

論文

ある行政官僚の当事者運動への向き合い方

——障害基礎年金の成立に板山賢治が果たした役割——

高 阪 悌 雄*

I はじめに

本稿では、障害基礎年金制度成立に大きな貢献をした厚生官僚の板山賢治が、私的研究会である脳性マヒ者等全身性障害者問題研究会（以下 CP 研究会）を立ち上げるにいたった背景や、CP 研究会の中で板山が果たした役割、さらには CP 研究会の議論の結果完成した最終報告書が障害基礎年金制度に与えた影響について、板山の人物像も含めて明らかにしていく。

1981（昭和 56）年の国際障害者年の理念「完全参加と平等」の影響により日本の福祉行政が大きく揺れ動く中、脳性マヒ者の団体である東京青い芝の会を中心とした所得保障改革の要求運動が活発になっていく。この当時、障害者の所得保障について、生活保護は扶養義務やプライバシーの問題が、年金は幼い頃からの障害者のための無拠出制の障害福祉年金の受給額が拠出制の障害年金に比べて低く設定されている問題、さらに扶養義務者の所得制限が設定されている問題等があり、どちらの所得保障制度も青い芝の会が主張する親元や施設から離れ、地域生活を営むための要件を満たしているとは言えなかった。

1985（昭和 60）年の障害基礎年金成立に至るまで、障害者の所得保障をテーマに扱ったものに、最低生活保障の位置づけで障害者の生活に必要な障害者基本手当、障害者手当、移動手当等 8 種類の手当を基本とした所得保障の提案を行った高藤昭の先行研究（高藤、1982）や、高藤案が老齢年金等の他制度と給付額の点でバランスを欠いていると批判し、基礎年金の導入、20 歳未満の障害を保険事故とする社会保険制度の創設、障害福祉年金と福祉手当の合計額を拠出制障害年金の額に引き上げる 3 つの提案を行った堀勝洋の先行研究（堀、1981）があった。

また、障害基礎年金成立までの所得保障改革を求める当事者運動を取り上げたものには、自立生活運動の生成過程で生じた青い芝の会の複数の方向性の中で「運動がより行政に近い場面でなされる」（立岩、1990:215）立場から、所得保障改革を求めていく東京青い会や全国所得保障確立連絡会¹（以下所保連）による当事者運動の取り組みを明確にした立岩真也の先行研究（立岩、1990）、所保連による当事者運動の展開の中で、介護保障ではなく所得保障が要求の中心となった背景を、障害当事者と家族、行政との対話から明らかにすることを試みた土屋葉の先行研究（土屋、2002）がある。

このように 1985 年の障害基礎年金成立までの障害者の所得保障に関する先行研究には、新たな所得保障制度の提案を行ったもの、当事者団体による所得保障改革の要求運動を取り上げたものがあり、障害者の所得保障の問題点や改善案、当事者運動が障害基礎年金制度の成立に与えた影響を明確にした点で大きな意義があった。

しかし一方で、実際に障害基礎年金制度を作った行政官僚の動きは、これらの先行研究では述べられていない。現行の所得保障に対する当事者の声や、改革の提案を受け止め、制度にしていくのは行政機関の官僚達である。日本の社会では、法制度が実質上官僚によって作られており、その影響力の大きさを考えれば、障害基礎年金の成立

キーワード：板山賢治、東京青い芝の会、脳性マヒ者等全身性障害者問題研究会、障害基礎年金、障害等級表

* 立命館大学大学院先端総合学術研究科 2012年度3年次転入学 公共領域

に向けて、行政官僚の板山は当事者の声をどう受け止め行動したのか、さらに板山の人物像を明らかにすることは、大きな意義があると考えられる。

II CP 研究会成立の背景

1 障害者の自立観の変遷

所得保障の問題は、親元や施設で生活する場合よりも、障害者が地域で自立生活を始めた時に直面する問題と言える。つまり、所得保障の改善要求の背景には、地域生活を求める障害者の自立観が密接に関連している。

戦後直後の1949（昭和24）年、傷夷軍人へのサポートを引き継ぐ形で成立した身体障害者福祉法（以下身障法）制定時の自立観は、職業的・経済的自立が中心的な構成概念であり、職業的自立が困難な重度の障害者は、公的扶助の対象となり経済的困窮者として位置づけられていた。1960（昭和35）年になると精神薄弱者福祉法が施行され、1964（昭和39）年には老人福祉法に基づく特別養護老人ホームができた。生活保護法や家庭内介護の中に埋没していた重度障害や寝たきりのお年寄りにもリハビリテーションの可能性が認知されはじめ、自立の概念は、職業的自立だけではない人間的な意味での社会的自立を含んだ形で使われ始める。これは、衣服の着脱等の日常生活動作能力を訓練により回復し、社会的自立を目指す自立観が生じ始めたことを意味する。

こうした自立観への行政の反応について板山は「施設対策の中で重度の障害者に対しても対策をとらなければならないという考え方が生まれてきた」（板山、1987:2）と述べる。つまり、行政施策は、日常生活動作訓練等を取り入れた施設重視の方向にシフトしていく。

職業的・経済的自立、さらには施設での訓練を重視した自立支援の流れを大きく変えたものが、障害当事者による運動であった。これには、1972～1973（昭和47～48）年頃から家族や施設からの独立と地域生活を前面に打ち出して自立生活運動を展開した青い芝の会や、大阪の第八養護学校建設に反対して関西青い芝の会連合会と関西「障害者」解放委員会が共闘したことを一つのきっかけとして結成された全国障害者解放運動連絡会議（以下全障連）²などの運動があった。こうした障害者運動が活発化する中、青い芝の会を中心とした当事者団体は、1975（昭和50）年に厚生省が実施を計画していた身体障害者の実態調査について「優生思想による障害者の抹殺に結びつき、施設収容政策を推進するものだ」（立岩、1990:208）として厚生省と衝突した。この実態調査への反対運動は「当事者側によって、厚生省、都道府県、福祉事務所などかなり広い範囲にわたって集団交渉、座り込みなどのかたちで展開」（板山、1997a:57）され、実態調査は中止に追い込まれる。

板山によると「昭和50年ごろは、第二次社会福祉施設緊急整備五か年計画が展開されている頃で、遅れていた日本の福祉施設の整備をしようとしており、厚生省は、施設からの解放というと、我々は施設が足りないので、一生懸命作ろうとしているのに、なぜだということで激突した」（板山、1987:6）と述べている。

1978（昭和53）年に板山は、身障法を管轄する厚生省更生課長に就任する。就任後まもなく、国連が1981（昭和56）年を「完全参加と平等」をテーマにした国際障害者年とするという情報が入ってくる。このとき、1975（昭和50）年の実態調査に関する対立が行政側、障害者側に残ったままであった。両者の膠着した状態について、板山は「障害者団体が陳情に来ると、厚生省の入口のシャッターが降ろされていた」（板山、1987:4）と述べている。さらに、厚生省の行政官も「障害者団体との交渉はムダ。こちらの誠意が通じない一方通行ですから」（板山、2013:13）と述べるなど、青い芝の会、全障連等の障害者団体に強い拒否感を持っていた。つまり、板山によると「行政側と障害者団体とのパイプがなかった」（板山、1987:5）のだ。そのため、板山は「国際障害者年を控えて、障害者関係のデータが、1970（昭和45）年の数字しかなかった。7、8年前の数字でものを言っただけじゃない」（板山、1987:4）と考え、データの古さに焦りをにじませている。

しかし、障害者団体の協力を得ずに実態調査はできず、板山は再度調査を行うためには、1975（昭和50）年の実態調査に際して、なぜ行政と障害者団体が衝突したかを分析する必要があると考えた。その結果、問題の核心に「青い芝を中心とする障害者団体の人達の要求の最大のテーマは、従来の施設への収容・隔離から、地域社会における人間的自立を求めて、そういう方向に行政政策を転換せよ」（板山、1987:5）というメッセージがあると考えに至った。

2 自立観の差異と CP 研究会

青い芝の会は、2つの事件への取り組みを通して「地域社会における人間的自立」(板山、1987:5)を主張するに至る。1つめは、1970(昭和45)年5月、横浜市で障害をもつ二児の母親が将来を悲観して、下の女の子(2歳・脳性マヒ)をエプロンの紐で絞め殺した事件である。この事件に対して、マスコミや市民団体、障害者の親などが母親への減刑を求める運動を行う。こうした減刑運動に対して、青い芝神奈川県連合会は、それを批判する運動を展開した。彼らは「障害者自身の存在が肯定されていない状況、死んだ方が幸せなのだという彼らの側に位置の定められていない言葉の問題性をつき、親もまた、実は彼らをそれ自身の存在として認めていないのだ」(立岩、1990:176)と主張し、生まれ育った家から自立の実践を試み始める。

2つめは、1970(昭和45)年施設の管理的運営に利用者が反発した東京府中療育センター闘争である。この闘争について立岩は、「余計な処遇を受ける必要がないこと、基本的に生活するのは施設の外であることを明らかにしていった」(立岩、1990:182)と述べ、そして実際に、「少しずつ、施設から出て生活することを志向する者」(立岩、1990:182)が現れる。こうして青い芝の会では、2つの運動を通して、家と施設から独立の実践を始め、地域社会における障害者の自立を支える行政施策への転換要求が生じてくる。

板山は、こうした青い芝の会の考え方について、「話し合ってみるとそんなに激突する対立した考え方じゃないんだな。(中略)そんならいいじゃないか」(板山、1987:7)と捉え、地域社会での自立を求める方向性に理解を示した。そして厚生省の玄関を障害者団体に解き放つ実践を試みる。このことについては、板山が述べるように「当時の大臣(園田直)や次官が、ある程度そのことをわかった人で、更生課長が責任を持つならよい」(板山、1987:6-7)ことになった。さらに板山は、対話路線に転じたことについて、調査実施の目的以外にも次のような根拠を挙げている。

身障福祉の予算は、福祉予算全体の1%に過ぎない時代。(そうした予算配分を変えていくためには)外からの力がほしい。民主主義の中では、多くの人々の声がある程度力を持たなければ、行政施策なんて進まない、制度的展開なんて困難。もっとも味方であるべき障害者団体がやってきたら、シャッターを降ろして会わないというのは異常だと思った(板山、1987:5)

こうして板山は青い芝の会との関係の構築を試み始めるが、当初は必ずしも順風とはいえなかった。1978(昭和53)年10月30日の全国青い芝の会の全国交渉では、医療や所得保障の問題が話し合われる中、参加者の一人が、「あんた方は俺たちが死ねばいいと思っているのだ」(不詳、1978:3)と発言したことから、板山が「そんなことを思っているとされるなら、話合っても仕様がな」(不詳、1978:3)と怒り、席をけて退席しかけ、東京青い芝の会代表の説得により、再び話し合いの席にもどるとい一幕もあった。こうしたトラブルの背景に、全国青い芝の会には実態調査に強硬に反対するメンバーもあり、一枚岩でなかったことに留意する必要がある。1978(昭和53)年、横塚晃一の死後、全国青い芝の会は中心人物を失った混乱を経て、実態調査容認の東京青い芝の会系の再建委員会が会の主導権を握り、白石清春が会長になる。実際板山と交渉を進めていたのは、再建委員会主導の全国青い芝の会であった³。

継続的に行われた話し合いの末、厚生省と全国青い芝の会の関係が徐々に変化していく。このことについて、板山は「緊張の中の信頼関係を築きあげる事ができるようになった」(板山、2013:14)と述べ、白石も「(板山と)全国青い芝の会の役員の一部と意思疎通ができるようになった」(白石、2014)と述べている。関係改善が進む中、板山は「昭和50年につぶされてしまい集計できなかった調査をやりたい」(板山、1987:7)と提案し、大方の障害者団体は実態調査について「賛成はできないけども、反対はしない」(板山、1987:7)という意見でまとまり、1980(昭和55)年2月、10年ぶりの実態調査が実現した。

板山が、実態調査実施に際して、障害者団体と約束したことが、CP研究会を開き、そこで幼い時からの障害者の所得保障問題を一つの形にしていくことであった。板山は「身体障害者は家庭や地域で一般の人と一緒に生活したいと望んでいるにもかかわらず、国はこうした意識をしっかりとらえ、焦点を絞った行政を進めてきたとはいえない」(「バラまき、国の身障対策厚生省課長が内部批判」、『日本経済新聞』1980-10-29)と発言している。つまり、行政は1960年代に生じた訓練を重視した施設増設という自立観にとどまっており、青い芝の会等が主張する自立観と差異

があった。板山は「民主主義の中では、多くの人々の声がある程度の力を持たなければ、行政施策なんて進まない」（板山、1987:5）と述べるように、CP研究会を立ち上げる⁴ことで、地域社会での生活を望む障害者の声を行政施策に反映させ、両者の差異をなくしていこうとしたのである。

III CP研究会での議論

1 CP研究会の発足

板山の私的研究会としてのCP研究会では、1980（昭和55）年3月より1982（昭和57）年3月まで、2年間にわたって所得保障及び障害程度等級を主たる検討の対象として話し合いが持たれた。

このCP研究会について、座長の仲村優一は「具体的政策を展開する場で福祉利用者の意見を直接反映させていこうという試みは、国の障害者福祉においては今回がはじめて」（不詳、1980b:3）と述べている。さらに、1985（昭和60）年に国民年金法改正により成立した障害基礎年金の内容は「CP研究会の提言した内容に近い」（河野、1984:24）ものとなっている。こうしたことから、CP研究会での議論をたどっていくことは、現在の障害基礎年金制度の成立過程を知る手がかりともなる。

研究会委員の構成メンバーは、座長の仲村をはじめとする学識経験者、さらに全身性障害者⁵を中心とした障害者団体代表として、全国青い芝の会（再建委員会主導）の福永年久、角野正人、障害者の生活と権利を守る全国連絡協議会の吉本哲夫、障害者の生活保障を要求する連絡会議の今岡秀蔵、宮尾修、東京青い芝の会事務局長の磯部真教は、東京都八王子自立ホーム所長として委員を委嘱された。一方、板山を中心に厚生省更生課職員が主催者側事務局として参画した。

2 CP研究会での研究課題の優先順位をめぐる議論

CP研究会では、当初より所得保障を中心的な研究テーマとすることが決まっていたわけではない。主催者で事務局側の厚生省更生課は、「年金の問題をとりあげると時間がかかるので、更生課でできる問題を先に研究してほしい」（不詳、1980e:1）と述べ、等級認定や更生医療、補装具等の問題を取り上げていくことの提案があった。

板山も所得保障について「かなり長期の課題としてとらえ、アプローチしていかなければならない。緊急にとっても簡単にはいかない」（不詳、1980f:3）と述べ、所得保障を中心課題とすることに難色を示している。これに対して障害者委員の宮尾が「私たちにとってもっとも緊急かつ必要度の高いのは所得保障」（不詳、1980a:8）と反論し、あくまでも所得保障を中心に議論を進めていく意思を示した。

第3回研究会では、障害者委員は「所得保障こそ急務である——生活保護からの脱皮をめざして」と題する文書を提出し、補足性の原理を基本とする生活保護制度は脳性マヒ者の独立と自由とは相反することを指摘した。こうした指摘に対して板山も「更生課所管の問題からまず採り上げて欲しいとお願いしてきた。しかし委員の皆さんが自立の条件として所得保障から入るべきだと言うのであれば、何も順序にこだわるものではない」（不詳、1981:3）と述べた。その際、板山は障害者委員に対して「最低生活保障制度である生活保護をなぜ敬遠し忌避するのかという障害者の立場からの理論構成、意見を整理してほしい」（不詳、1980c:7）と現行の生活保護制度の問題点について意見を求めた。

こうした板山の求めに応じて、障害者委員から生活保護について様々な意見が出された。磯部は「アルバイトをしてみたいとかいう場合、何だかんだと詮索される。作業所で働いたわずかな収入でもいちいち報告義務がある」（不詳、1980c:7）と述べた。角野は「親子喧嘩やきょうだい喧嘩をさせるような制度であり、絶対障害者の自立の為のものではない」（不詳、1980c:8）と述べている。他にも、福永の「生活保護で自立しようとする障害者に対して福祉事務所の課長が親のところへ来て裁判するぞとおどかしている」（不詳、1980c:8）や宮尾の「生活保護は家にいる障害者がこれから自立したいという気持を持った時にそれを実現するという施策ではなく、家を飛びだして生活に困る状況になって初めて与えられるものだ」（不詳、1980c:8）等の意見があった⁶。

こうした障害者委員の主張を擁護する形で、仲村は「世界の大勢から言っても年金もしくは準年金的な制度に切り換えられる可能性がある部分についてはそういう方向にもっていく政策転換がなされるべきだ」という主張をかね

がねしてきた私としては、実態に触れた御発言を聞きながらますますその感を深くした」(不詳、1980c:8)と述べている。障害者委員及び座長の仲村の生活保護に対する発言を経て、第4回目以降CP研究会は、生活保護の問題点も含めた所得保障を中心とした議論が進んでいく⁷。

3 所得保障についての議論

1981(昭和56)年9月30日の第7回研究会において、板山は「生まれながらの障害者が拠出制の障害年金に結び付かないという仕組みが、年金制度の宿命であるかどうか、大いに議論のあるところだ」(不詳、1981:4)と発言した。

こうした板山の提起により、第8回、第9回の研究会では、事務局側、障害者側双方から出された英国の障害年金の資料に基づき議論が行われた。この中で「英国では拠出制年金、無拠出制年金、各種手当、公的扶助などがひとつの体系の中に統合されている。特に無拠出制の障害年金は、障害者権利宣言と時を同じくして、1975年に導入されたものであるが、公的扶助としての補足給付からの移行により、社会保障体系全体としての政府支出はほとんど増えなかった」(不詳、1981:4)点が挙げられ、さらに「所得制限が設けられている日本の仕組みに対し、英国では所得制限を設けず、公的給付が課税対象となっているなどの基本的観点の違い」(不詳、1981:4)も紹介された。

そうした討議の中で、障害者委員は、所得保障確立のための具体策を「障害福祉年金の引き上げ、(中略)障害福祉年金と心身障害者(児)扶養共済年金制度の併給で障害者の所得保障とすること」(不詳、1981:5)を提起している。

これを受けて仲村も「同じ金額をもっと使い道の自由な年金なり社会手当の形で出すような制度を作るべきである」(不詳、1981:5)と指摘している。こうして生活保護ではなく年金や社会手当を中心とした所得保障を求める声が、研究会の大勢を占めていく。

4 障害等級についての議論

障害等級については、板山が「国際障害者年あたり、具体的な改善の一步を踏み出したい」(不詳、1981:6)としたように、CP研究会にとって、重要なテーマのひとつであった。磯部は、「身体障害者福祉法の等級と年金の等級が完全に一致しているわけではないが、だいたい横並びになっていて、評価するお医者さんも同じである」(不詳、1984:2)と述べ、さらに「(身障法の等級表が)最初1級だったものが、同じ福祉センターで5級の診断をされ、年金その他の給付が止められてついに自殺に追い込まれた例」(不詳、1984:2)を指摘している。つまり、身障法の等級表は国民年金法の等級表と密接にリンクしており、身障法の等級表改善こそが脳性マヒ者の所得保障にとって重要な問題であった。このことについて磯部は第6回CP研究会で「従来、脳性マヒ者に対する等級評価は、等級別表の中に、その障害の特質にみあった適切な項目がない点」(不詳、1980d:8)を指摘し、その結果「脳性マヒ者の障害等級は、4級及び5級が多く、経済給付をはじめ、公的諸サービスが受けられない状況に放置」(磯部、1980:4)されている現状を指摘した。

第7回CP研究会では、等級判定で脳性マヒ者が様々な不利益を被っている現状について、事務局側は「身障法が制定された直後の昭和25年の等級別表では、中枢神経機能障害という項目があり、脳性マヒは1級または2級に認定されていた。しかし昭和29年にそれが改定されてできた現行等級表ではそれが無くなり、非常に不利な判定をされるようになった」(不詳、1981:6)とし、不利な判定を防ぐ目的で「中枢神経機能障害については、同じ級の障害が2つ重なった場合には1級上げてよいという通知を昭和51年に出した」(不詳、1981:6)が、これが必ずしも徹底されていなかった。この背景に事務局側は「昭和29年に出された等級の認定基準の中で、総合判定にあたって障害が重なった場合の等級繰り上げに否定的な見解が示されていることが原因」(不詳、1981:6)であるとした。

板山は、こうした等級判定の問題について「等級表そのものの改正は法律改正を必要とし、時間もかかるので、(中略)認定基準の部分的手直しにより、脳性マヒ者などの評価の改善を図りたい」(不詳、1981:6)との立場から「整形外科医として長年にわたって脳性マヒ者の医療に取り組んできた五味委員に試案の作成を依頼」(不詳、1981:6)している。

五味は「特に中枢神経系疾患については、ADLの可能性を重視すべきである」(不詳、1981:6)との観点から「食事、排泄についてはできない者を一級、困難な場合は二級に位置付け、更衣、入浴については不可を二級、困難を

三級とする」(不詳、1981:6)といった提案を行った。こうした五味の提案に対して、磯部は「特に脳性マヒと頸損の場合には、ADLが労働能力につながらない。動作としてできても、いろいろな条件の変化に対して安定かつ継続してできなければ、職業活動に役立たない」(不詳、1981:7)と反論した。これに対して五味は「労働能力を判定することは困難である」(不詳、1981:7)とあくまでもADLによる判定を主張した。

また、同じ等級が2つ重なったら1級繰り上げる仕組みは、東京以外では実施されていない現状が指摘され、障害者委員から「等級表の中に緊張性アテトーゼ型の脳性マヒについての一項目を設けて、単純に判定ができるようにする以外に解決の方法はないのではないか」(不詳、1981:7)との意見が強く出された。

1980(昭和55)年12月の第9回研究会では、板山は「等級問題は行政的には最もさしせまった課題であり、(中略)等級表そのものの改正は法律改正を必要とし、なかなか難しいが、認定基準表の手直しは可能である」(不詳、1981:7)と述べ、比較的時間のかからない認定基準表改正へとCP研究会の意見は統一されていった。

5 最終報告書

1982(昭和57)年4月、CP研究会の最終報告書が出された。その内容の多くは、所得保障及び障害等級に関する項目で占められた。

最終報告書の所得保障に関わる部分では、当面改善すべき事項と長期的に改善すべき事項が示された。当面改善すべき事項として、障害福祉年金の改善を掲げ、拠出制障害年金の最低保障額と同額とすること、受給基準の扶養義務者の所得制限撤廃についての提言があった。

長期的に改善すべき事項として、第1案が、障害福祉年金を拠出制障害年金の額まで引き上げ、さらにこれと福祉手当を合わせて、生活保護の1類・2類に障害者加算を加えたものと同水準になるよう福祉手当の引き上げを行うこと、第2案が、障害福祉年金及び福祉手当の代りに新たな障害者手当を制定し、その水準を第1案と同額とすることを提言した。

最終報告書の障害等級に関わる部分については、当面改善すべき事項として「現行規定は、身体機能の生理的・解剖学的損傷の程度を評価することが基本となっており、全身性障害者の日常生活活動の評価に欠ける面があるので、上肢不自由、体幹不自由及び下肢不自由の各項目について、不随意運動に伴う規定を補足し、認定基準を合理化する必要がある」(河野、1984:17)とし、日常生活活動の評価に基づいた等級判定も可能となるよう身体障害者障害程度等級表解説(認定基準)の改正を求めるものとなった。ただし、認定基準改正の提言は、部分の手直し案であり、最終的には身障法別表の身体障害者の範囲の見直し等も併せて提言された。

IV CP研究会での板山賢治の役割と成果

1 板山賢治はCP研究会でどのような役割を担ったのか

CP研究会での議論を振り返ると、板山は当事者の声を取り入れながら、要所で具体的な提起を行い研究会の議論の方向性を明確にしている。

第1回～第3回のテーマ設定の議論では、事務局側は更生課所管の問題を取り上げる提案を行ったが障害者委員が反発、所得保障を中心テーマとするよう要求する。その中で板山は「生活保護でなぜ悪い」(不詳、1981:3)という問いを繰り返し障害者委員に発している。これは年金や手当を生活保護に代わる最低生活保障と位置づけるためには、障害者委員の体験に基づく言葉が、厚生省内を説得する大きな材料になると板山は考えていたのであろう。障害者委員から、生活保護は親の扶養義務やプライバシー問題が、障害者の独立と自由を妨げるという声が多くあがり、座長の仲村もこうした意見を支持、その結果障害年金を中心とした所得保障改革が研究会の最終報告書の提言となっていく。

また第7回の研究会に於いて板山が「生まれながらの障害者が拠出制の障害年金に結びつかないのが年金制度の宿命であるかどうか、大いに議論のあるところだ」(不詳、1981:4)と提起したことがきっかけとなり、第8回と第9回に於いて、英国の拠出制と無拠出制が一体となった障害年金に関する資料が、事務局側、障害者側から提示された。保険料の拠出の有無にかかわらず、障害年金を一体的に受給できる英国のシステムの紹介は、研究会の障

害福祉年金の改善に向けた意見統一に強く影響を与えた。

さらに、第9回研究会で板山は身障法の等級表改正は作業に時間がかかると判断し、早急な対応を行うために脳性マヒ者の評価改善を図る認定基準表改正を提起した。議論の結果、板山の提案は最終報告書に明記される。実際にCP研究会終了直後の1982（昭和57）年4月に緊張性アテトーゼ型脳性マヒの位置付けを明確にした認定基準改正の通知が出される。この点、福祉施策の進捗状況を障害種別に把握した上で対策が遅れている脳性マヒ、全身性障害者の福祉を速やかに改善しようとした板山の対応は評価できよう。

こうした研究会での意見調整の役割に加えて、板山が研究会提言を厚生省関係各課に理解を求めていく苦労は大きかったと考えられる。ただし、板山には省内に深い理解者がいた。たとえば、園田厚生大臣は、国会審議において「私は、かねがね公務員は、板山課長のようになりたいと願っています」（板山、2002:89）と答弁するなど、板山に対して深い信頼を寄せていたことが理解できる。さらに板山の老人福祉課時代の上司であり、山口新一郎年金局長には、後年「その道を切り開いてもらった」（板山、2013:14）と板山は謝辞を述べているが、年金改革にあたっての2人の信頼関係の厚さが窺える。このような理解者の存在は、厚生省内でのCP研究会の提言の調整に有利に働いたと考えられる。

2 CP研究会の最終報告書が障害基礎年金制度に与えた影響

CP研究会は、板山の理解者でもあった園田直大臣の決断によりその後「障害者の生活保障問題検討委員会」、さらに「障害者生活保障問題専門家会議」に発展し、1984（昭和59）年6月の「身障法」の改正を経て、1985（昭和60）年5月の「障害基礎年金」の創設に繋がっていく。

それでは、CP研究会の最終報告書は、1985（昭和60）年に成立した障害基礎年金制度にどのように影響を与えたのだろうか。所得保障について当面改善すべきこととして、無拠出制障害福祉年金を拠出制障害年金の最低保障額と同額にすることを要求した最終案は、無拠出と拠出を同じ給付額とした障害基礎年金として結実した。さらに扶養義務者の所得制限撤廃を求める提案も、障害基礎年金制度の中に反映され、全身性障害者のみならず他障害者も含めた年金受給者の数を増やす効果をもたらす。このことについて「障害福祉年金の受給者は、昭和61年3月末で642,559人で、障害基礎年金に裁定替えをした結果、昭和61年度に702,482人、昭和62年度には、750,908人に増加」（厚生省大臣官房政策課、1986）している。裁定替え前の障害福祉年金受給者と比較して、1987（昭和62）年度の障害基礎年金の受給者は10万人を超える増加数を示している。この増加要因には、新たに20才になった障害者や、20才以降の国民年金加入者が新たに障害を負った場合の増加分がある。しかし、それ以上に受給要件に扶養義務者の所得要件が撤廃されたことによる効果が大きい。

最終報告書の身体障害者障害程度等級表解説（認定基準）改正を求める提言のうち①頸～体幹に不随意運動（アテトーゼ）が著しいものを体幹不自由の2級に位置づけること、②下肢の機能障害について全廃（3級）や著しい障害（4級）の認定基準の改正、以上の2点については、1982（昭和57）年4月1日付の「昭和29年に出された認定基準を改正する社会局長通知」に反映された。特に「中枢神経障害により全身に高度の不随意運動を伴うもの」（2級）となり緊張性アテトーゼ型脳性マヒが認定基準に明確に位置づけられたことの意義は大きかった。

また、最終報告書では、身障法別表の身体障害者の範囲の見直しも提言されたが、認定基準の改正に続く形で、1984（昭和59）年9月、身障法改正に伴う身体障害者程度等級表（以下等級表）の改正が実現する。等級表では脳原性運動機能障害、つまり脳性マヒ者の障害区分が設けられたことにより、判定の基準が明確になったと言える。具体的に障害程度等級を判定するために、乳児期以前に発現した非進行性脳病変によってもたらされた姿勢及び運動の異常について、上肢機能障害を紐むすびテストの結果によって等級判定する方法や、移動機能障害について下肢・体幹機能の評価の結果によって等級判定する方法が取り入れられた。このことによって、磯部の指摘する「脳性マヒ者に対する等級評価は、等級別表の中に、その障害の特質にみあった適切な項目がない」（不詳、1980d:8）状況が見直され、「脳性マヒ者の障害等級は、4級及び5級が多く、経済給付をはじめ、公的諸サービスが受けられない状況に放置」（磯部、1980:4）されている点が改善されたと言え、脳性マヒ者の障害基礎年金の受給基準である国民年金・厚生年金保険障害等級表による判定に大きな影響を与えたと考えられる。

3 板山賢治の人物像

板山は霞ヶ関官僚としての激務の中で、なぜわざわざ、私的研究会である CP 研究会を立ち上げたのだろうか。異色の官僚と言われた板山の人物像を鮮明に示す2つのエピソードがある。1つめは、板山は厚生省入省前の1950(昭和25)年3月、原宿の日本社会事業学校で行なわれた卒業式で、研究科代表として答辞を述べる。その中で、「春浅いこの3月、諸先生方の御恩によりまして・・・と読んでいたが、途中からこんな貧弱な学校で、たった4人しか専任の先生がいない、休講ばかりだ。しかも旧海軍館、軍閥主義の亡霊が出てきそうな学校で新しい時代の福祉を担う若者を養成するというのはおかしい。この責任はこの学校をつくり、委託をしている厚生省にある」(板山、1997b:2)と厚生省への批判的な答辞を述べている。これを聞いていたニューヨーク・ソーシャルワーク・スクール出身のGHQ(連合軍総司令部)の専門官のミス・ブルーガーは、式が終わった後、板山の手を握り「You are all right, You will be excellent social worker と誉めてくれた」(板山、1997b:2)と述べている。そしてこれがきっかけで「ああいう本音を言うような人間を厚生省で取ったらどうかという話がでて、厚生省へ来ないかということになった⁸⁾」(板山、1997b:2)のである。

2つめのエピソードは、入省から30年経った1980(昭和55)年、板山が国の福祉行政を内部から告発したという記事が、『日本経済新聞』に掲載されたことである。掲載されたのは、1980(昭和55)年10月28日、厚生省で行われた財団法人日本障害者リハビリテーション協会主催の講演会で、障害者福祉都市の担当課長ら計170人を相手に「障害者福祉都市に期待するもの」と題して行われた板山の講演内容だった。

この中で板山は「身体障害者は家庭や地域で一般の人と一緒に生活したいと望んでいるにもかかわらず、国はこうした意識をしっかりとらえ、焦点を絞った行政を進めてきたとはいえない。行政担当者に混乱と錯覚があったと反省している」(同、『日本経済新聞』1980-10-29)と行政批判を行った。続いて「自分にツバするようなものだが」(同)と断って「国の身障者対策は、バラまき、薄まき福祉だった」(同)と述べる。この件について、1981(昭和56)年春の衆議院予算分科会の労働省の日に出席を求められ、国会で質問を受けた板山は「厚生省社会局の伝統は、弱者の代弁者、声なき人々の立場に立てと先輩から教えられており、私もまたそうした姿勢であります。社会局に携わる者は、皆そうだと思います」(板山、1997a:38)と答弁している。後年この一件について、「首は、大丈夫かと心配をしてくれた人もいた」(板山、2002:89)と板山は述懐している。

2つのエピソードは、理不尽さに対して明確に反論する板山の姿勢を現している。行政官僚という立場でありながら、自らの属する組織を批判した板山は、日本社会事業学校の恩師五味百合子の教えでもあった「現行の法や制度を機械的に当事者に適用していくことをせず、当事者とともに考えるという姿勢⁹⁾」(五味ら、1980:236)を大切にされた官僚であったと言える。

V おわりに

本稿で明らかにしたことは4点ある。1点目は、板山がCP研究会を立ち上げた背景を明確にしたことである。実態調査を実施していくために、青い芝の会との関係改善の方策を探っていた板山は、地域での自立生活を志向する青い芝の会と、訓練に重点を置いた施設整備に力を入れる行政との間にある自立観の差異に気がつく。板山は「身体障害者は家庭や地域で一般の人と一緒に生活したいと望んでいるにもかかわらず、国はこうした意識をしっかりとらえ、焦点を絞った行政を進めてきたとはいえない」(同、『日本経済新聞』1980-10-29)と述べるなど、青い芝の会の地域での自立生活を支える行政施策への転換要求は、国際障害者年の「完全参加と平等」の方向性に照らし正しいと確信する。そして板山は「当事者の声があれば行政施策なんて進まない」(板山、1987:5)と考え、障害当事者も参加するCP研究会の立ち上げに至ったことを明らかにした。

2点目は、最終報告書完成までのCP研究会での板山の貢献を明らかにしたことである。障害者委員の意見を求め、最低生活保障を生活保護ではなく年金や手当に位置付けた議論の方向性を明確にしたこと、時間のかかる身障法の等級表の改正ではなく、認定基準改正による等級判定の提言を行い脳性マヒ者への応急的な対策を立てたこと等、板山の研究会での調整への尽力を明らかにした。

3点目は、CP研究会の最終報告書が障害基礎年金に与えた影響を明確にしたことである。最終報告書の当面の目

標に明記された障害福祉年金の改善は、障害基礎年金となり給付額が増額されたこと、扶養義務者の所得制限が撤廃されて、障害基礎年金の受給者数に影響を与えたこと、認定基準と身障法障害等級の改正提言が実現し、脳性マヒ者の判定基準が明確になり、障害基礎年金の等級判定に影響を及ぼしたことを明らかにした。

4点目は、障害基礎年金制度に繋がるCP研究会を立ち上げた貢献の背景にあった板山の人物象を明確にしたことである。板山が出身校の卒業式で行った学校体制批判、厚生省在任中の福祉行政批判等、不正義に対して勇敢に立ち向かう板山の人物象を明らかにした。

現在、障害者の所得保障は、障害基礎年金に特別障害者手当を加えても、CP研究会の長期的な改善提案であった生活保護の1類・2類に障害者加算を加えた水準に届かず、介護を必要とする者等の所得の不足分への対応は生活保護に頼らざるを得ない。

障害者基本法や障害者総合支援法で市民参画による福祉計画策定が国や地方自治体に義務づけられ、現在、政策や制度に市民の声を益々反映させることが求められている。現行の所得保障の抱える問題点について、行政と当事者がどのような関係を築き問題を克服していけるのか、この点を筆者の今後の研究課題としたい。

註

- 1 地域社会での独立した生活と所得保障の確立を目指し、東京青い芝の会役員会が、広範な障害者団体に連帯を呼びかけて誕生した当事者運動団体であった。構成メンバーは、全身性障害者と言われる中枢神経系の障害を持つ脳性マヒ、脊髄損傷、進行性筋萎縮症を持つ人達である。20歳以前に障害者となり、かつ現に福祉年金を受給している、あるいは無年金の人達が中心となっていた。
- 2 全国代表幹事に横塚晃一、事務局長に楠敏雄を選出、1976年8月の結成大会をもって正式に発足する。
- 3 1981(昭和56)年3月、電動車椅子の広島会の会員が、電車でひかれ死亡するという事故をきっかけとして、同年12月の第5回全国代表者大会では、介助の手を抜くものとして電動車椅子を、さらに「健常者社会への迎合を帰結する」(立岩、1990:212)ものとして障害年金改善の要求を、それぞれ否定する方針が採択され、会長の白石は全国青い芝の会を退任、代わりに横田弘が会長に選出され、全国青い芝の会は孤立の道を進む。
- 4 脳性マヒ者に特化した研究会を立ち上げた理由について板山は「盲人福祉なんていうのは日本の歴史の中でも、非常に沿革も古くてね、かなり手厚い対策があった。(中略)遅れているのは脳性マヒ、全身性障害、重複障害はもっと遅れている。というふうに、同じ障害者対策の中で、アンバランスというものを僕は非常に認識した」(板山、1987:10)と述べている。
- 5 全身性障害者とは、河野によれば「主として中枢神経系の障害のため上肢、下肢、体幹、あるいは言語機能などに重複する障害をもつ人びとを指すが、(中略)具体的には、脳性マヒ、脊髄損傷、進行性筋萎縮症などを原因とする身体障害者」(河野、1984:4)をいう。
- 6 他方で、国立リハビリテーションセンターに勤務する医師で、中途障害の頸髄損傷者として委員となった永井は「生活保護と別の所得保障制度を作ることは、障害者だけ権利を分けて考えることになり、国民すべてに最少限の文化的生活を保障した憲法から逸脱する恐れがある」(不詳、1981:3)と、別の所得保障制度をつくることに難色を示した委員もいた。
- 7 このような方針の決定にもかかわらず、年金課並びに保護課の担当者の出席は、研究会1年目の終了する11回目の会議の中で一度も実現をみなかった(不詳、1981:3)。
- 8 板山が入省当初配属された更生課の課長であった松本征二より、後年「君が厚生省へ入ったのにはエピソードがあった」(板山、1997:82)ことを聞かされたことによるものである。
- 9 五味が、社会福祉を学ぶ者が身につけるべき姿勢として常々学生達に説いていた考え方で、板山も影響を受けたと考えられる。

文献

- 不詳(1978)「全国青い芝の厚生省交渉」『とうきょう青い芝』(36)、1-3。
- (1980a)「『脳性マヒ者等全身性障害者問題研究会』前半の討議から」『とうきょう青い芝』(50)、6-8。
- (1980b)「5月12日第2回脳性マヒ者等全身性障害者問題研究会議事録から」『とうきょう青い芝』(52)、3-10。
- (1980c)「『脳性マヒ者等全身性障害者問題研究会の討議から』『とうきょう青い芝』(53)、6-10。
- (1980d)「『脳性マヒ者等全身性問題研究会から(9月1日 第6回)』『とうきょう青い芝』(55)、6-8。
- (1980e)「『所得保障をめぐる厚生省との交渉』『とうきょう青い芝』(57)、4-6。
- (1980f)「10月21日参議院会館で再度厚生省と交渉」『とうきょう青い芝』(57)、8-9。
- (1981)「『脳性マヒ者等全身性問題研究会の一年間の討議をふりかえって』『とうきょう青い芝』(60)、1-7。

- (1984) 「5月9日脳性マヒ者等幼い時からの障害者の評価、認定をめくり所保連が年金局と話し合い」『とうきょう青い芝』(95)、1-2.
- 五味百合子、吉田久一 (1980) 「学生とともに歩んだ三十年」五味百合子『続社会事業に生きた女性たち—その生涯としごと』ドメス出版、188-244.
- 堀勝洋 (1981) 「障害者の所得保障制度の改革構想について -2- 高藤教授提唱の障害者手当法試案の実現可能性の検証と代替案の提示」『月刊福祉』(64)、73-77.
- 磯部真教 (1980) 「所得保障について (リハビリテーション交流セミナー '80 での発言内容)」『とうきょう青い芝』(56)、4-5.
- 板山賢治 (1987) 『板山賢治氏へのインタビュー (未発表)』立岩真也、石川准、岡原正幸聞き取り、日本社会事業大学.
- (1997a) 『すべては出会いからはじまった—福祉半世紀の証言』エンパワメント研究所、筒井書房 (発売).
- (1997b) 「特集板山賢治講演記録—障害者福祉との出会い寸描」『視覚障害』、1-14.
- (2002) 「随想私の実践・研究を振り返って (56) 中学教師から社会福祉に半世紀—"何をなすべきか"を問いつづけて」『社会福祉研究』、81-90.
- (2013) 「戦後障害者福祉の展開と障害者運動—行政官の体験的回想の記 (特集障害者たち—戦後の運動・思想 (1))」『リハビリテーション』、11-14.
- 河野康徳 (1984) 「自立生活を考える手がかり—全身性障害者の状況と課題—」仲村優一、板山賢治『自立生活への道 全身性障害者の挑戦』全国社会福祉協議会、1-26.
- 厚生省大臣官房政策課 (1986) 『図でみる厚生白書』大蔵省印刷局.
- 白石清春 (2014) 『白石清春氏へのインタビュー (未発表)』高阪梯雄聞き取り.
- 高藤昭 (1982) 「障害者の所得保障の原理と諸構想—堀勝洋氏の批判にお答えしつつ」『月刊福祉』(65)、28-34.
- 立岩真也 (1990) 「はやく・ゆっくり—自立生活運動の生成と展開」安積純子、岡原正幸、尾中文哉、立岩真也『生の技法—家と施設を出て暮らす障害者の社会学』藤原書店、166-226.
- 土屋葉 (2002) 『障害者家族を生きる』勁草書房.

How a Government Bureaucrat Worked with a Movement of Persons with Disabilities: The Role Itayama Kenji Played in the Establishment of the Basic Disability Pension

TAKASAKA Yasuo

Abstract:

Until the basic disability pension scheme was established in 1985, people with disabilities from an early age received the benefit of a non-contributory welfare pension when they became 20 years old. However, this type of pension had lower benefits than the contributory disability pension. Moreover, there was means testing. Consequently, the pension offered insufficient income security for enabling people with disabilities to live independently in the community. Previous studies have examined disabilities organizations' campaigns to expand income security or disability pension reform proposals. But the role of government administrators in making the basic disability pension system has yet to receive detailed study. This paper attempts to clarify the contributions made by ITAYAMA Kenji, a bureaucrat in the Ministry of Health and Welfare, to the establishment of the basic disability pension plan. The research is based on Itayama's writings, interview transcripts, and other documents, such as the meeting bulletins of Tokyo-Aoisibano-Kai. By learning how one bureaucrat worked with persons with disabilities and what kind of results they achieved, we can see the importance of the development, in recent years, of promoting citizen participation in the welfare plans of local governments and dialogue between the government and citizens.

Keywords: Itayama Kenji, Tokyo-Aoisibano-Kai, cerebral palsy, etc., Systemic Disability Issues Study Group, basic disability pension, disability grade table

ある行政官僚の当事者運動への向き合い方 ——障害基礎年金の成立に板山賢治が果たした役割——

高 阪 悌 雄

要旨：

1985年の障害基礎年金制度成立まで、幼い頃からの障害者が20才になると、無拠出制障害福祉年金が給付されていた。この年金は、拠出制障害年金と比較して、給付水準が低く、扶養義務者の所得要件が問われるなど、障害者が独立した地域生活を営む所得保障の水準からは程遠いものであった。この問題の先行研究には、複数の研究者による障害当事者団体の所得保障拡充運動や、障害年金改革提言等に関するものはあったが、実際に障害基礎年金制度を作った行政側の果たした役割について詳細な検討はなされてこなかった。本稿では、障害基礎年金制度成立への行政官僚板山賢治の貢献を板山の著書やインタビュー資料、東京青い芝の会会報誌等から明らかにしていく。一人の行政官僚が障害当事者とどのように向き合い、どのような成果が達成されたのかを知ることは、昨今自治体の福祉計画作成への市民参加が推進され、行政との対話が重視される中、意義あることと考える。

