

5) 都道府県別の状況 (図4・5)

図4は、都道府県別の利用者(実数)を当該都道府県人口で除した結果であり、図5は、移動支援事業の1月1人あたりの利用時間(平均)の分布である。

利用者割合では、島根県・北海道・沖縄県・鳥取県といった地域の利用者割合が高い一方で、埼玉県・千

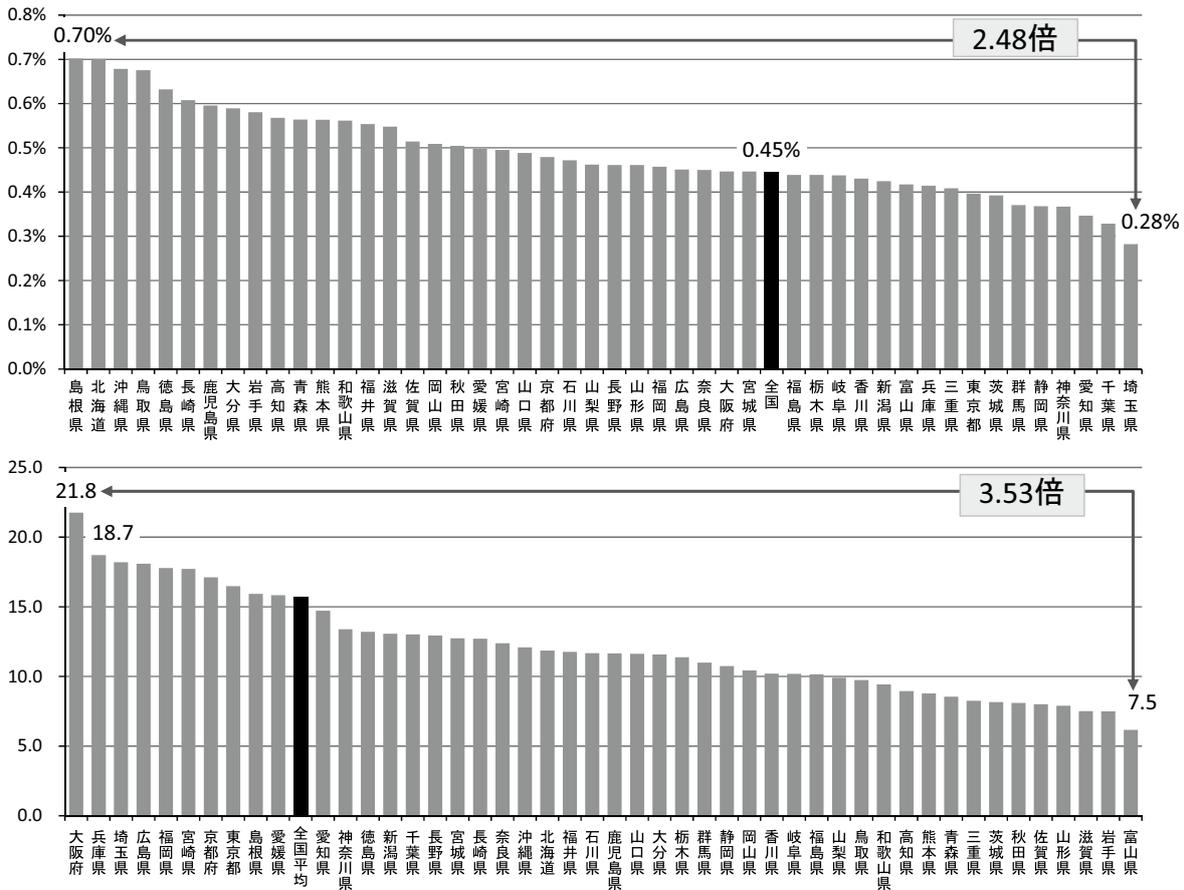


図4 (上図) 障害福祉サービス利用者割合: 2010年7月
図5 (下図) 移動支援事業1月1人あたり利用時間: 2009年3月
(国民健康保険団体連合会請求実績・厚生労働省調査結果より)

葉県・愛知県・神奈川県での割合が低くなっている。一方の移動支援事業利用時間では、大阪府・兵庫県・埼玉県が高く、富山県・岩手県・滋賀県の利用時間は低い結果となっている。利用者数の割合では都市部を抱える地域が低く、移動支援では都市部を抱える地域の利用時間が長いことが特徴である。また、利用者割合の格差（2.48倍）に比べ、移動支援ではその格差は3.53倍にのぼる。

なお、2009年3月の都道府県別第1号被保険者数に占める要援護者（65歳以上）の割合（認定率）の都道府県格差は1.64倍（長崎県20.6% - 埼玉県12.5%：2008年度介護給付費実態調査（厚生労働省））であり、高齢者介護に比べ、依然として地域格差が大きいことがわかる。

第2節 障害者権利条約の影響

2006年12月13日、障害者の人権保障に関する初めての国際条約として、「障害のある人々の権利に関する国際条約」（Convention on the Rights of Persons with Disabilities, 以下「障害者権利条約」という。）が、第61回国連総会本会議において、115カ国政府代表団約600人、障害NGO関係者約300人など多数の参加のもと、全会一致で採択された。2007年3月から署名手続きがはじまり、2008年4月3日、エクアドルが20カ国目の批准国となり、同年5月3日に発効した。

わが国においては、民主党を中心とする連立政権が選任議定書を含む全面的な批准の意向を表明し、現在国内法の整備と並行して批准に向けた準備が進められている。

国外とりわけ国連の動向が、わが国の障害者福祉に影響を与えることは初めてではない。国連・障害者の10年（1983 - 1992）とこれに続くアジア・太平洋障害者の10年（1993 - 2002）は、障害者基本法成立（1993）や、障害者プラン（1995）、新障害者プラン（2002）へとつながるものであったし、労働法制や教育システムも当該領域における国連の動きに影響を受けている。

しかしながら、障害者権利条約の持つ意義や影響の大きさは、これまでの個別領域におけるものとは一線を画する可能性がある。とりわけ福祉分野については、これまでの拘束力のない宣言等とは異なる“条約”に初めて直面することとなる（現政権の掲げる全面批准が実施された場合）。さらには、これまで個別領域の状況改善を

中心とした条約や宣言等とは質を異としており、そこでは基本的な権利という、体制やシステムではなくまずもってヒトを視点とするところが注目される。

ところで、このヒトの問題、いわゆる誰をもって「障害のある人」とするかの明確な定義は障害者権利条約には盛り込まれていない。第1条（目的）を見ても、概念的な定義とともに社会参加との関連性の中で事実を述べるにとどまっている。⁽²⁾

このあたりが、今後のわが国での議論となるが、少なくとも障害者自立支援法の改正案において、発達障害が含まれるとしたことや難病についても包摂しようとする動きがあるなど、従来の3障害からようやくして踏み出そうという地点にまで来ている。

筆者として注目するのは、第2条中の「合理的配慮」と、第19条の「自立した生活及び地域社会へのインクルージョン」である。合理的配慮については、これがなされない場合には差別となることが明記されており、この合理的配慮とは何かについては、勝又幸子（国立社会保障・人口問題研究所）をはじめとして多くの研究が年を追って活発化しつつある。（勝又、2010）さらには、当該差別を禁止するための法制なくして、実効性が担保できないことは当然のことであるが、千葉県その他の数少ない地方自治体の制定という未だ地域レベルに留まり、国レベルにおいては、障がい者制度改革推進会議の差別禁止部会で検討が始まったばかりである。また、第19条については、従来から主張されてきたところであるが、批准後は重大で制度的な侵害について、委員会が当該国の協力の下調査を行うこととなる（調査制度を規定した選任議定書に批准した場合）。

障害者自立支援法の規定や同法に委任を受けた政省令規定では、例えば障害程度区分と利用サービス制限等の領域において条約に抵触する可能性もあり、障害者自立支援法を廃止し障害者総合福祉法を検討するにあたっては留意すべき点があると思われる。

第2章 障害者総合福祉法検討の道程及び検討の概観

第1節 障がい者制度改革推進会議と部会の設置状況

民主党を中心とした連立政権は、それまでの障害者施策推進本部（平成12年12月26日閣議決定により設置）を廃止し、平成21年12月8日の閣議決定により、新た

に「障がい者制度改革推進本部」を設置した。同本部は障害者権利条約の締結に必要な国内法の整備を始めとする我が国の障害者制度の集中的な改革を行うものであり、本部長である内閣総理大臣及び全ての国務大臣を構成員としている。本部会議はこれまでに2度（2009年12月15日、2010年6月29日）開催されているが、法制度改革の議論の中心は、「障がい者制度改革推進会議」（平成21年12月15日障がい者制度改革推進本部長決定）であり、「総合福祉部会」（同決定文中5）である。全体会及び部会と所管事項を整理したものが表2である。

表2 各会議の関係及び所管事項等の整理

名 称	主な所管事項等	設置（開催回数）
障がい者制度改革推進会議	全体の統括、障害者基本法改正の検討	2010.01.12（26回）
総合福祉部会	障害者総合福祉法の検討	2010.04.27（9回）
差別禁止部会	差別禁止法制の検討	2010.11.22（1回）

※ 開催回数は2010年11月30日現在のもの

それぞれに有識者だけでなく、当事者をはじめとする関係者の多数の参画により検討が進められているが、推進会議及び差別禁止部会と総合福祉部会では、相当に性質を異にせざるを得ない観がある。このうち最も重要なものは推進会議であり、全体統括もさることながら、憲法を除けばわが国の障害者施策の最高法規である障害者基本法を所管することからも、その責務は重いものがある。また、差別禁止部会についても、ようやく検討に着手したばかりであるが、福祉・労働・教育等の単位ではなく、広く差別を取り扱うという点、わが国における全く新たな法制となる点など、期待されるべき点は多々あり、このためもあって、推進会議とともに差別禁止部会は内閣府が所管することとなっている。

これに対し、総合福祉部会は、その所管事項が障害者自立支援法廃止後の“福祉法制”である障害者総合福祉法であることから、厚生労働省の所管により検討が進められている。また、前2者が理念法（障害者基本法）であり、広い対象からの差別に対する公民権法的性格を有する法であるのに対し、総合福祉部会においては、現行法（障害者自立支援法）からの昇華を目指すとはいえ、あくまでも対象を定義し当該対象に対し能動的に発動される給付法（実体法および手続法）の検討であり、また

現状の福祉サービス等の影響を相当に受けるものであることなどの違いがある。

第2節 障害者総合福祉法（仮称）制定に向けた検討の状況

前節に見たように、障がい者制度改革推進会議の部会である総合福祉部会において、障害者総合福祉法の検討が始まっている。2012年の通常国会に法案を提出し、可決成立後の翌年8月施行を目指し、2010年4月から現在までに9回の部会が開催されている。現在は、個々の論点の整理が行われているところであるが、基本的な路線は「障がい者の総合福祉施策の改革推進の方向性（「障がい者総合福祉法（仮称）」の在り方）」（障がい者政策PT報告書）から外れるものではない。そこでの論点を整理すると以下のとおりとなる。

- (1) 障害者の範囲の見直し： 発達障害、高次脳機能障害、難病、内部障害を含む。障害手帳を廃し障害種別によらない「社会参加カード（仮称）」を交付する。
- (2) 利用者負担の見直し： 「定率負担（応益負担）」を廃し「応能負担」とする。算定単位「個人単位（利用者本人、配偶者を含む）」とする。
- (3) 障害程度区分の廃止： 「ソーシャルワーカー等調査専門員（仮称）」がサービス利用ニーズ調査を行い、「サービス支給に係るガイドライン（仮称）」に基づき作成されたサービス支給内容を「障がい者サービス委員会（仮称）」が決定する。
- (4) 給付体系の見直し： 個別給付を「生活・社会参加サービス支援」という名称で再構成する。移動支援と日常生活用具給付を個別給付（「生活・社会参加サービス支援」）に戻す。
- (5) 報酬体系の見直し： 日額方式を廃止し月額方式を基本とする。施設整備費及び人件費単価を引き上げる。
- (6) 相談事業の強化： 現行の「地域自立支援協議会」を中核として「相談事業の体制強化（社会福祉法人やNPO、ピアカウンセリングを積極的活用）」を行う。
- (7) 一般就労の促進： 地域自立支援協議会も活用し一般就労を促進する。一般就労以外の就労的事業を整理し、現行の「自立訓練」「就労移行支援」「就労継続支援」のうち就労支援にかかわる事業について統合・簡素化する。

これらを一見してもわかるように、全般的な検討が加えられることは評価しつつも、根幹に関わる部分((1)(2)

(4) (7) から、政省令で規定すべき事項 ((3) (5) (6)) まで混在しており、また、後述する課題をいかに整理していくか、今後の動向に注目したい。

第3章 障害者総合福祉法（仮称）検討にかかる課題

第1節 障害者総合福祉法に内在する課題

現時点では法案の骨格すら明らかではないが、障害者総合福祉法の検討に内在する課題には少なくとも以下に掲げるものが考えられる。

1) 現行法制度及びサービス等との連続性

個別事項以前の問題として、現行法からの発展性をどのように確保していくかがある。前章でも触れたように、理念法やこれから新たに制定する差別禁止法にはない課題を抱えざるを得ないのが障害者総合福祉法である。支援費制度から障害者自立支援法へと移行した際に、障害福祉サービス特に施設体系の抜本的な見直しが行われた際の混乱は記憶に新しいところであり、これに報酬の高低による他律的要素が加わり、特に更生施設と授産施設の混乱ひいては利用者の動揺を招いたことは忘れてはならない。理念やそもそも論から、再度の抜本の見直しを行うという趣旨は評価できるものの、利用者不在の議論とならないよう、多方面から注視する必要がある。

2) 障害者の範囲と普遍性

PT案に見るとおり、また、現在審議中の改正案で先行されるように、発達障害をはじめとして、これまで“法の狭間”とされてきた領域を救済していくという方向性は評価されるべきものである。また、機能障害を中心とした手帳制度に変わる「社会参加カード」が検討される予定であることも同様である。

実は、この点こそが障害者総合福祉法の今後を左右する最も大きな部分である一方、この点については当該法案の最後に検討されるべき事項であると主張したい。今次の改正法案及びPT報告書では、これまでの法の狭間を救済し、シームレスな制度とすることを掲げた議論がなされているが、まずもって検討されるべきは「暮らしにくさ」「社会生活の困難さ」など、ICFで言うところの“参加”の部分（少なくとも公的福祉領域において）できるかという議論

を先行させるべきである。“誰を”対象にするかという議論は、入口の議論として必要ではあるものの、抜本的な見直しを掲げるのであれば最初に行うべきものではなく、後述する普遍性という角度から見ればなおさらである。

何よりも今次法改正案で対象となる発達障害自体が、発達障害者支援法及び下位の政省令により定義されているものなお狭間を抱えているものであることを忘れてはならず、難病についても難治性疾患として認定されている疾患以外をどうするのかという議論が残る。現行法の3障害間の“大きな谷間”が、対象を広げようとする中でいくつもの“小さな谷間”を残してなだらかなるだけのことである。また、最初に対象を限定してしまうことは、全ての仮定条件を勘案せずに答えを導き出すようなものであり、勘案されなかった仮定に起因する“暮らしにくさ”が法の救済対象から漏れることにも成りかねず、先に掲げたシームレスな制度構築の理念とは矛盾することとなる。

現実的には、法案作成の段階での予算措置や基盤整備状況（地域格差を含む）から、当初の理想全てを抱えることがかなわず、結果として障害者総合福祉法の対象者の定義が限定されるであろうが、少なくとも検討当初段階で入口部分での議論に時間を費やすことには違和感がある。

さらに言えば、次節で述べるところの障害者総合福祉法を取り巻く課題にいかに対応するかという点で、障害者総合福祉法にどこまでの普遍性を持たせるべきか（どこまでを射程に入れるか）という議論こそが肝要であろう。より広く構えることを控えたがゆえに、常に介護保険法その他の影におびえなければならなかったこれまでの障害者福祉法制の轍を踏むことなく、広く社会サービス法としての普遍性までを視野に入れ、将来的には高齢者介護すらも包摂するという視点が必要である。

さもなければ、先に見た小さな狭間だけでなく、依然として残る高齢期の制度との連続性すら確保できず、高齢期になって介護保険法へと移行する際の制度間格差に対象者を直面させることは避けられない。これを避けようとするれば、これまで高齢障害者を拘束してきたところの“介護保険と障害者福祉施策との調整規定”を根本的に見直し、障害者の場合には制度を移ることなく、一生涯にわたり障害者総合福祉法の対象とするといった解決法しかなくなる。

しかしながらこの場合には、同じ年代であって、「一方は介護保険料を負担し、一方は介護保険給付を受けられないがゆえに保険料負担もなし（いわゆる適用除外）」となるか、「等しく保険料を負担してもらうが、障害者には介護保険給付を行わない（いわゆる保険あって介護なし）」という問題が発生するなど、同年代間の不均衡ひいては国民の共通理解が得られないという新たな課題が発生することとなる。

第2節 基礎自治体での運営をめぐる課題

障害者総合福祉法においても、援護の実施者なり運営主体が市町村となることは、社会福祉基礎構造改革の流れからみても動かしがたいものと思われる。視点を変えて市町村レベルで障害者総合福祉法にかかる課題を想定すると、以下のものが考えられる。

- 1) 支援対象者の把握： 第2章第2節(1)で拡大が想定される対象者のうち、発達障害や特に難病患者の把握は全ての市町村で可能かという課題がある。
- 2) 支援の必要度及び支給量判定： 同(3)で障害程度区分が廃止され、「障がい者サービス委員会（仮称）」が権限を持つとなった場合、当該委員会が普遍的に設置、機能しうるかという課題がある。障害程度区分判定ですら、市町村審査会の人材確保難に加え、判定の精度が指摘されているのが実情である。
- 3) 相談事業の強化： 同(6)で掲げる地域自立支援協議会の地域格差（温度差）は依然として大きなものがあり、社会資源の格差は容易に埋まることは想定し難い。

これらに共通するものは“地域格差”としてまとめることができよう。例えば本学周辺の基礎自治体を見ても、中核市である兵庫県姫路市と周辺自治体の相談支援体制、地域自立支援協議会、障害児療育拠点等の状況は一律とは言えず、また、移動支援事業をはじめとするサービス支給量においても格差は歴然である。さらに言えば一般就労の促進についても、受け皿となる企業等の有無や量的な問題は、地域に生活しながら就労支援事業を活用しなければならない障害者にとって閉塞感を伴う地域とそうでない地域があることは想定される。

また、たとえ姫路市であっても上記2)に実効性を持たせることができるかは疑問である。当該方式は兵庫県西宮市の事例を参考にしていることは明らかであるが、

筆者は支援費制度移行時に西宮市と共同で支給基準の作成に取り組んだ際、その最終段階で方向が分かれたことを記憶している。当時の人材不足（特に認定調査員及び相談支援従事者）から、基準に相当に準拠せざるを得なかった姫路市と、既にケア会議等が始動しており、基準をあくまでも参考に使用しつつ、有機的な判定が行いうる西宮市という違いである。西宮市レベルを想定したものであれば、相当数の市町村がこの部分で難渋することとなるのではないだろうか。

むすびにかえて

以上、現行の障害者自立支援法の廃止とその後に予定されている障害者総合福祉法をめぐる検討状況を中心にその現状と問題点、今後への課題について述べてきた。

この問題を通じて、障害者自立支援法における定率負担への強い抵抗に端を発し、遂には障害者自立支援法を廃案へと追い込んだほか、「見直しが予定されている介護保険との連動は考えない。」との言質を勝ち取った観がある当事者を中心とした運動は、これまででない「成果」を挙げたとも見ることができる。予想される障害者総合福祉法の検討状況の中に、今後の障害者福祉施策における一定の先進的な思想と内容を見ることができらるからである。

しかし、このような動きが、即将来的な発展性・普遍性に結びつくかについては疑問点もあり、さらに検討していくべき課題をいくつか残している。そこで本稿における若干のまとめと現段階でわれわれの提示しうる今後に向けての検討課題について述べておこう。

もともと、この問題は、すでに述べてきたとおり、国際的には「障害者権利条約」（2006）の採択に伴うわが国の批准に向けての国内法の整備の準備過程のもとで、又、国内的には、政権交代に伴う民主党のManifesto及びそれに基づく障がい者政策プロジェクトチーム（PT）による「障がい者制度改革について」（2009）などの提言を前提とする国会内での一連の動きを反映するものであった。

そこで、第1に、障害者権利条約との関連では、既述の通り、ICFの問題提起を受けた、第1条との関連における障害者の定義、範囲をめぐる問題が基本的に残されている。

第2に、「障害者手帳」を前提とするわが国の障害者

の範囲をいわゆる「医学（療）モデル」から「社会モデル」へと拡大しいかにこの方向へと移行させる（「生活モデル」との関係を含む）かの検討課題がある。これは、上記の点とも関連する問題状況でもある。

第3に、権利条約の第2条の「合理的配慮」と第19条の「自立した生活及び地域社会へのインクルージョン」との関連でのいくつかの検討課題がある。それは、障害者の就労問題を障害者が地域においても「自立的に生きる」こととの関連でいかに考えていくかの課題とも連動している。

第4に、現政権における「障がい者制度改革推進法案」との関連での課題についてである。例えば「モニタリング機関の設置」「差別禁止の法制度」「虐待防止の法制度」「政治参加の確保」「司法手続きへの支援」「インクルーシブ教育（共に学び共に育つ教育）」「移動の自由の権利」「情報の利用・伝達」「働く場所を創り出す」「十分な所得の保障」の実現などの提案が見られているが、これらの実現のために、各市町村自治体の当事者・市民主体のもとでの独自の施策が益々求められて行くことになるだろう。特に、本文でも述べたとおり、例えば地域生活支援事業における地域格差がなお存在する現状においてはそうであろう。それは「第三者評価」のあり方においても同様な方向が求められていると言える。

第5に、現行の障害者自立支援法における利用者負担の「応益性」から「応能性」への転換についてほぼ合意が得られたことは大きな前進である。しかし、ドイツに見られるような介護保険制度との統合をめぐる問題については、この方向に反する協働しない線を明確に打ち出した。このことは、もちろん介護保険制度の財政問題の解決方向の一つとして財政当局側の期待に反して年少者の保険料納入による負担問題への抵抗が大きいこと、事業主と被用者の折半に伴う事業主側の保険料負担増大への抵抗などがその背景にあることは当面理解できるとしても、基本的には理念としてのインクルージョンに反する方向であることもまた明らかであろう。つまり、他領域と協働しない動きは、障害者総合福祉法の孤立化を招くのみか、共生社会への歩みに反することになることも自覚しておかねばならないだろう。⁽³⁾

第6に、障害児の問題もどのようにインクルーシブな方向にしていくかの課題の局面も残されている。“障害”の視点から、一生涯を通じ連続性を確保することに重点を置くのか、あるいは“子ども”の視点を優先して児童領域でのインクルージョンを優先するのか（その場合の

成人期との連続性を含む。）といった点である。少なくとも現行法制度特に障害者自立支援法と児童福祉法に見られる混乱の轍を踏むことがあってはならない。⁽⁴⁾

第7に、市町村への権限委譲とともに拡大した観さえる“サービス基盤の地域格差”がある。障害者自立支援法における地域生活支援事業の必須事業においてさえ、未実施の市町村があるなどの課題を抱える中で、格差解消のための手当て（財政支援を含む）を講じる必要があるとなる。（図6）

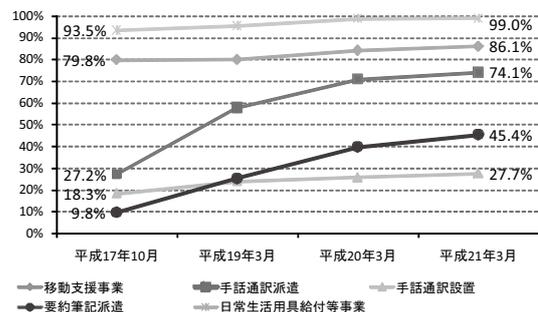


図6 地域生活支援事業（必須分）の実施状況（厚生労働省調査結果より）

以上、今後の法制化をもたらし過程において生ずる問題点と課題について指摘するに止まったが、障害者総合福祉法が文字通り法本来の意義と理念を持つためには、この法の射程にある“地域での24時間支援体制”（真の自立を目指した）などは、熟考するならば、国民の全てに共通する願いにもなるともいえるだろう。しかし、その方向は、財政出動を伴う問題でもあり、為政者にとっては望ましい方向とは言えないかも知れない。いわば、分断して統治し、ごく限られた範囲での財政出動で済む方向性が歓迎すべきものとして捉えられるならば問題は多く残されるだろう。その意味では、法的前提としての財政的基礎の確立も重要な課題である。

今後の課題として、障害者総合福祉法に盛り込もうとしている理念や内容は、事後の障害者だけのものではなく、老人問題、児童福祉問題とあわせ広く国民が共有しうる、いわば「生活の自立」に向けて排除のない、インクルーシブなものであるとの意識の醸成をいかに図るかにあると言ってもよいのではなかろうか。⁽⁵⁾

なお本稿は、谷口が原案を作成し、坂本がむすびならびに全体の調整を行なったことを付記する。

注

- (1) 2010年11月30日現在
- (2) 障害 (disabilities) のある人には、長期の身体的、精神的、知的又は感覚的な機能障害 (impairment) のある人を含む。これらの機能障害は、種々の障壁と相互に作用することにより、機能障害のある人が他の者との平等を基礎として社会に完全かつ効果的に参加することを妨げることがある。(第1条)
- (3) 個々の象限で権利を勝ち取りながら孤立していく危険性を増大させている現況は、いわゆる“ピュロスの勝利 (Pyrrhic victory)” として記憶されはしないだろうか。
- (4) 障害児福祉施策については、障害者自立支援法には居宅サービス・補装具・自立支援医療 (うち育成医療及び精神通院医療) があり、児童福祉法には施設サービス等があるなど、極めて不明瞭な状態であると言える。
- (5) 以上の趣旨に一つの示唆を与えるものとして岡部耕典 (2010) 『ポスト障害者自立支援法の福祉政策－生活の自立とケアの自律を求めて－』等がある。

参考文献

勝又幸子ほか (2010) 『障害者の自立支援と「合理的配慮」に関する研究』厚生労働省障害保健福祉総合研究事業

障害者生活支援システム研究会編 (2010) 『どうつくる？障害者総合福祉法』かもがわ出版

岡部耕典 (2010) 『ポスト障害者自立支援法の福祉政策 生活の自立とケアの自律を求めて』明石書店

関西福祉大学社会福祉研究会編 (2009) 『現代の社会福祉一人間の尊厳と福祉文化』日本経済評論社

武川正吾 (1999) 『社会政策のなかの現代』東京大学出版会

坂本忠次 (2009) 『現在社会福祉行財政論』大学教育出版

川島聡・長瀬修仮訳 (2008) 『障害のある人の権利に関する条約 仮訳 (2008年4月19日付)』

富永健一 (2001) 『社会変動の中の福祉国家』中公新書

坂本忠次・住居広士編 (2006) 『介護保険の経済と財政』勁草書房

社会福祉の動向編集委員会編 (2009) 『社会福祉の動向2009』中央法規出版

谷口泰司 (2010) 「障害福祉サービス提供基盤の地域格差に関する一考察」関西福祉大学社会福祉学部研究紀要第13号 <http://www.mhlw.go.jp/bunya/shougaihoken/sougoufukusi> (厚生労働省：障がい者制度改革推進会議 総合福祉部会)

<http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/kaikaku.html> (内閣府：障がい者制度改革推進本部)

<http://www.stat.go.jp/data/sekai/14.htm> (総務省統計局)

付記

本論の執筆にかかる査読結果について打ち合わせを終え、修正原稿を提出した翌々日、坂本先生の急逝の報に接した。はからずも本論の共同執筆の栄に浴した者として、ここに謹んでご冥福をお祈り申し上げます。

