

現代思想 Vol. 37-13 (2009 年 10 月) 所収

「ポスト障害者自立支援法」のスキーム

民主党の障害者関連政策を評価する

岡部 耕典 (早稲田大学)

評価できる。すばやく、しこしことやればよい

「障害者自立支援法廃止」「財源」「優先順位」のことなどを巡り、「民主は本気なのか」と危惧？する声などもあり、もっともと思えるところもある。しかしそのまえに、この党が政権をとったのちにいったいどんなことをどのようなスキームでやろうとしているのか。これが実はよく知られておらずあまり語られてもいない。

そこで、民主党の障害者政策について、マニフェスト／政策集だけでなく、すでに公開されている障がい者制度改革推進法／推進本部スキーム、民主党障がい者政策プロジェクトチーム (PT) 報告書などを突き合わせ読み込んでみる。すると、この取り組みが意外なほど実直かつ「正攻法」であり、取り上げるべき論点は網羅され、取るべき方向性も直截に示されていることがわかる。

となれば、「スタンドプレイ」は必要なく、「煽り」に乗ることもない。まずは「推進法」をすみやかに (すでに完成しているのだから次の国会で必ず) 成立させ、そのうえで「委員会」を立ち上げて、あとは慌てず／弛まず、「5年の期限」を刻めばよいのではないか。つまりは (かつての)「地域生活の在り方検討会」をきちんとやり直すこと、そのプロセスを愚直に歩み尽すことが財源と政策のフィージビリティを担保し、自立支援法「廃止」をその (当然の)「帰結」とし得る。

個々の「約束」もさることながら、構想されている政策形成の「かたち」がまず評価できる。だから、すばやく、しこしことやるのがよく、あとは結果についてこさせる、この4年間は無駄ではなく、それだけのものが出来ている、そのように思う。

マニフェスト及び政策集のこと

民主党マニフェストⁱⁱ⁾における政策各論 55 項目のなかで障害者政策を焦点化しているのは『障害者自立支援法』を廃止して、障がい者福祉制度を抜本的に見直す」という表題の 26 番目の項目である。その「政策目的」は「障がい者等が当たり前地域で暮らし、地域の一員としてともに生活できる社会をつくる」ことであり、その目的達成のための「具体策」として、『障害者自立支援法』を廃止し、『制度の谷間』がなく、サービスの利用者負担を応能負担とする障がい者総合福祉法 (仮称) を制定する」及び「わが国の障がい者施策を総合的かつ集中的に改革し、『国連障害者権利条約』の批准に必要な国内法の整備を行うために、内閣に『障がい者制度改革推進本部』を設置する」の 2 つが掲げられている。

このマニフェストに先立って発表された政策集 INDEX2000ⁱⁱⁱ⁾においては、「厚生」の領域において「障がい者自立支援法を廃止し、新たに障がい者総合福祉法を制定」という表

題でより詳しい記述がある。さらにこの項目に加え、「内閣」では「障がい者差別禁止」、「文部科学」では「インクルーシブ（共に生き共に学ぶ）教育の推進」、「年金」では「無年金障がい者救済の拡充」という項目が立てられており、障害者基本法の差別禁止条項の手直し^{iv}ではない独立した「障がい者差別禁止法」を制定すること、特別支援教育を見直し「障がい者と健常者がともに学ぶことを原則」とした教育への転換を行うこと、障害者の所得保障の考え方の再構築につながる可能性も秘めた特別障害給付金制度の見直しに関する議論を行うことなど、障害者権利条約の批准を前提とすれば当然焦点化させなくてはならないイシューに対して明確に一定の方向感が示されている。

「障がい者制度改革推進法」というスキーム

これらのマニフェストや政策の内容は、民主党障がい者政策プロジェクトチーム（PT）により作業が進められ 2009 年 3 月 19 日の中間報告^vを経て 4 月 14 日に参院に提出された「障がい者制度改革推進法案」^{vi}に準拠するものである。実は、衆院の解散に伴って審議未了のままいったん廃案となったこの法案こそが民主党障害者政策の真の（かつ詳細な）マニフェスト兼その実現を担保するスキームといえる。つまり、民主党の障害者政策は、マニフェストや政策集の字面をためすがめつしあるいは報告書等から憶測するのではなく、政権確立後障害者自立支援法の改廃も含むすべての障害者政策に先立ち再提出されるはずのこの法案から読み込んでいく必要がある。

まず、第 1 条に法の目的があり、これを読む。「障がい者の自立及び社会参加の支援等を一層推進するとともに、障害者の権利に関する条約において締結国が措置をとることとされている事項を達成するために、障がい者に係る制度の抜本的な改革と基盤の整備を行うことが緊要な課題であることに鑑み、障がい者制度改革について、その基本的な理念及び方針並びに国の責務を定めるとともに、障がい者制度改革推進本部を設置すること等により、これを総合的かつ集中的に推進すること」と言われる。

となれば、目的するのはあくまで障害者権利条約の批准のために必要な「障がい者に係る制度の抜本的な改革と基盤整備」であり、そのために政策の実施を担保するスキームを創設する組織法を作るということになる。つまり、障害者自立支援法の改廃はその帰結（のひとつ）に過ぎず、かつ、この法はたんに理念を謳う（が実施を担保しない）障害者基本法のような理念法ではない。これはなかなかの（良い意味での）「大風呂敷」であり「直球」ではないか。

「障がい者制度改革推進本部」というフレーム

次に、その要となる「障がい者制度改革推進本部」について。法案及び関連資料^{vii}によれば、それは従来の職員を中心とした省庁横断の連絡調整機構である障害者施策推進本部に代わり、「障がい者制度改革の総合的・集中的推進（①障がい者制度改革の総合調整②障がい者制度改革推進計画の案の作成及び推進③必要な法律案及び政令案の立案等）」を行うために 5 年の期限を定めて設立される内閣総理大臣を本部長とする機構である。そして、その実務は「障がい者、障がい者の福祉に関する事業に従事する者、学識経験者」^{viii}からなる調査審議機関である「障がい者制度改革推進委員会」及び分野・目的別作業部会とし

での「各課題別専門委員会」に委ねられ、実施に必要な事務は「障がい者等で民間の優れた識見を有するものの登用を想定」する前提で内閣府が一元的に担当するのだ、という。つまりは、内閣総理大臣直轄・当事者参画・政策主導型の画期的な政策決定メカニズムの創出が（少なくとも「構想」としては）めざされている、ということである。

約束／進められる政策の実際

続いて、約束され、進められるであろう政策の実際について。INDEX2009 記載内容からさらに踏み込んだ推進すべき具体的な政策が同法案第 4 条から第 18 条までに示されており、同時に発表された民主党障害者 PT 報告書^{ix}も参照しつつ、その意味するであろうところを以下に整理する。

- ① 障害者権利条約の実施状況の監視等を行う機関（第 4 条）
 - ・新たな（中障協とは独立した）モニタリング機関を政府に（内閣府に）設置する。
- ② 障害を理由とする差別等の禁止に係る制度（第 5 条）
 - ・（障害者基本法の一部改正で対応するのではなく）新たに障害者差別禁止法を制定する。
- ③ 障がい者に対する虐待の防止に係る措置（第 6 条）
 - ・（いったん廃案となった）障害者虐待防止法を成立させる。
- ④ 選挙等（第 7 条）
 - ・障害者が候補者情報・投票行為へ容易にアクセスできるようにする。
- ⑤ 司法に係る手続き（第 8 条）
 - ・障害者が犯罪捜査・取り調べの対象となった際に意思疎通仲介を含めたアドボケイトを確保する。
- ⑥ 教育（第 9 条）
 - ・義務教育をインクルーシブ教育が基本となったものへと転換する。（ただし本人又はその保護者が希望する場合は特別支援学校／学級も選択しうるものとする）
 - ・インクルーシブ教育実現のために必要な人的体制、教材、施設や設備等の環境整備を行う。
 - ・高等教育その他義務教育以外の教育も上記に準じる。
- ⑦ 障害者が円滑に利用できる製品、施設等の普及等（第 10 条）
 - ・環境、計画、サービスを含む総合的なユニバーサルデザインを推進する。
 - ・バリアフリー住宅建築への支援を行う。
- ⑧ 情報の入手、利用等（第 11 条）
 - ・国や自治体の事務にかんする情報、災害情報へのアクセシビリティを確保する。
 - ・放送、通信、インターネット等における情報バリアフリーを推進する。
- ⑨ 雇用等（第 12 条）
 - ・障害者法定雇用率を引き上げ、対象となる障害の範囲も拡大する。
 - ・障害者雇用に際して必要となる人的・施設設備等の整備に対する事業所支援を行う。
 - ・障害者自身による（社会的事業所等の）起業を支援する。
 - ・国や自治体が公共・委託事業を民間業者に発注するときに、一定の障害者雇用率の達成

を前提とすることを検討する。

⑩ 所得保障（第 13 条）

- ・障害年金の支給額の引き上げと支給対象者拡大を図る。
- ・無年金障害者に対する特別障害給付金制度の拡充を図る。
- ・障害手当を「就労による所得を補完するもの」と位置づけ、支給対象者の拡大及び支給額の引き上げを行う。
- ・「賃貸住宅等における居住に要する費用に係る手当」（住宅手当）を創設する。

⑪ 障害福祉サービス等（第 14 条）

- ・障害者の定義を「何らかの障害により自立及び社会参加のために支援を必要とする者」を含むものに変更し範囲を拡大する。
- ・障害別の手帳制度を廃止する。
- ・支給決定方式を「障がい者の意思が真に尊重されたもの」へと変更し、「地域社会において自立した生活を営むのに十分な」給付を確保する。
- ・サービス利用の自己負担を応能負担へ変更する。
- ・障害種別で区分されるのではなくニーズに応じてサービスが選択・利用できるしくみとする。

⑫ 障がい児の福祉（第 15 条）

- ・（他の地域福祉との整合性確保のため）障害児（通所）施設入所の支給決定権を都道府県から市町村の福祉事務所へ移譲する。
- ・障害児に必要な医療、療育等を提供する地域施設の整備と充実を図る。

⑬ 医療（第 16 条）

- ・自立支援医療を（「自立支援法以前の負担水準を勘案した」）応能負担へ変更する。
- ・精神保健福祉法に定める保護者制度、措置入院制度を見直す。

⑭ 難病対策（第 17 条）

- ・（難治性疾患克服調査等の）難病対策や難病患者の医療費負担軽減等を法制化する。

⑮ 障がいのための施策に関する予算の確保（第 18 条）

- ・障害者施策に対する国家予算の確保は GDP 比の数値目標を定めて行う。*

やや控えめな書きぶりとはいえ、「予算の確保」に係る第 18 条にも注目。障害者権利条約批准にあたり必要となるそのほかの論点として成年後見制度と「支援をうけた意思決定」、医療観察法の問題などがいわれるであろうが、その他「必要な措置」の追加については第 19 条で「必要な措置を講ずる」と（一応）担保されてもいる。

最後に、「障がい者総合福祉法（仮称）」について

このように見てくると、同法案には「障がい者総合福祉法（仮称）」の詳細は語られておらず、「障害者自立支援法廃止」の文言もないことに気づく。実は公開されている「障がい者総合福祉法（仮称）」の概要としては、障がい者政策 PT 報告書²¹の最後の 2 ページに「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）」と題して以下のような論点が示されているのみである。

- (1)障害者の範囲について「制度の谷間」をなくし、「発達障害、高次脳機能障害、難病、内部障害」などを含むものとする。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)利用者負担は「定率負担（応益負担）」を廃し「応能負担」を基本とする。負担額の算定は「世帯単位（家計）」ではなく「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」は廃止し、「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「サービス給付の決定を行うための地域における検討委員会」である「障がい者サービス委員会（仮称）」が決定し、「実施機関（市町村等）」に指示する方式に変更する。
- (4)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。（グループホーム、ケアホーム、介護を）「現行のケアホームのように必要な場合に介護支援が受けられるように柔軟に対応する」ことが可能な「居住支援（新グループホーム）」として統合する。
- (5)日額方式を廃止し月額方式を基本とする（つまり個別に日額方式を取り入れることは排除しない）制度に戻す。施設整備費及び人件費の単価を引き上げる。
- (6)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。「コミュニケーション支援（手話通訳等を行う者の派遣）」は原則自己負担なしとする。
- (7)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。
- (8)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（授産施設、福祉工場、更生施設、小規模作業所等）」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。

これがすべてであり、かつ、これらはいくまで PT 内部の議論の現時点における到達点としてのみ示されている。つまり、これらが政策として実現するについても「各課題別専門委員会」の作業を経て「障がい者制度改革推進委員会」の審議に委ねられることが（推進法で）約束される。そうだとすると、今回のスキームは少なくともこれまでの「審議会」等々にはないきわめて誠実でまっとうで愚直なまでに「民主的な」ものであることは否定のしようもなく、それだけでも「政権交代」の意味はあった、ということになるのではないか。

（おかべ こうすけ・社会福祉学）

ⁱ 「社説：視点 衆院選 障害者施策『民主は本気なのか』論説委員・野沢和弘」（毎日新聞 09.8.20）

ⁱⁱ Manifesto2009 http://www.dpj.or.jp/special/manifesto2009/pdf/manifesto_2009.pdf

ⁱⁱⁱ INDEX2000(09.07.17) <http://www1.dpj.or.jp/policy/manifesto/seisaku2009/index.html>

^{iv} 政権交代前の国会で障害者基本法に（形ばかり）「合理的配慮」の文言を付け加え、（年に1回も開かれない）中央障害者施策推進協議会を障害者権利条約のモニタリング機関とすることで障害者権利条約を（とりあえず）批准して（つまり結果として骨抜きにして）しまおう、という政策側のシナリオが描かれ

ていた。

v(中間報告)「障がい者制度改革推進法案」資料(2009.03.19)<http://www1.dpj.or.jp/news/?num=15512>

vi障がい者の声を施策に反映へ 障がい者制度改革推進法案を参院に提出

(2009.04.14)<http://www.dpj.or.jp/news/?num=15723>

障がい者制度改革推進法案(09.04.08)<http://www.dpj.or.jp/news/files/090414houan.pdf>

障がい者制度改革推進法案要綱(09.04.08)<http://www.dpj.or.jp/news/files/090414youko.pdf>

障がい者制度改革推進法案 改革推進本部に関する対比図(09.04.08)

<http://www.dpj.or.jp/news/files/090409img.pdf>

vii障がい者制度改革推進法案 改革推進本部に関する対比図

(09.04.08)<http://www.dpj.or.jp/news/files/090409img.pdf>

viii 委員は「20名以内」「非常勤」とされている。

ix 「民主党障がい者政策PT報告「障がい者制度改革について～政権交代で実現する真の共生社会」

(09.04.08) <http://www.dpj.or.jp/news/files/090408report.pdf>

x 日本の GDP 比障害関連社会支出 (Incapacity-related benefits : 障害年金、労災、傷病手当等) は 0.88%

(2005 年度。高齢関連社会支出は GDP 比 8.9%) である。また、社会支出全体に占める構成比も 4.61% に過ぎずかつ 1999 年から 6 年間で 18%低下している (高齢関連社会支出は構成比 46.9%・16%の上昇)。

これに対して、2005 年度の欧米諸国における GDP 比障害関連社会支出は、アメリカ 1.47%、イギリス 2.42%、ドイツ 2.93%、フランス 1.98%、スウェーデン 6.02%となっており、日本の 1.7 倍から 6.8 倍である。この圧倒的な「格差」には「OECD 基準の社会支出は、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」(同ページ) という「弁明」は虚ろに響く。

(国立社会保障・人口問題研究所サイト <http://www.ipss.go.jp/> > 社会保障 > 平成 18 年度社会保障給付費 > 【付録】 OECD 基準の社会支出の国際比較) のデータに基づく)

xi 「民主党障がい者政策PT報告「障がい者制度改革について～政権交代で実現する真の共生社会」

(09.04.08) <http://www.dpj.or.jp/news/files/090408report.pdf>