

論文

## 障害者政策の現状と課題

——制度改革の現況分析を通して——

有 松 玲\*

### はじめに

2009年8月30日に行われた衆議院選挙による政権交代、民主党のマニフェストによる自立支援法の廃止の言明、障害者自立支援法訴訟が和解を結んだことにより、構成員の半数近くが障害者である障がい者制度改革推進会議（以下：推進会議）が開催された。その議論を経て2011年7月29日参議院を通過し、障害者基本法（以下：基本法）の一部改正法（以下：改正基本法）が成立した。この改正基本法が推進会議の最初の「成果」である。しかし、改正基本法は、内容的には推進会議が提出した「基本法改正のベースとなる第二次意見」（尾上2011）との乖離が指摘され、総合福祉法、障害者差別禁止法と続く制度改革への影響が懸念されている。

国連の障害者権利条約（2006年採択、2008年発行）以降、「私たち抜きに私たちのことを決めないで（Noting about us without us）」の合い言葉のもとに、韓国やオーストラリアなど多くの国々で政策決定過程に障害者が参加し、差別禁止法の制定が続いている。しかしこれらは、差別禁止法に関わる限定的なものであって、推進会議のもとで、障害者制度の抜本的総合的改革を進めるという今日の日本の障害者政策の局面は、世界に例のない歴史的なものであると言える。

推進会議による制度改革の到達点を精査することは、障害者政策の現状と課題を明らかにするために不可欠であり、総合福祉法と差別禁止法に駒を進めるためにも極めて重要であると考えられる。

本論文では、一方で1) 推進会議について、政権内部に進入したその特殊な立ち位置を明らかにしつつ、経緯にそって議論をふりかえり、2) 改正基本法の精査を、法としての理念、中身としては教育について、二次意見や推進会議の議論の整合性などと照合しながら、制度の改革に合致したものに成り得ているかを二方向から分析する。

他方で、障害者政策をめぐる政治的動向を大観分析する必要がある。推進会議は、内閣総理大臣を本部長とし、全大臣が参加する障害者制度改革推進本部のもとにある。だとすれば、推進会議が関わる障害者制度改革も政策を巡る政治の動向と深く関わっていると言わなければならない。障害者政策の政治動向を、長いスパン、短いスパンで把握するとともに、障害者政策の特殊性に起因する政治分析をしなければならないだろう。つまり、「われらは、現代社会にあって『本来あっては成らない存在』」（横塚2007）である障害者が、政権の中で制度改革にかかわる位相とその結果について分析するものである。

### I. 推進会議の経緯

#### (1) 推進会議の開催

政権交代（2009年8月30日に執行された第45回衆議院解散総選挙により自民党から民主党に政権交代がなされた）、障害者自立支援法訴訟の基本合意書（2010年1月7日、政権交代がなされたことにより訴訟原告団・弁護士と

---

キーワード：障がい者制度改革推進会議、障害者基本法、教育と制度改革、障害者政策

\* 立命館大学大学院先端総合学術研究科 2010年度入学 公共領域

国（厚生労働省）との間にとり結ばれた）、推進本部の設置（2009年12月8日：基本合意書を基に閣議決定により設置：総理大臣を本部長にしてその他の大臣を構成員としている）を経て制度改革推進会議が設置された。

基本合意書には以下の文言がある。

「遅くとも平成25年8月までに、障害者自立支援法を廃止し新たな総合的な福祉法制を実施する。そこにおいては、障害福祉施策の充実、憲法等に基づく障害者の基本的人権の行使を支援するものであることを基本とする。」

また、2009年12月8日閣議決定された「障がい者制度改革推進本部の設置について」には以下のように記述された。

「障害者の権利に関する条約（仮称）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に係る制度の集中的な改革を行い、関係行政機関相互間の緊密な連携を確保しつつ、障害者施策の総合的かつ効果的な推進を図るため、内閣に障がい者制度改革推進本部（以下『本部』という。）を設置する。」

そして、2010年1月12日第1回推進会議において、当時の福島瑞穂担当大臣は、冒頭以下のように発言した。

「昨年12月15日に第1回障がい者制度改革推進本部が開催されました。これは総理の鳩の一声ならぬ鶴の一声で、障がい者制度改革推進本部をできるだけ早くきちんとつくって、頑張ってくださいという強い強い指示が私にありまして、鳴り物入りで本部が発足をいたしました。総理大臣が本部長、官房長官と私が副本部長、全閣僚で構成をされております。法律による設置を待たずに、速やかに設置をしたことによって、今後障害者権利条約の批准、そのための国内法令の整備などの検討に具体的に着手できる体制が整いました。障がい者制度改革推進本部が12月15日、全閣僚の下で開催をされ、我が国の障害者に係る制度の集中的な改革に向けて大きな一歩を踏み出しております。」

本日の障がい者制度改革推進会議は、この本部のもとで障害当事者の皆様や関連分野の有識者の皆様にご討議いただき、改革の具体的検討を進めていくための、言わばエンジン部隊です。この推進会議では障害者権利条約の実施状況の監視等を行う機関、障害を理由とする差別禁止法の制定も視野に入れます。」

長瀬（2011）は従来の政策決定過程において「障害者が意見を述べる制度設計はまったくなされていなかった」「障害者基本法に基づいて設置されている中央障害者施策推進協議会は多くの障害者代表を含んではいるが、形式的な存在」であったとしている。しかし障害者権利条約の作成過程の際に主張された「Nothing about us without us」が推進会議においても言われ、24名の構成員のうち11名が障害者であり、オブザーバー2名のうち1名が障害者となった。そして、事務局にも内閣府推進会議担当室長をはじめ、担当室職員に「複数の障害者運動のリーダーを含め、これまでは民間で取り組みをしていたスタッフがこれまでに5名就任した」（長瀬，2011）として従来の政策決定過程との違いを示している。

それにとどまらず、上述の三つの文言からは、推進会議がその全てに権利性を有した制度の抜本的改革をするものとしての位置にあることがわかる。推進会議は、この意を受けて第一次意見の冒頭に

「“Nothing about us without us”（私たち抜きに私たちのことを決めるな）は、『障害者の権利に関する条約（仮称）（Convention on the Rights of Persons with Disabilities）』（以下『障害者権利条約』という。）策定の過程において、すべての障害者の共通の想いを示すものとして使用された。これは、障害者が一般社会から保護される無力な存在とされ、自分の人生を自らが選択し、自らが決定することが許されなかった障害者の共通の経験を背景としている。そして、一般社会による保護的支配からの脱却と普通の市民としての権利を持つ人間であることを強く訴えるものであった。」

と、志気高く記したのである。

## (2) 第一次意見（推進会議にて2010年6月7日決定 6月29日閣議決定）

「障害者制度改革の推進のための基本的な方向（第一次意見）」は、1月から6月まで14回の推進会議の審議を経て作成された。議論を進めていくに当たって東室長が作成した117項目の論点表を基にし、委員からの意見提起と討論をすすめ（第1回～第7回）、関係団体や省庁からのヒアリング（第8回～第11回）、第12回～第14回でとりまとめのための討議が行われた。

第一次意見は、第1 はじめに、第2 障害者制度改革の基本的な考え方、第3 障害者制度改革の基本的な方向と今後の進め方、第4 日本の障害者施策の経緯の4つの部分で構成されている。障害者制度改革の基本的考え方では、1 権利主体としての障害者、2 差別の無い社会作り、3 社会モデルの観点からの新たな位置づけ、4 地域生活を可能にする支援、5 共生社会の実現を基礎にするとした。

障害者制度改革の基本的な方針として「改革の推進体制、モニタリング機関の在り方、これまで議論していない事項を含め各分野において更に検討すべき課題等の事項について引き続き議論を行い、平成22年秋から年度末を目途に、制度改革の重要方針に関する第二次意見を取りまとめる」（第一次意見）とし、さらに第二次意見を基にして、平成23年の常会に障害者基本法の抜本改正を提出すべきであるとしている。また、24年の通常国会に総合福祉法を上程、25年には差別禁止法を上程するとしている制度改革のための工程表を示した。

## (3) 第二次意見（推進会議にて2010年12月17日決定）

「障害者制度改革のための第二次意見」は、基本法改正のベースになるものとして、第15回～第29回の会議の議論をとおして作成された。

その内容は基本法を意識したものとなっている。主な部分は「I 障害者基本法の改正について」であり、さらにこの部分は「1 障害者基本法改正の趣旨・目的」「2 総則関係」「3 基本的施策関係」「4 推進体制」に分けられている。さらに「2 総則関係」は、目的、定義、基本理念、差別の禁止、障害のある女性、障害のある子供、国および地方公共団体の責務、国民の理解と責務、国際的協調、障害者週間、施策の基本方針、その他、の12の項目がある。「3 基本的施策関係」は、基本法の各則に当たるところで、地域生活、動労および雇用、教育、健康および医療、障害原因の予防、精神障害者に関わる地域以降の促進と医療における適正手続きの確保、相談、住宅、ユニバーサルデザインと技術開発、公共施設のバリアフリー化と交通 移動の確保、情報アクセスと言語 コミュニケーション保障、文化スポーツ、所得保障、政治参加、司法手続き、国際協力、と16項目と多岐にわたって議論されたことが分かる。

新設された項目は権利条約の条文との整合性にそって、障害のある女性、障害のある子供、国際協調である。さらに施策関係では、地域生活、精神障害者の地域移行や医療における適正手続き、ユニバーサルデザイン、政治参加、司法手続き、国際協力である。

既存の項目でも意味内容が大きく変わっているものも多い。教育の部分で「障害のある子どもは、障害のない子供と同様に地域の小・中学校に就学し、かつ通常の学級に在籍することを原則」（第二次意見）という原則統合教育が表記されたこと、「障害の予防」という表現には、障害はあってはならないという否定的な障害観が反映されているとして「障害の予防」という表現は使用しないこととしていることなどは、特筆すべき変更点である。

また、尾上（2011）は、特に基本法全体に関わるポイントとして、「保護の客体から権利の主体への転換」、「社会モデルに基づく谷間を生まない包括的な障害の定義」、「差別の禁止と定義」、「国・地方レベルでの当事者過半数によるモニタリング機関の設置」の4点をあげている。

## (4) 第28回、第29回推進会議

第一次意見はすぐ閣議決定されたが、第二次意見は閣議決定されることは無かった。その微妙な違いは第28回と第29回の推進会議の議論に現れている。第28回は、これまでの第二次意見の推進会議の取りまとめに対して、各省庁から「実施・検討に当たっての留意点」（資料）が配布されている。推進会議の委員である尾上（2011）は「そ

の意見の多くは、『これまでも十分やっけてきているのだから改革する必要は無い』『やるべきではない』といったもので、留意点を逸脱したもの「この回は、異例の展開に成った」といつている。確かに「原則分離別学という現状認識はまちがい」（文部科学省）、「『全ての障害者』『平等の権利』『インクルーシヴ』『合理的配慮』『あらゆる差別』」など障害を論じる基本用語を多数上げて、「言葉の意味が不明確で、実施困難」（厚生労働省）、「『権利の主体へと、考え方の根本を転換することが障害者権利条約の理念』『社会モデルにたつ権利条約』とあるが、障害者権利条約にはそのような規定は無い」（外務省）などと、「難癖」（尾上 2011）としかいいようのない意見である。特に、権利性に対する否定が筋違いな言葉でなされているものが多い。「言葉の意味が不明確」（厚生労働省）、「障害者権利条約に規定が無い」（外務省）、「元々、憲法で基本的人権が保障されている」（内閣府）、「実施の担保が無い」（文部科学省）などである。また、文部科学省が統合教育を否定するために、現実を無視する意見を言っているのも目立つ。「従来よりインクルーシヴな教育制度の確立に資する方向で制度改善を行ってきた」「『障害の状態に応じ、十分な教育が受けられるようにする』という現行の規定は、インクルーシヴな教育制度と矛盾するものではない」（文部科学省）などである。尾上（2011）は「推進会議での議論を『面白くない』と思う勢力が厳然と存在しているのも事実」といつているが、それだけではなく、推進会議のおかれた政治状況の変化も考慮しなければならないだろう。

第 28 回、29 回の異例の展開は、つぎの第 30 回推進会議でも続いた。この回には、改正基本法案が内閣府より提示された。法案は、ほとんどのところで現行法通りの文言で、「第二次意見どころのさわぎではなかった」（崔 2011）と言わしめるほど二次意見との乖離が大きく、「委員が猛反発」と報道される事態になったのである。

## Ⅱ. 改正基本法

### (1) 第一次意見、第二次意見との乖離

2010 年 12 月、第二次見提出、2011 年 2 月、推進会議に内閣府から法案提出、3 月、法案の最終決定版の報告、6 月、上程という形で法案が成立する。その間、推進会議の意見や国会の審議でいくつかの修正 新設を経て改正基本法と成った。

改正基本法は、いくつかの点で評価できる。中央障害者施策推進協議会に変わって設置される障害者政策委員会は、総理大臣や各大臣に報告義務のある勧告をすることができるなど、モニタリング機関としての意味合いを持つものである。総合福祉法と差別禁止法の成立具合によっては、権利性を担保するものに成り得る。しかし、推進会議が政策委員会に発展すると見られていることに対して、2011 年 7 月 28 日参議院内閣委員会で付帯決議がついた。「障害者政策委員会の委員の人選に当たっては、障害者政策を幅広い国民の理解を得ながら進めていくという観点から、広く国民各層の声を障害者政策に反映できるよう、公平・中立を旨とすること」と牽制した。その他、障害者の定義で、社会的障壁による制限を認めたこと、目的に共生社会の実現が入ったことなどが評価できる点である。

だが、制度改革の第一工程としてはどうだろう。尾上（2011）は「総合福祉法・差別禁止法を実効性のあるものとしていくためにも、障害者基本法の抜本改正が大きな位置を占めることになる。いわば、今回の基本法改正は、その後の総合福祉法・差別禁止法へのスプリングボードに位置する。基本法の水準が高ければ高い程、次の法律への跳躍がスムーズとなる。総合福祉法・差別禁止法を成功裏に制定させていくためにも、第二次意見を活用して、基本法の抜本改正を何としても実現させたい。」と、改正基本法は制度改革のキープポイントとしている。また、第一次意見でも、改革の基本的方向と今後の進め方において「基本法を抜本改正して社会権や自由権を実現するための基本法と位置づけ」と障害者制度改革の柱としている。

抜本的制度改革の柱足り得るものと成っているかという観点で見ると、改正基本法は不十分なところが多々ある。

不十分点の第一は、権利性が脆弱なことである。一次意見、二次意見、ともに改正基本法は「権利の主体」を強調し、規定にも権利性を担保する条文にするよう求めていたが、地域生活と教育に関わる文言は、権利性という点においては旧法と変わるところはない。このことが重要なのは、実際に障害者を規定する法律は多岐にわたり、これらに横断的に規制をかけるためには、相当はっきりした権利規定が必要ということである。地域生活や教育は、特に関わってくる法律等が多く、教育だけでも教育基本法、学校教育法、学校教育法施行令、学校教育法施行規則、学習指導要領、政令、中教審答申など多い。実効力のある基本法にするためには、学ぶ権利を明確にした統合教育

規定が不可欠であった。大谷委員が、第二回会議、教育関係の発言の中で罰則規定を入れるべきとの意見提起をしているのは、この趣旨からであろう。

不十分点の第二は、「可能な限り」の言辞の多用である。教育、地域生活、差別禁止、医療、福祉サービス、など重要項目に「可能な限り」が多用され、「負担が過重でないとき」が合理的な配慮のところに付いている。この限定用語の繰り返しは、まず権利性を留保するものになっている。上述の第一点と相まって権利性を薄めているということである。次に大事なことは「可能な限り」という言葉が、政権が負っている障害者に対する債務を不明確にするということである。推進会議の議論をとおして明らかになったことの一つは、今まで如何に制度においても、障害者に差別的処遇をしてきたかということである。一次意見に「社会権、自由権を実現するために抜本改革」と書かれているが、社会権や自由権の基本的権利が侵害されている現実があるのに制度改革の第一工程の改正基本法において、政権が遵守すべき義務を限定すべきではないだろう。

不十分点の第三は、一次意見、二次意見では明記されているのに、改正基本法から抜け落ちている項目が或る点である。女性障害者の複合差別、合理的配慮の規定、精神障害者の処遇改善に関する規定などがそれである。障害者施策の理念法である基本法にとって、これらの項目は基本的項目である。二次意見は、例えば女性障害者への差別について、性の差別と障害者としての差別の複合差別をうけていること、貧困率が高いこと、いままで問題とする視点が欠落していたことを丁寧に解説している。「検討する」(内閣府)という「留意点」の指摘があったが、改正基本法案、改正基本法ともに条文に成ることは無かった。

## (2) 教育について

### 1) 教育と制度改革

制度改革の議論を始まりから見てきたが、ここでは障害児教育について、横断的に制度改革の議論を検証する。

学校教育法と教育基本法を改正し(2006)、2007年4月から特別支援教育がはじまった。それ以降、教育現場からは「分けられた子供をさらに小分けにする『特別支援教育』」(吉田2010)、「分離に分離を重ねる異常な教育」(松尾2011)と分離教育が細分化されているとの指摘が続いている。制度改革は、教育制度にこそとめられているといえる。それにとどまらず、制度改革にとっても教育は重要なポイントである。

はじめに、障害者個人にとって、教育は分離分断され無力化され不可視化されていく障害者人生の入り口である。山下(2007)は、養護学校義務化以来の卒業生の進路を追い「分けることが就職者減、施設入所者増に成っている。子供時代に分けられて育てば、大人になっても分けられるのだという自然な成り行き」という。

つぎに、障害者の権利と教育のあり方は不可分で、制度改革にとっては教育制度の改革権利性を担保するものになる。つまり、国家権力の再生産装置の一つである教育制度(Althusser 2005)を改革すること自体が権利を鮮明にしなければできないだろうし、さらに教育制度の改革は、制度的差別と対峙することにとどまらず、場を同じくして学ぶことで、社会的差別にも対峙しうるのである。そして、法の実効力も高まる。世界で初めての差別禁止法である障害を持つアメリカ人法(Americans with Disabilities Act: ADA 1990)の成立には、統合教育をすすめた全障害児教育法(1975年)、高等教育を可能にしたリハビリテーション法504条(1973年)の両方の存在が大きく貢献した。また、イギリスの差別禁止法(DDA 1995年)がADAと比較して使えない、実効力の低いものとイギリス障害学でいわれたが、DDAに比してADAの実効力が高いのは、全障害児教育法とリハビリテーション法504条の二つの権利法に由来するところがおおきい。(有松2009)

### 2) 一次意見、二次意見と教育

推進会議で教育が討議されたのは、5回、9回、17回、28回、29回、30回である。一次意見、二次意見とも大体同じ内容で、現状認識、インクルーシブな教育制度の構築、地域における就学と合理的配慮、学校教育における多様なコミュニケーション手段の保障、交流および共同学習、という意見が提起され、それをふまえて以下の基本法に盛り込む観点がかかっている。

「基本法には次の観点を盛り込むべきである。

- ・障害のある子どもは、他の子どもと等しく教育を受ける権利を有し、その権利を実現するためにインクルーシブな教育制度を構築すること。
- ・『障害の状態に応じ、十分な教育が受けられるようにする』という現行の規定は、障害の種類と程度によって就学先が決定されていることを許容し、インクルーシブな教育制度と矛盾する恐れがあるため表現を改めること。
- ・障害のある子どもとない子どもが、同じ場で共に学ぶことができることを原則とするとともに、本人・保護者が望む場合に加えて、最も適切な言語やコミュニケーションを習得するために特別支援学校・学級を選択できるようにすること。
- ・本人・保護者の意に反して、地域社会での学びの機会を奪われることのないようにすること。
- ・学校設置者は、当該障害者に必要な合理的配慮を提供することはもとより、追加的な教職員の配置や施設・設備の整備等の条件整備を行うために計画的に必要な措置を講ずること。
- ・インクルーシブな教育の原則を踏まえ、子ども同士のつながりを障害のない子どもと同程度にするように交流及び共同学習の実践方法を見直すこと。』

これを1) 教育と制度改革で述べたアメリカの個別障害者教育法（Individuals with Disabilities Education Act : IDEA, 全障害児教育法が改名）と比較する。

IDEA の理念は以下のように書かれている。

「公私の施設や他の保護機関で生活する児童を含む全ての障害児は、障害を持たない児童とともに教育されるべきであり、特別学級、特別学校へ入れることまたは、障害児を通常の教育的環境から離すことは、障害の性質や程度が、通常の学級において補助的手段や方法を持ってしても十分に達成できない場合にのみ限られるべきである。最大限の範囲で、制約最少の環境で教育をうける権利がある。」

この理念の背景には、有名なブラウン判決（1954）がある。判決には以下のようにかかれている。

「我々の結論は次の通りである。公立学校の教育の分野では『分離しているが平等』の原則は存在の余地がない。分離された教育施設は、本質的に不平等である。分離教育は差別である。」

比べてみると、基本法に盛り込むべき「観点」が、「等しく教育を受ける権利」といいながら、反する要素を含んでしまっていることに気づく。

「最も適切な言語やコミュニケーションを習得する為に特別支援学校、学級を選択できるようにすること」とあるが、言語やコミュニケーションの習得という基本的権利が、なぜ分離教育によってしかできないのであろうか。今までのいきさつについて知らない訳ではないが、理念に従ってかんがえる方向の中に権利は担保されとおもう。「また近年、特別支援学校に満杯になるほど障害者が集中している厳しい現実があるとき「本人、保護者が望む場合」といっても本当の望みを担保したとはいいがたい。

堀（1997）は「通級教育」「交流教育」「共同教育」は「共に根は分離教育」といつている。

### 3) 改正基本法の教育条項と推進会議の議論

改正基本法の教育条項は、以下のものである。

〔(教育)

第十六条 国及び地方公共団体は、障害者が、その年齢及び能力に応じ、かつ、その特性を踏まえた十分な教育が受けられるようにするため、可能な限り障害者である児童及び生徒が障害者でない児童及び生徒と共に教育を受けられるよう配慮しつつ、教育の内容及び方法の改善及び充実を図る等必要な施策を講じなければなら

ない。

- 2 国及び地方公共団体は、前項の目的を達成するため、障害者である児童及び生徒並びにその保護者に対し十分な情報の提供を行うとともに、可能な限りその意向を尊重しなければならない。
- 3 国及び地方公共団体は、障害者である児童及び生徒と障害者でない児童及び生徒との交流及び共同学習を積極的に進めることによつて、その相互理解を促進しなければならない。
- 4 国及び地方公共団体は、障害者の教育に関し、調査及び研究並びに人材の確保及び資質の向上、適切な教材等の提供、学校施設の整備その他の環境の整備を促進しなければならない。」

改正基本法案の教育条項に対して、障害者団体から多くの要望書が出た。その一つ、障害児を普通学校へ 全国連絡会の要望書は次のようであった。

「今国会で審議予定の障害者基本法改正案の条文に、障がい者制度改革推進会議『障害者制度改革の推進のための第二次意見』教育の項目に記載されている以下の事項を盛り込んでください。

- 障害のある子どもは、他の子どもと等しく教育を受ける権利を有し、その権利を実現するためにインクルーシブ教育を構築すること。
- 障害のある子どもとない子どもが、同じ場で共に学ぶことができることを原則とするとともに、本人・保護者が望む場合に加えて、最も適切な言語やコミュニケーションを習得するために特別支援学校・学級を選択できるようにすること。
- 就学先の決定に際し、本人・保護者の意に反して決定がなされないことを原則とすること。
- 障害のある子どもの個別のニーズに的確にこたえるため、合理的配慮や必要な支援が提供されるために必要な施策を講ずること。」

推進会議における教育に関する議論は、主に5、9、17、25、28、30回でなされた。その中で、日本の障害児教育の現状、在り方の検討にふれているのは9、17、25回である。文部科学省、特別支援学校関係者、障害者団体に対するヒアリング、質疑応答で教育制度の討議がなされた。その中で明らかになったのは「推進会議の議論をふまえて、いかに日本型インクルーシブ教育システムをつくるか」が文部科学省の課題になっていて、既に中教審に検討のための特別委員会が設置されているということである。

「条約に署名すること自体が、特別支援学校の存在を否定するものではない。システムの構成要素として特別支援学校がある」(17回、文部科学省特別支援教育課齊藤課)

「インクルーシブ教育システムと特別支援教育は、相反するものだと考えていない」(9回、高井政務官)

「特別支援教育とインクルーシブ教育は同じ方向を向いている」(9回、全国特別支援学校長会尾崎会長)

「インクルーシブ教育システムにおいて重要なことは、通常の学級、通級による指導、特別支援学級あるいは特別支援学校といった多様な学びの場を用意しておくこと」(25回、文部科学省特別支援課千原課長)

日本型インクルーシブ教育とは、特別支援教育であるというのである。しかし「子供一人一人の教育的ニーズに応じた教育」を掲げた教育基本法改正、特別支援教育開始から5年、教育現場からは分離の中に小分けが進んでいる、と批判が相次いでいる(吉田 2010; 徳田 2011; 今野 2011)。堀(2007)は次のように指摘する。「子供一人一人の教育的ニーズに応じた教育をおこなうために別学体制でなければならない理由はなにもない。子供のニーズは本来共に学ぶ仲間のニーズを必要とする。障害の有る無しで分断し排除するのは、子供のニーズに応じるといいながら、実は教育する側の都合による。これが特別支援教育が特殊教育以上に問題がある理由の一つである。」

改正基本法の教育条項が、ほとんど旧法とかわらなかった権利性の低さを問題にしなければならないだろうが、障害児教育の重要性に鑑み、日本型インクルーシブ教育に対する権利性の高い統合教育論などを草創して早急に対峙する必要がある。

### Ⅲ. なぜ、一次意見、二次意見は改正基本法に反映されなかったのか？

#### (1) 障害者政策の動向

政治の場面では、そこに起こっていることを理解するために長いスパンでの動向を考察する必要がある。推進会議は、国連の権利条約の批准に見合う障害者制度への改革を掲げ、また、基本法のポイントとして「保護の客体から権利の主体へ」（尾上 2010）を上げているのを見てもわかるように、障害者政策の基本に権利をおくものとしてある。従って、権利という観点で振り返ると、95年勧告（社会保障制度審議会 1995）と、それに基づき社会福祉審議会より出された社会福祉基礎構造改革は「みんなのためにみんなで作り、みんなで支えていく 21 世紀の社会連帯」「利用者本位、契約としての福祉サービス」を打ち出し、税の分配による権利としての社会保障・福祉から、分配の後退と権利性の薄い共助と連帯の社会保障・福祉へ転換したのである。そのもとで介護保険法、支援費制度、自立支援法などの政策があり、福祉の切り捨てが進んだ。

このことを背景にして「障害者基本法改正案は、障がい者の権利保障の観点が極めて不十分であり、国際水準に達するものではありません。『可能な限り』を挿入して、権利を留保する記述が繰り返して出てきます。これでは政府が遵守すべき義務が不明確です。」（社会民主党、障害者基本法の改正に関する要請）というものになったのである。

推進会議の冒頭、当時の鳩山首相は「権利条約の批准に見合う歴史的制度改革を」と言ったが、新しい公共を掲げ自立支援法一部改正法の上程もした。

#### (2) 障害者政策の現状

第 2 は、推進会議の進行中におこった政治的变化である。

つまり、先述した権利無き社会保障・福祉がより進展する事態が基本法改正の推進会議における議論と並行して進んでいた。社会保障改革に関する集中検討会議の議論を経て、7月1日閣議報告された社会保障・税一体改革成案（以下：成案）である。累進制の低い消費税を社会保障目的税とすることの問題、負担は高く、サービスは減ることなど問題点が多々指摘されているが、障害者政策という観点で見ると、この 30 年間の障害者が培ってきたものが総崩れをおこす恐れのあるものである。

成案は、まず大きく障害者政策を取り込んでいるということである。その工程表には 2012 年通常国会に「推進会議の議論を経て、障害者総合福祉法上程」と明記されており、合算制度の説明にも「高齢者サービス、保育、医療、障害者サービス 等」と書かれている。つまり大きな枠として成案ががっちりあるということである。

次に、介護に関して成案は 3%削減の数値目標をかかげているが障害者の介護もこの中に含まれている。このことは福祉部会の素案に示された「個々人の生活にあったサービス」とはかけ離れた、いっそう制限されたサービスしか受けられないということである。そして、この数値目標は自立生活運動が自治体との粘り強い交渉の結果得てきたものを奪う可能性がある。今日、社会保障の削減目標に違反した自治体に対してどのようなことが行われているのか。10月6日付け朝日新聞によれば、群馬県が中学生までの医療費を無料にする独自制度を作ったところ、厚生労働省が「安易な受診を助長する」として過去 5 年間で 43 億円の補助金を削減していたという。

さらに、世代間、世代内を問わず「負担と給付のバランス」を言う成案において、サービスに対する負担は自明のように書かれている。合算上限を家庭所得に応じて設定するからという理由は、それぞれのサービス単価が高くなる、としかよめない。

そして、今成案に書いてあることは基礎事項で、これからいろいろ決めると記されている。負担のあり方によっては実質的に介護保険との統合がありえる。

上述の政治的变化の中で、推進会議の一次意見、二次意見は無視されていったと言える。

#### (3) 障害者政策の核心

第 3 に、障害者政策の核心部分を巡る問題が、第二次意見を基本法の改正に反映させることを拒んだということである。

先述のように、推進会議には半分以上の当事者が参加し、障害者運動を先鋭的に担ってきた障害者と障害学の観

点で研究してきた研究者が参加している。障害者差別の本質は分離分断して不可視化することであるから、政策作成過程に障害者が参加することは今まであり得なかったことである。これを可能にしたのは自立支援法を廃止する基本合意にまで持ち込んだためである。

自立支援法の成立に、社会保障審議会障害者部会長として政権の側から主導的にかかわってきた京極(2008)は「社会保障政策のなかでは、障害者・児への施策を支える政策理論が最も難解であり、通常の社会保障政策論では歯が立たないようである。逆に言えば、真に有効な社会保障政策論が確立するためにも障害者施策との取組み合いが必要不可欠である。」「障害者団体などが、定率負担を巡る議論で『障害者自減支援法』と揶揄していることには、深い憤りを覚えざるを得ない」「障害者の自立を彼らがどう考えているのだろうか。激しい障害者運動の成果と自己満足」と、障害者団体の運動との関係を常に考慮しなければならない障害者政策の特徴を指摘している。

ビスマルクの頃から社会政策は対象者との彼我の関係の中で変化するものだが、70年代以降、障害者政策はとくにそうした性質が強かった。このことが政権の中で制度を変革する推進会議に作用して、改正基本法の特に権利性を薄める方向ではたらいだものであろう。

さらに、自立支援法廃止の基本合意がより作用を促進している面があるだろう。京極(2008)は「自立支援法は障害者にとってどれだけ良い法律かは歴史が証明するだろう」「日常生活費や介護費を自己負担なしで、全額国と地方に負担してもらうことが自立なのだろうか」と持たざる障害者に定率負担を強いるために「自立論」や「負担論」を展開した。それに対して障害者は「生きること、息をすること、食えること、排泄することに金を払うのか」ということを対置し、基本合意に至ったのである。つまり、自立論や負担論を対置していたら、自立支援法の廃止は難しかっただろう。負担を強いることに対して政策的あくどさだけ捉えて負担論や自立論を対置したりするのではなく、社会的差別という捉え方を加えて廃止に持ちこんだのである。

グランドデザインで出された「給付の重点化、制度の効率化」が自立支援法になったが、一体改革でも「給付の重点化、効率化」がいわれている。サービスの後退と負担増が今日の社会政策の要なので、より作用したのではないだろうか。つまり、社会政策を全ての面で後退させざるを得ない局面で、障害者の存在と論理に証明を与えなかったということである。

## 結語

2011年4月21日、参議院議員会館講堂で行われた「基本合意と総合福祉法を実現させる！ 4. 21 全国フォーラム」において当事者が次のように発言した。「先日4月18日に行われた第31回推進会議では内閣府から示された基本法改正案に対して権利条約の理念を踏まえていないと、委員のみなさんからは反発の発言が次々と続きました。傍聴者であります私たちでさえ、30回もの審議は何だったのか、協議でまとめてきたもの、大切にしてきた物がごとくなくがしろにされているのではないかとそう思うのですから、障害を持ち困難を抱えながら身を削るようにして会議を重ねてこられた推進会議の委員のみなさんの心中は想像に余りあります。ことに意見が集中し私自身憤りが収まらないのは基本法改正案の随所に出てくる「可能な限り」の文言です。先程藤井さんからお話がありました、基本的な考え方、方向を示すのに、なぜ、「可能な限り」の文言が必要なのでしょう。障害者は（推進会議の）主権者ではなく、付属物だとでも言われているように見え、議場にて体が震えました。怒りの涙が滲みました。」今までのことがあり、これからの出立点もこの言葉の中にあるだろう。

制度改革は、まだ途中である。だが、いままでの推進会議の議論を散見しただけでも障害者政策というシビアな問題であるが故に、省庁によって、あるいは障害者の側でも立ち位置の違いによって意見が微妙に違い、そのなかに政策が生み出される構造の一端があった。障害と障害者に対する認識の現状、障害者政策の現状、その課題、全てはそこにあるように思う。本論文は、ささやかな前哨である。

「各々の人がみな同じだけできる/できないのであれば、つまり障害者/健常者という区別が（ごく常識的な意味で）存在しないのなら、この社会においてすべての人は基本的にみな同じだけの生活ができるはずで、あとは「不慮の事故」等に備えた貯蓄や民間保険だけで対応できるはずだという理解はまずは妥当な理解である。

とするなら、政治という回路を通して（強制というという手段を通して）なされる社会政策としての社会保障・社会福祉の存在理由と（広義の）障害者の存在とは本質的に結びついていると言える。障害者がいるという理由によって（のみ）政策は正当化されるのだとも言える。」（立岩,2004）

アメリカ障害学の父と言われているゾラ（Irving Kenneth Zola）は、制度に対抗するだけでなく、社会的差別にも対抗することが必要と、障害を可視化するために自らの障害の経験を繰り返し分析した。自立支援法を廃止した経験は制度に対抗する時、社会的差別に対抗する軸を加味する方が、より制度にも対抗できることを示した。この観点から、障害者政策はどうあるべきかの鍵を探っていきたい。

### 〈参考文献・参考資料〉

- Althusser, Louis, 1995, *Sur la re production, Idéologie et appareils idéologiques d'État*, Paris: Presses Universitaires de France.  
(= 2005, 西川長夫他訳『再生産について——イデオロギーと国家のイデオロギー諸装置』平凡社。  
有松 玲, 2009, 「障害者の権利概念の研究」修士学位論文。  
堀正嗣, 1997, 『障害児教育のパラダイム転換』明石書店。  
堀智晴, 2007, 「ニーズに基づく分離教育体制への批判」福祉労働 114 pp32-41。  
今野稔久, 2011, 「葛藤への障害児教育」障害学研究 7。  
厚生労働省, 2008, 『福祉避難所設置・運営に関するガイドライン』。  
京極高宣, 2008, 『自立支援法の課題』中央法規。  
松井彰彦・川島聡・長瀬修, 2011, 『障害を問い直す』東洋経済新報社。  
松尾晴彦, 2011, 「厳冬期が続く広島教育に、春を呼べ！」福祉労働 130 pp,80-91。  
日本障害フォーラム（JDF）代表 小川榮一「障害者基本法の改正等についての見解」2011年4月18日。  
日本障害フォーラム（JDF）代表 小川榮一→民主党代表 菅直人 民主党幹事長 岡田克也「障害者基本法改正への要望」2011年5月24日。  
日本障害フォーラム（JDF）代表 小川榮一→民主党代表 菅直人 民主党幹事長 岡田克也「障害者基本法改正案についての緊急要望」2011年7月22日。  
尾上浩二, 2010, 「障がい者制度改革推進会議・第一次意見書まとまる」福祉労働 128 pp143-148。  
尾上浩二, 2011, 「障がい者制度改革推進会議・第二次意見について」福祉労働 130 pp139-144。  
災害時要援護者の避難対策に関する検討会, 2006, 『災害時要援護者の避難支援ガイドライン』。  
崔榮繁, 2011, 「障害者基本法改正—その意義と課題」福祉労働 132 pp120-133。  
社団法人精神保健福祉士協会 会長 竹中秀彦→民主党政策調査会障がい者政策プロジェクトチーム関係議員（衆・参）「障害者基本法の改正に係る緊急のお願い」2011年6月6日。  
社会民主党 党首 福島みずほ→内閣総理大臣 障がい者制度改革推進本部長 菅直人 「障害者基本法の改正に関する要請」2011年2月25日。  
障害者の生活と権利を守る全国連絡会「障害者基本法改正案に対する基本的見解」2011年2月18日。  
障がい者制度改革推進会議, 2010, 『障害者制度改革の推進のための基本的な方向（第一次意見）』。  
障がい者制度改革推進会議, 2010, 『障害者制度改革の推進のための第二次意見』。  
立岩真也, 2004, 「特集 障害者と社会政策」『社会政策研』, p7。  
特定営利活動法人 全国精神障害者地域生活支援協議会 代表 伊藤雄一→内閣府大臣政務官園田康博 『「障害者基本法改正原案」への意見書』2011年2月21日。  
山下浩志, 2007, 「共に学び、共に働くための支援がとわれている」福祉労働 113 pp54-64。  
横塚晃一, 2007, 『母よ！殺すな』生活書院。  
吉田淳一, 2010, 「インクルーシブ教育（共生・共学）への制度転換に求められているものは」福祉労働 129。  
全国「精神病」者集団「障害者基本法改正案は憲法違反、障害者差別立法である」2011年4月14日。  
全国「精神病」者集団→国会議員「障害者基本法案に関する陳情書」2011年5月17日。  
Zola, Irving Kenneth, 1982, *Missing Pieces; A Chronicle of Living with a Disability*, Pennsy Ivania: Temple University Press.

# Current State and Problems of Policies for Disabled People: An Analysis of the Reform Process in 2011

ARIMATSU Ryo

## Abstract:

In 2009, the Council for Disability Policy Reform was established in the Japanese government. On July 29, 2011, the Revised Basic Act for Persons with Disabilities was enacted. This paper focuses on issues related to the process of enacting the Revised Basic Act for Persons with Disabilities to examine issues related to future reforms of social welfare policies. The research is based on an analysis of opinion papers for the Council for Disability Policy Reform, opinion papers for the bill of the Revised Basic Act, and relevant previous studies about social welfare. The research clarified that, although the council evaluated the concept of inclusive education as an important point, the concept is not reflected in the bill. The bill states that a Japanese-style inclusive education system should be pursued, but the statement effectively maintains the system of separate education for disabled children. In conclusion, the policy of social welfare has been put into retreat, as the government is denying its responsibilities for the welfare of disabled people. The author emphasizes it is necessary for future research to follow up on the concept of social welfare for disabled people and the process of the reform of the system for disabled people.

Keywords: Council for Disability Policy Reform, Basic Act for Persons with Disabilities, policy for disabled people, education for disabled children

## 障害者政策の現状と課題 ——制度改革の現況分析を通して——

有 松 玲

## 要旨：

社会福祉政策の後退が進んでいると言われる中、2009年、障がい者制度改革推進会議が設置され、2011年に障害者基本法が改正された。本稿は、推進会議が基本法を改正する過程における問題点を明らかにし、今後の政策、制度改革の行方を見定めることを目的としている。本論文では、障害者基本法を改正する過程での障がい者制度改革推進会議の意見書、基本法改正案に対する障害者団体の意見書、さらに社会福祉の先行研究をまとめた。主に推進会議の意見の成果とされた「インクルーシブ教育」が基本法では省かれ「可能な限り」という表現が使用された結果、現行の原則分離の特別支援教育を日本型インクルーシブ教育システムとして評価し維持したことが明らかになった。このことは障害児教育だけでなく、障害者政策や社会政策の後退につながっている。社会政策における国の公助・公共の責任が後退する中、今後の障害者政策の在り方や制度改革の課題を鮮明にする必要がある。

