

論 說

障害者総合支援法の評価

——総合福祉部会の骨格提言との比較を中心に——

新 田 秀 樹

- 一 はじめに——障害者福祉法制の動向と本稿の目的——
- 二 骨格提言（総合福祉法）と総合支援法との異同
- 三 目的規定・理念規定の検討経緯
- 四 おわりに——今後の障害者福祉立法に当たっての示唆——

一 はじめに——障害者福祉法制の動向と本稿の目的——

周知のとおり、日本における障害者福祉施策・制度は、歴史的には、身体障害・知的障害・精神障害の三区分の枠組みを前提としつつ、その時々において支援の必要性の高い人たちやニーズに対し個別に対応する形で順次整備さ

れてきた。これに対し、二〇〇五年に制定された障害者自立支援法⁽¹⁾(平成一七年法律第一二三号。以下「自立支援法」という。)は、身体障害者・知的障害者・精神障害者の三障害(者)を対象として、①障害(者)の種別ではなく、サービスの機能に着目したサービス提供システムの一元化、②サービス提供主体の市町村への一元化、③障害者の就労支援に係るサービスの強化、④サービス利用のための手続や基準の透明化・明確化、⑤国の費用責任の明確化などを目指して、自立支援給付や地域生活支援事業を行った点で、障害者施策に一定の前進をもたらす面もあったと評価できる。

しかしながら、自立支援給付の利用者負担を原則一割の定率負担(いわゆる応益負担)としたことが過重な負担として障害者やその家族の激しい反発を招き、その廃止を目指して裁判(障害者自立支援法違憲訴訟)を含む抗議活動等が展開され、また他方では、「障害者の権利に関する条約」(障害者権利条約)が二〇〇六年の第六一回国際連合総会で採択され二〇〇八年五月に発効したことが、いわば外圧を与える形で、日本の障害者施策・制度全般の見直しを促すこととなった。

二〇〇九年九月に発足した鳩山民主党内閣は、「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的集中的な改革を行い(中略)障害者施策の総合的かつ効果的な推進を図るため」に障がい者制度改革推進本部(及びその下部組織たる障がい者制度改革推進会議)を設置して改革案の検討を進め、二〇一〇年六月に、①障害者基本法の改正、②障害者差別禁止法の制定、③障害者総合福祉法(仮称)の制定を柱とする「障害者制度改革の推進のための基本的な方向について」を閣議決定した。また、二〇一〇年一月には障害者自立支援法違憲訴訟原告団・弁護士と国(厚生労働省)との間で、「国(厚生労働省)は、速やかに応益負担(定率負担)

制度を廃止し、遅くとも平成二五年八月までに、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」こと等を柱とする「基本合意文書」が締結された。

こうした閣議決定や合意文書を踏まえ、自立支援法については、二〇一〇年四月に障がい者制度改革推進会議の下に設けられた「総合福祉部会」において、同法の廃止とそれに代わる「障害者総合福祉法」（仮称）の制定に向けての具体的な検討が行われ、二〇一一年八月三〇日に「障害者総合福祉法の骨格に関する総合福祉部会の提言―新法の制定を目指して―」（以下「骨格提言」という。）³⁾が取りまとめられた。また、この間、二〇一〇年一二月には、新法制定までの暫定的措置として、「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」（平成二三年法律第七一号）が成立し、公布され、これによって改正された自立支援法においては、応能負担も一応復活した。

骨格提言は、自立支援法に代わる新法の名称は「障害者総合福祉法」（以下「総合福祉法」という。）とすべきであるとした上で、新法の目的に、①障害者の個人としての尊重と他者との平等、②生活についての選択とあらゆる分野の活動への参加を保障するための支援、③障害に基づく社会的不利益を解消すべき国・地方公共団体の責務、④障害者の自立および社会参加に必要な支援のための施策を総合的・計画的に実施すべき国・地方公共団体の義務等を盛り込むべきであるとした。さらに、法の理念として、保護の対象から権利の主体への転換と医学モデルから社会モデルへの障害概念の転換を確認した上で、障害者が地域で自立した生活を営む基本的権利を詳細に規定すべきとしている。そして、①障害者に対し、市町村が支給給付の支給決定（障害程度区分は用いない）を行い、サービス利用計画に基づき支援が行われること、②国と市町村はそのための支援ガイドラインを策定すること、③介護給付・訓練等給付・地

域生活支援事業の区分を廃止し、「全国共通の仕組みで提供される支援」と「地域の実情に応じて提供される支援」を組み合わせたサービス系とすること、④障害に伴う必要な支援は原則無償とすべき（利用者負担を求めない）こと、⑤国は、障害者の地域移行プログラムと地域定着支援を法定施策として実施すべきこと等を求めていた。

しかしながら、政府提案により二〇一二年六月に実際に成立した改正法（平成二十四年法律第五一号による改正）は、法律の名称こそ障害者自立支援法から「障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律」（障害者総合支援法、以下「総合支援法」という。）に改められたもの⁽⁴⁾、内容的には骨格提言とはかけ離れた自立支援法の部分的な改正に止まったとの印象を免れない。どうしてこのような結果となったのであろうか？

本稿においては、障害者福祉法制の「在るべき姿」を目指したと考えられる骨格提言（総合福祉法）と実際に成立した総合支援法との異同を主要項目別に確認・評価した上で、特に法の目的・理念に係る規定（案）に焦点を当て、それらが「自立支援法→骨格提言（総合福祉法）→総合支援法」という検討・制定経緯の中でどのような変遷を辿ったかを、総合福祉部会や衆参両院の厚生労働委員会の資料・議事録等に拠って明らかにすることを通じて、今後の障害者福祉領域の立法政策の在り方（内容・手法）を検討するに当たっての示唆を得ることを目的とする。

一 骨格提言（総合福祉法）と総合支援法との異同

1 法の目的・理念

(1) 骨格提言

骨格提言に謳われた新法（総合福祉法）の目的の概要は既に述べたとおりであるが、具体的には、次のような内容を盛り込むべきとしている。

・ この法律が、憲法第一三条、第一四条、第二二条、第二五条等の基本的人權や改正された障害者基本法等に基づき、全ての障害者が、等しく基本的人權を享有する個人として尊重され、他の者との平等が保障されるものであるとの理念に立脚するものであること。

・ この法律が、障害者の基本的人權の行使やその自立及び社会参加の支援のための施策に関し、どこで誰と生活するかについての選択の機会が保障され、あらゆる分野の活動に参加する機会が保障されるために必要な支援を受けることを障害者の基本的権利として、障害の種類、軽重、年齢等に関わりなく保障するものであること。⁽⁵⁾

・ 国及び地方公共団体が、障害に基づく社会的不利益を解消すべき責務を負うことを明らかにするとともに、障害者の自立及び社会参加に必要な支援のための施策を定め、その施策を総合的かつ計画的に実施すべき義務を負っていること。

・これらにより、この法律が、全ての国民が、障害の有無によって分け隔てられることなく、相互に人格と個性を尊重し合いながら共生する社会を実現するものであること。

また、骨格提言は、総合福祉法の理念規定として「保護の対象から権利の主体への転換を確認する旨の規定」と「医学モデルから社会モデルへの障害概念の転換を確認する旨の規定」を盛り込むべきとするともに、「障害故に命の危険にさらされない権利、そのための支援を受ける権利」、「必要とする支援を受けながら、意思（自己）決定を行う権利」など法の目的において確認された中核的権利を、地域で自立した生活を営む基本的権利として明定するように求め、さらに、障害者権利条約に示された考え方を基本としつつ法の解釈を行うべき旨を記した前文を設けるべきとしている。

(2) 総合支援法

これに対し、総合支援法は、一条に法の目的として、また一条の二に基本理念として、それぞれ以下のような規定を置いているものの、憲法の条文や障害者権利条約についての直接的な言及はなく、また、地域で自立した生活を営む障害者の基本的権利を列挙することもしなかった。さらに、基本理念の①に関しては「可能な限り」との限定も付されている。

・法の目的（障総一条）・障害者基本法の基本的理念にのっとり、身体障害者福祉法などの既存の障害者福祉関係各法と相まって、障害者・児が基本的人権を享有する個人としての尊厳にふさわしい日常生活又は社会生活を営むことができるよう、必要な障害福祉サービスに係る給付、地域生活支援事業その他の支援を総合的に行い、

その福祉の増進を図るとともに、障害の有無にかかわらず国民が相互に人格と個性を尊重し安心して暮らすことのできる地域社会の実現に寄与すること（要旨）。

・ 基本理念（障総一条の二）⁽⁹⁾：障害者・児への支援は、①可能な限りその身近な場所において必要な日常生活又は社会生活を営むための支援を受けられることにより、社会参加の機会が確保されること、②どこで誰と生活するかについての選択の機会が確保され、地域社会における他の人々との共生が妨げられないこと、③社会的障壁（障害がある者にとって日常生活又は社会生活を営む上で障壁となるような社会における事物、制度、慣行、観念その他一切のもの）の除去に資することを旨として、総合的かつ計画的に行われるべきこと（要旨）。

こうした相違がどのように生じてきたのかということも含め、法の目的・理念規定の検討・制定経緯については、次節でもう少し詳しく見ることにしたい。

2 障害者の定義・範囲

(1) 骨格提言

骨格提言は、総合福祉法が対象とする障害者（障害児を含む。）を障害者基本法二条一項に規定する障害者、すなわち次のようなものとすべきとした。また、心身の機能の障害には、慢性疾患に伴う機能障害も含まれることを明定すべきとしている。これは障害の社会モデルをある程度踏まえた定義と言えよう。

・ 障害者：身体障害、知的障害、精神障害（発達障害を含む。）その他の心身の機能の障害（以下「障害」と総称する。）がある者であつて、障害及び社会的障壁により継続的に日常生活又は社会生活に相当な制限を受ける状態にあ

るもの。

(2) 総合支援法

これに対し、総合支援法は、その対象となる「障害者」を、身体障害者福祉法が規定する身体障害者、知的障害者福祉法にいう知的障害者のうちの一八歳以上の者、精神保健福祉法が規定する精神障害者のうちの一八歳以上の者及び一定の障害を有する難病患者等⁽¹⁰⁾のうちの一八歳以上の者と規定し（障総四条一項）、「障害児」を児童福祉法に規定する障害児と規定している（障総四条二項）。

すなわち、先行する障害者福祉関係各法の従前からの定義を基本的に踏襲した。したがって、総合支援法は、障害者基本法が採用した障害の社会モデルを念頭に置いた新しい定義ではなく、これまでの伝統的な身体障害・知的障害・精神障害の三区分と医学モデルを前提とした定義を維持していると言える。

3 給付の手続及び要件

(1) 骨格提言

障害者が必要とする支援（サービス）の支給決定の手続に関しては、骨格提言は、①障害者本人その他の支援を求める者が、支援に関するサービス利用計画（支援希望者が求める支援の内容と量についての計画）を策定し、市町村に申請↓②市町村による「障害」の確認↓③市町村の支援ガイドラインに基づいた、市町村によるサービス利用計画についてのニーズアセスメント↓④（本人又は市町村が、申請内容が支援ガイドラインの水準に適合しないと判断した場合には）

市町村と本人との協議調整↓⑤（協議調整が整わない場合には）第三者機関たる合議機関による検討↓⑥市町村による支給決定↓⑦（決定に不服がある場合は）都道府県に不服申立て、というプロセスを想定している。

したがって、支援の支給を行う要件（給付要件）は、障害の確認とニーズの認定ということになる。前者の障害の確認は、障害者手帳、医師の診断書・意見書その他の「心身の機能の障害」があることを示す証明書によって行い、自立支援法において採られた障害程度区分は、給付要件として用いないこととされた。また、後者に関連して、国は、障害者等の参画の下に「地域で暮らす他の者との平等を基礎として生活することを可能とする支援の水準（↓具体的には、障害者の支援の必要度を類型化し、類型ごとの標準ケアプランに基づく支給水準を示したもの）」を支給決定ガイドラインのモデルとして策定し、市町村は、障害者等の参画の下に、国のガイドラインのモデルを最低ラインとして、市町村の支援ガイドラインを策定するものとされた。

（2） 総合支援法

総合支援法における自立支援給付の中心を占める介護給付費及び訓練等給付費の支給手続は、①利用者（障害者等）から居住市町村への支給申請↓②市町村による訪問調査↓③（介護給付費を希望する場合は）市町村による障害支援区分（障害程度区分を改めたもの）の認定（市町村に設置された審査会の審査・判定に基づき認定する）↓④市町村による支給の要否の決定↓⑤（決定に不服がある場合は）都道府県に審査請求となっている（障総一九条、二二条及び九七条）。

また、その給付要件は、障害支援区分、介護者の状況、障害者等の置かれている環境、サービスの利用に関する申請者の意向その他の厚生労働省令で定める事項（他のサービスの利用状況等）を勘案し、支給を行うことが適切である

と認められることである（障総二二条一項）。

骨格提言と比べると、給付手続は大まかには似通っているが、障害支援区分が存在する一方で、市町村ごとの支援ガイドラインがなく、また、本人との協議や第三者機関による検討が明定されていない点で、給付要件の明確性や受給権の保障に欠ける面があることは否定できない。

4 給付内容と支援（サービス）体系

（1）骨格提言

骨格提言は、必ずしも明確ではないが、法定代理受領方式による現金給付の現物給付化という方式による支援（サービス）の提供を想定していると思われる⁽¹²⁾。支援（サービス）の体系については、自立支援法における介護給付、訓練等給付、地域生活支援事業という区分を改め、①就労支援（障害者就労支援センター、デイアクティビティセンターの作業支援部門）、②日中活動支援（デイアクティビティセンター、日中一時支援、ショートステイ）、③居住支援（グループホーム）、④施設入所支援、⑤個別生活支援（パーソナルアシスタンス、居宅介護、移動介護）、⑥コミュニケーション支援及び通訳・介助支援、⑦補装具・日常生活用具、⑧相談支援、⑨権利擁護からなる「全国共通の仕組みで提供される支援」と「地域の実情に応じて提供される支援（＝市町村独自支援）」（例：福祉ホーム、居住サポートなど）からなる体系とすべきとした。全国共通の仕組みで提供される支援については国庫負担基準を廃止して実費に応じた負担が可能になるようにし、また、市町村独自支援についても地域格差を是正する観点から財政面を含めた新たな仕組みを構築すべきとしている。

(2) 総合支援法

総合支援法における給付（支援サービス）の体系は、基本的に自立支援法のもとと変わっていない。すなわち、主として福祉サービスに係る給付（介護給付費、訓練等給付費等）、主として相談支援に係る給付（地域相談支援給付費、計画相談支援給付費等）、主として医療サービスに係る給付（自立支援医療費等）、補装具費の支給及び利用者負担の軽減に係る給付（高額障害福祉サービス等給付費）の五つのグループに区分できる一五の自立支援給付（障総六条他）と、①障害者・児の自立生活に対する理解を深めるための研修・啓発、②障害者・児やその家族、地域住民等が自発的に行う活動への支援、③障害者・児やその保護者・介護者に対する相談・情報提供・助言や虐待防止等のための関係機関との連絡調整その他の権利擁護のための支援などからなる地域生活支援事業（障総七七条及び七八条）という二本立ての体系のままとなっている。

その意味で、骨格提言で示された提案は、国庫負担の在り方も含め取り入れられなかったと言える。

5 利用者負担

(1) 骨格提言

利用者負担に関し、骨格提言は、他の者との平等の観点から、障害者も食材費や光熱水費等の誰もが支払う費用は負担すべきであるが、障害に伴う必要な支援（具体的には、①相談や制度利用のための支援、②コミュニケーションのための支援、③日常生活を送るための支援や補装具の支給、④（アクセス・移動支援を含む）社会生活・活動を送るための支援、⑤就労支援、⑥医療・リハビリテーションの支援（障害に伴う医療費の自己負担分の公費負担化）は無償とすべきとした上で、ただ

し、高額な収入のある者には収入に応じた負担を求めるとしている。また収入認定の対象とする収入は、成人については障害者本人の収入、未成年者については世帯主の収入としている。

(2) 総合支援法

既に述べたとおり、自立支援法制定当初の利用者負担は、サービスの利用に要した費用の原則として一割の定率負担（いわゆる応益負担）であったが、二〇一〇年の法改正により原則応能負担に改められた。しかしながら、これについては、総合支援法の規定の趣旨が、利用者負担の額は原則として「サービスを利用した障害者の家計の負担能力その他を考慮して政令で定める額」とするが、一割負担の方が負担額が少なくなる場合は一割負担するとなっていて（障二九条三項）、かつ「政令で定める額」が原則三万七、二〇〇円（月額）とされている（障総令一七条）ことから、実際には一割の利用者負担（すなわち応益負担）を支払っている者も多いのではないかという批判があることに留意する必要がある。なお、「家計の負担能力」に関しては、障害者本人だけでなく、障害者と同一世帯に属する他の世帯員の負担能力も考慮される。

また、施設・住居系のサービス（施設入所支援等）を利用した場合の食費や居住・滞在に要する費用（光熱水費等）その他の日常生活に要する費用などについては、原則として全額が利用者負担とされた。

以上のとおり、総合支援法の利用者負担は、原則応能負担と称してはいるが、障害に伴う必要な支援は無償とすべきとする骨格提言の考え方は、なお相当の隔たりがあると言わざるを得ない。

6 地域生活への移行

(1) 骨格提言

骨格提言は、「地域移行」とは、住まいを施設・病院から単に元の家庭に戻すことを意味するのではなく、「障害者個人が市民として、自ら選んだ住まいで安心して、自分らしい暮らしを実現すること」を意味すると述べ、すべての障害者が地域移行の対象となるとした上で、国が、社会的入院・社会的入所を早急に解消するために「地域移行」を促進することを総合福祉法に明記すべきと述べている。また、国は、重点的な予算配分措置を伴った政策として、地域移行プログラムと地域定着支援を法定施策として策定し、実施するものとし、ピアサポーターの活用その他の具体的な提案を行っている。

(2) 総合支援法

前述のとおり、総合支援法も「どこで誰と生活するかについての選択の機会が確保され、地域社会において他の人々と共生することを妨げられないこと」を基本理念として掲げ（障総一条の二）、自立支援給付として地域相談支援給付費（障総五条一七項〜二〇項及び五一条の五以下）等を規定するとともに、市町村や都道府県が地域生活支援事業を行うこととしている（障総七七条及び七八条）。

骨格提言と比較すると、理念や施策の方向性は基本的に共通していると言えるが、重点的な予算配分措置を伴った法定施策として国に義務付けを行っていない点で、施策の推進力が不十分という評価になろう。

7 相談支援

(1) 骨格提言

骨格提言は、相談支援については、全く新しい仕組みを創設するというよりは、それまでの相談事業をより機能的かつ本人中心的なものに改善することを目的として、①相談支援は、障害者やその家族等の相談に幅広く対応して、問題全体に対応する包括的支援の継続的コーディネートと地域への働きかけを行うこと、②一定の圏域ごとに、地域相談支援センター、総合相談支援センターを配置することを基本として、エンパワメント支援事業（障害者やその家族のエンパワメントを目的とするピアサポートや家族自身による相談支援）を含む複合的な相談支援体制を整備すること、③相談支援専門員（仮称）の理念（人間の尊厳と自己決定の尊重、障害者やその家族との信頼関係の構築、人権と社会正義を根拠に置いた実践）と役割（制度に基づくものとはもとより基つかないものを含むあらゆる資源を動員して、本人のニーズを満たすこと）を明確にし、その研修を強化すること、などの提言を行っている。

(2) 総合支援法

相談支援に関しては、総合支援法も、自立支援給付として地域相談支援給付費や計画相談支援給付費についての規定（障総五一条の五以下）を置き、地域生活支援事業の中でも相談支援を行う旨（障総七七条及び七八条）を規定しているのは、既に述べたとおりである。また、市町村は、地域における相談支援の中核的な役割を担う機関として、基幹相談支援センターを設置できるものとした（障総七七条の二）。

このように、相談支援に関しては、総合支援法の目指す方向性は骨格提言と合致しているが、今後は、骨格提言が指摘するような、その改善・強化が課題となろう。

8 サービス提供体制の整備（障害福祉計画）

（1）骨格提言

サービス提供基盤の整備に関し、骨格提言は、障害者が地域生活を営む上で必要な社会資源を計画的に整備するため、国が「地域基盤整備一〇ヵ年戦略」及び障害福祉計画策定のための基本方針を策定し、都道府県及び市町村は、これらに基づき策定する障害福祉計画において、地域生活資源を整備する数値目標を、実態調査を踏まえて設定するように求めている。そして、提供体制の整備に当たっては、①長期入院・入所者の地域移行のための住まいの確保、日中活動、支援サービスの提供等の社会資源整備、②農村部における整備、③ショートステイ・レスパイト支援や医療的ケアの提供等に重点を置くべきとした。

また、地域社会の支援体制をより充実させる仕組みとして、障害者・障害者の家族・事業者・その他の市民が参加する「地域生活支援協議会」を法定機関として設置し、市町村及び都道府県の障害福祉計画（期間は一期五年）の策定・評価・見直しに当たっては、協議会の十分な関与を確保すべきとしている。

（2）総合支援法

総合支援法は、サービス提供体制の整備に当たっては、国の基本指針に基づき、都道府県及び市町村がそれぞれ障

害福祉計画を策定し、それに基づいて整備を進めていく旨を規定している（障総八七条〜八九条の二）。また、地方公共団体は、障害者・児への支援体制の整備を図るため、関係機関・関係団体・障害者・児及びその家族・障害者福祉その他の職務への従事者などから構成される協議会を設置するよう努めるべきとした（障総八九条の三）。

骨格提言の主張は、こうした基盤整備の法的根拠をより強固なものとするとともに、「地域基盤整備一〇カ年戦略」の策定などにより財源的裏打ちを明確化することを求めたものであったが、総合支援法においては、協議会の設置の義務付けも含め、それは完全には達成されなかったということになる。

9 利用者の権利擁護

（1） 骨格提言

骨格提言では、総合福祉法における権利擁護を、「サービスを希望又は利用する障害者に対する、申請・相談支援・支給決定・サービス利用・不服申立のすべてのプロセスにおける人権侵害から、同法の目的・理念に掲げた権利を擁護し、侵害された権利の救済を図ることによって、障害者本人がエンパワメントしていく過程」と捉えた上で、①第三者の訪問面会による権利擁護（オンブズパースン制度）のための体制整備、②事業者による虐待の防止・早期発見のための体制の構築、③サービスに関する苦情解決のためのサポートの仕組みづくり、④法の実施状況に対するモニタリングの実施などについて提言している。

(2) 総合支援法

総合支援法においても、既に述べたとおり、目的規定（障総一条）や理念規定（障総一条の二）の中で「基本的人権を享有する個人の尊厳」が謳われ、また、事業者に対する「障害者等の立場に立ったサービス提供」の責務（障総四二条及び五一一条の二）や地域生活支援事業における「障害者等の権利の擁護のために必要な援助を行う事業」の実施（障総七七条及び七八条）について規定されている。

しかし、逆に言えばそこまでしか規定されていないということであり、骨格提言のように権利擁護のより積極的な意義付けや権利擁護のための具体的な方策を求める立場からすれば、総合支援法の規定の仕方は不十分ということになろう。

三 目的規定・理念規定の検討経緯

骨格提言と比較した場合の総合支援法の個別の事項ごとの評価は前節二で見たとおりであるが、総じて言えば、総合支援法は、骨格提言と同様に障害者の人権・人格の尊重や利用者たる障害者の立場への配慮を謳ってはいるものの、それを具体的に保障するための規定（例えば、障害者の権利を裁判上担保するための仕組みやサービス・事業を実施するための財源確保措置など）に乏しく、そのことが、同法が骨格提言の内容を十分に反映したものとなっていないとの批判を招いていると評価せざるを得ない。

本節では、同法の目的規定・理念規定（障総一条及び二）に焦点を絞って、その制定までの検討経緯を少し詳

しく分析することにより、同法が批判を招くこととなった原因について考えてみたい。

1 障がい者制度改革推進本部の設置（二〇〇九年二月）から「障害者制度改革の推進のための基本的な方向について」の閣議決定（二〇一〇年六月二十九日）まで

（1） 制定当初の障害者自立支援法

検討の前提として、二〇〇五年に制定された当初の障害者自立支援法の目的規定（二条）を確認すると、同法の目的は、「障害者基本法の基本的理念にのっとり、身体障害者福祉法などの既存の障害者福祉関係各法と相まって、障害者・児がその有する能力・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よう、必要な障害福祉サービスに係る給付その他の支援を行い、その福祉の増進を図るとともに、障害の有無にかかわらず国民が相互に人格と個性を尊重し安心して暮らすことのできる地域社会の実現に寄与すること」（要旨）と規定されていた。

（2） 障害者権利条約

また、障害者権利条約の条項のうち、障害者福祉に最も関係の深い一九九条（自立した生活及び地域社会への包容）⁽¹⁴⁾の規定は、次のようになっている。⁽¹⁵⁾

・この条約の締約国は、全ての障害者が他の者と平等の選択の機会をもつて地域社会で生活する平等の権利を有することを認めるものとし、障害者が、この権利を完全に享受し、並びに地域社会に完全に包容され、及び参加することを容易にするための効果的かつ適当な措置をとる。この措置には、次のことを確保することによる

ものを含む。

(a) 障害者が、他の者との平等を基礎として、居住地を選択し、及びどこで誰と生活するかを選択する機会を有すること並びに特定の生活施設で生活する義務を負わないこと。

(b) 地域社会における生活及び地域社会への包容を支援し、並びに地域社会からの孤立及び隔離を防止するために必要な在宅サービス、居住サービスその他の地域社会支援サービス（個別の支援⁽¹⁶⁾を含む）を障害者が利用する機会を有すること。

(c) 一般住民向けの地域社会サービス及び施設が、障害者にとって他の者との平等を基礎として利用可能であり、かつ、障害者のニーズに対応していること。

(3) 障がい者制度改革推進会議における議論

二〇〇九年二月の障がい者制度改革推進本部の設置から二〇一〇年六月二九日の「障害者制度改革の推進のための基本的な方向について」の閣議決定までの間の検討の中では、推進本部の下に設けられた障がい者制度改革推進会議の第一二回会議（二〇一〇年五月二四日開催）において、閣議決定の原案となった「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（素案）」が示された⁽¹⁷⁾。その中の「自己選択・自己決定」の尊重」の項目では、障害者の自主性が十分に尊重され、障害者が自らの決定・選択に基づき、地域において自立した生活を営むことができるよう権利を保障し、その実現としての支援制度の構築を目指す⁽¹⁸⁾旨が、また、「インクルーシブな社会の構築」の項目では、障害に応じたきめ細やかな支援は限りなく一般社会生活に近い形で提供されなければならない、人為的に作られた制度

政策によって障害者が一般の社会生活とは異なる生活形態を強いられ、社会から分離・排除されてはならないとの観点から、教育・福祉・医療における制度設計に当たっては、分離や排除の傾向を限りなく取り除くべき旨が、述べられている。

第一三回会議（二〇一〇年五月三十一日開催）では「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（素案二）」が示され、「自己選択・自己決定」の尊重」の項目は「地域生活」を可能とするための支援」と項目名が変更され、「すべての障害者が、自ら選択した地域において自立した生活を営む権利を有することを確認するとともに、その実現のための支援制度の構築を目指す。制度の構築にあたっては、地域間格差が生じないよう十分に留意する。」との文言に改められた。また、「インクルーシブな社会の構築」の項目も「地域で暮らす権利の保障とインクルーシブな社会の構築」に改められ、地域移行や地域生活支援の充実を柱に据えた施策を展開するために「必要な財源を確保し、財政上の措置を講ずるべき」旨が追加された。これらの修正は、(2) で述べた障害者権利条約一九条の趣旨をより反映させたものとされる。

そして、二〇一〇年六月七日に開催された第一四回会議においては、「『地域生活』を可能とするための支援」については微修正が加えられ、⁽¹⁸⁾「地域で暮らす権利の保障とインクルーシブな社会の構築」については特段の修正のないままに「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（案）」が示され、前者についてはさらに若干の文言を加えた次のような内容のものが、⁽¹⁹⁾「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）」として取りまとめられ、同月二九日に開催された第二回障がい者制度改革推進本部において菅直人本部長（総理大臣）に提出されたのである。

・「地域生活」を可能とするための支援…すべての障害者が家族への依存から脱却し、自ら選択した地域において自立した生活を営む権利を有することを確認するとともに、その実現のために二四時間介助等を含む支援制度の構築を目指す。制度の構築に当たっては、地域間格差が生じないよう十分に留意する。

・地域で暮らす権利の保障とインクルーシブな社会の構築…国際障害者年以降、ノーマライゼーションの理念が日本にも紹介され、地域福祉が進んできたことは事実であるが、社会一般とは異なる生活をしている障害者が依然として多く存在している。障害に応じたきめ細やかな支援が必要であることはもちろんであるが、それは、限りなく一般社会生活に近い形で提供されなければならず、一般の社会生活とは異なる生活形態を強いられ、社会から分離・排除されてはならない。こうした観点から、教育、福祉、医療等における制度設計に当たっては、分離又は排除の傾向や地域間格差を限りなく取り除き、誰もが有する地域で暮らす権利を実現するため、地域移行や地域生活支援の充実に柱を据えた施策を展開していくことが求められる。また、そのために必要な財源を確保し、財政上の措置を講ずるべきである。

(4) 閣議決定

しかしながら、第一次意見を受けて第二回障がい者制度改革推進本部において決定され、さらに同日閣議決定された「障害者制度改革の推進のための基本的な方向について」の内容は次のようなものにとまった。

・障害者制度改革の基本的考え方（抜粋）…あらゆる障害者が障害のない人と等しく自らの決定・選択に基づき、社会のあらゆる分野の活動に参加・参画し、地域において自立した生活を営む主体であることを改めて確認す

る。

・ 地域生活の実現とインクルーシブな社会の構築・障害者があらゆる分野において社会から分け隔てられることなく、日常生活や社会生活を営めるよう留意しつつ、障害者が自ら選択する地域への移行支援や移行後の生活支援の充実、及び平等な社会参加を柱に据えた施策を展開するとともに、そのために必要な財源を確保し、財政上の措置を講ずるよう努める。また、障害者に対する虐待のない社会づくりを目指す。

第一次意見と比較すると、閣議決定では、「自立した生活を営む権利を有することを確認する」が「自立した生活を営む主体であることを改めて確認する」と修正され、「地域で暮らす権利の保障」が「地域生活の実現」と修正されて、「権利」という言葉の使用が避けられていることがわかる。また、第一次意見の「必要な財源を確保し、財政上の措置を講ずるべきである」との表現も「必要な財源を確保し、財政上の措置を講ずるよう努める」というようにトーンダウンした。

もっとも他方で、既に述べたように、この閣議決定において、次のとおり、「第一次意見に沿って」障害者総合福祉法（仮称）を制定することも決定されたのである。

・ 「障害者総合福祉法」（仮称）の制定…応益負担を原則とする現行の障害者自立支援法（平成一七年法律第二二三号）を廃止し、制度の谷間のない支援の提供、個々のニーズに基づいた地域生活支援体系の整備等を内容とする「障害者総合福祉法」（仮称）の制定に向け、第一次意見に沿って必要な検討を行い、平成二四年常会への法案提出、

二五年八月までの施行を目指す。

2 閣議決定（二〇一〇年六月二十九日）から

障がい者制度改革推進会議総合福祉部会提言（二〇一一年八月三〇日）まで

総合福祉部会は二〇一〇年四月二十七日に第一回部会を開いた後、閣議決定を踏まえ、自立支援法に代わる障害者総合福祉法（仮称）の制定に向けて、第四回部会（同年六月二十二日開催）で障害者総合福祉法（仮称）制定に向けた論点整理（法の理念・目的・範囲等についてのものを含む。）を、第五回部会（同年七月二十七日開催）から第七回部会（同年九月二日開催）にかけて障害者総合福祉法（仮称）の論点についての意見交換を行い、第八回部会（同年一〇月二十六日開催）以降は幾つかの（第一期）作業チームを設けての検討作業を行った。⁽²⁰⁾

そして、第一回部会（二〇一一年一月二十五日開催）において第一期作業チームが報告を行い、法の理念・目的チームは、①「障害者の社会生活の支援を権利として総合的に保障する法律」（案）の法の理念・目的・総則部分、②「新法の理念・目的」分野に関する意見を報告したが、これに対し、第二回部会（同年二月二十五日開催）において、厚生労働省から次のようなコメントがなされている。

・ 障害者総合福祉法（仮称）の検討に当たっては、障害者基本法の見直しの動向や、児童福祉や高齢者福祉といった他の福祉法制との整合性等も踏まえて、その目的規定や理念規定のあり方等を検討する必要があると考えられます。

・ 給付法である障害者自立支援法に代わる障害者総合福祉法において、具体的な権利を規定することについては、日本国憲法との関係や既存の法体系との整合性等を考慮した検討が必要と考えられます。児童福祉や高齢者福

祉といった他の給付法では、給付種類、給付の対象範囲、給付手続等を主に定めていることも踏まえ、障害者のみ「権利法」とすることは是非についても議論が必要と考えられます。

・また、国が社会保障としていかなる施策を行うかについては、そのための財源を確保する必要がある中で、他の福祉施策及びその他国全体の諸施策との間で均衡を図りながら、実現可能性や国民的な合意の必要性等を踏まえた検討を経て、そのあり方を決定するという政策的な判断が必要であると考えられます。

要するに、「給付法である障害者自立支援法に代わる障害者総合福祉法において、具体的な権利を規定することについては検討が必要」、「障害者のみ「権利法」とすることは是非についても議論が必要」ということであるが、ここでも改めて、「権利化」への国（厚生労働省）の慎重姿勢を見ることができる。そしてその背景には、権利化された給付を行う「そのための財源を確保する必要」への対応の困難さを厚生労働省が懸念していることが窺える。

その後、さらに第二期作業チームでの検討等を経て、第一六回部会（二〇一二年七月二六日開催）において部会報告取りまとめ案（障害者総合福祉法（仮称「骨格提言素案」）の提案と検討が行われたが、「法の目的、理念、範囲」については、同年八月九日に開催された第一七回部会において追加的に提案された⁽²¹⁾。この段階において、提案された法の目的・理念には、二―一―（一）に掲げたような骨格提言の内容がほぼ出揃っており、その後若干の修文を経て、同月三〇日の第一八回部会において同提言が取りまとめられたのである。

3 骨格提言（二〇一二年八月三〇日）から総合支援法案の成立（二〇一二年六月）まで

骨格提言の取りまとめからはほぼ五か月後の二〇一二年二月八日に開催された第一九回総合福祉部会において、厚生

労働省から障害者福祉法制の見直し案が提示されたが、その内容は、総合福祉法という新法の制定ではなく、自立支援法の部分改正というものであった。そのうち、理念・目的・名称に係る部分は、次のとおりである。

・ 障害者基本法の改正を踏まえ、法に基づく日常生活、社会生活の支援が、可能な限り身近な場所において受けられること、共生社会を実現すること、社会的障壁を除去することに資するものとなるように、法律の理念を新たに掲げる。また、これに伴い目的規定を改める。

・ 障害者自立支援法の名称そのものを「障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律（障害者総合支援法）」に見直す。

これに対し、佐藤久夫部長は、厚生労働省案において、不十分ながら骨格提言を取り入れてある事項は、六〇事項中「法の目的」、「法の理念」、「グループホーム・ケアホーム制度」の三事項のみしかなく、他方で、全く触れられていない事項が四八項目もあって、「非常に骨格提言との落差が大きいという印象を持たざるを得ない」、「骨格提言の尊重というよりは、現在の障害者自立支援法のマイナーチェンジをしようという印象になってしまつて、何のために一年半骨格提言まで部会が汗を流してきたのか、もともと新しい法律制度をつくる提言をしてほしいと我々は頼まれて、その提言をしたのに、古い法律の一部修正という結果になるのであれば、非常に不本意だ」との厳しい批判を行っている。⁽²⁾

なぜこのような骨格提言とは似ても似つかぬものが厚生労働省案として提案されたかの詳細な経緯・理由は現在のところ定かではなく、今後さらに究明していきたい。ただ、二〇一〇年六月の閣議決定において「必要な財源を確保し、財政上の措置を講ずるべきである」との表現が「必要な財源を確保し、財政上の措置を講ずるよう努める」とい

うようにトーンダウンしたり、第一期作業チームの報告に対し厚生労働省が「国が社会保障としていかなる施策を行うかについては、そのための財源を確保する必要がある」とのコメントをしたりするなどの予兆はあった。おそらくは、骨格提言の出された二〇一一年八月から同年末に向けての政府予算案編成作業の中で、財政当局から厚生労働省に対し様々な注文が付けられたであろうことは疑いない。そのことは、国会において当時の小宮山洋子厚生労働大臣が「これ（＝骨格提言（筆者注））は、法律による対応に加えまして、報酬ですとか予算、それから運用など、あらゆる政策手段を組み合わせて、これは一度にできればいいんですが、予算の関係とかいろいろございますので、いただいたときから段階的、計画的に実現を目指していくとお約束をしています」との答弁（傍線部は筆者による）を行って⁽²³⁾いることから窺えよう。また、当時の参議院では（自立支援法の廃止自体には積極的でなかった）自由民主党をはじめとする野党が多数派を占めるいわゆるねじれ国会になっていたという政治状況も影響していたものと思われる。

ともあれ自立支援法は二〇一二年六月に改正され、名称が総合支援法へと改称された。目的・理念に係る規定に関しては、一条（目的）中の「自立した日常生活又は社会生活」が「基本的人権を享有する個人としての尊厳にふさわしい日常生活又は社会生活」に、「支援を行い」が「支援を総合的にに行い」に改められ、⁽²⁴⁾一条の二（基本理念）が新たに追加されたのである。

四 おわりに——今後の障害者福祉立法に当たっての示唆——

最後に、以上のような総合支援法の検討・制定経緯や骨格提言との内容比較から、今後の障害者福祉領域の立法政

策の在り方を検討するに当たり、どのような示唆が得られるかを述べて、本稿を閉じたい。

第一に、総合福祉部会が骨格提言を取りまとめるまでのプロセスは、当事者たる障害者の代表も参加した議論を経ての意見の積み上げ・集約方式による法改正の手法として、今後目指すべき望ましい法改正の一つの在り方の先例になり得ると考えられる。意見集約に時間がかかり非効率な面もないわけではないが、それだからこそまとめられた結論については関係者の強い納得と支持が期待できるというメリットも生じるのである。社会における人々の利害関係がますます複雑化する中で、こうした手間暇をかけたコンセンサス形成の努力は、参加型民主主義を貫徹させる上でもいっそう重要となるろう。

しかし、第二に、今回の総合支援法の制定（というより自立支援法の改正）プロセスにおいても、国は、給付の「権利化」には、そのことにより財源的保障を求められやすくなることを恐れて、極めて慎重であることが、改めて確認できた。今回の自立支援法改正も含め、①法の目的・理念規定は創設或いは大幅改正するが、それ以外の実体的規定は財政的に可能な範囲で改正するという改正手法や、②（市町村等が主語の）給付の業務内容やサービス提供事業者の責務を規定することで、受給者（利用者）の権利を正面からではなく、裏側から間接的乃至結果的に規定する書きぶりは、引き続き健在であると言えよう。

したがって、第三に、今回の改正を看板架け替えでお茶を濁した羊頭狗肉の改正で終わらせないためには、今回の改正の数少ない成果である目的規定の深化（障総一条）や基本理念の明示（障総一条の二）を、今後の障害者福祉施策の展開や法施行後三年を目途とした次の法改正（二〇一二年の改正法附則三条）の方向性を領導するための指針として活用することを考える必要があるろう。そのためには、次回以降の法改正において実現すべき施策の優先順位と具体的

な実施時期を定めた工程表を作成することが重要になると思われる。そして、このようなある意味事務的・技術的な作業を地道に行うことが、障害者福祉法制を、従来型の給付事業法から、障害者権利条約の精神を体した権利保障法へと切り替える樞子となるのではないか。

- (1) 制定時の障害者自立支援法の概要については、障害者福祉研究会編『逐条解説 障害者自立支援法』（中央法規出版、二〇〇七年）を参照。
- (2) 日本は二〇〇七年九月に同条約に署名したが、その批准に当たって国内法制の整備が必要となったのである。因みに、日本は、二〇一四年一月二〇日に同条約を批准した。
- (3) 骨格提言の全文については厚生労働省HPの該当部分〈<http://www.mhlw.go.jp/bunrya/shougainoken/sougoutukusi/dl/110905.pdf>〉を参照。
- (4) 障害者総合支援法の概要については、障害者福祉研究会編『逐条解説 障害者総合支援法』（中央法規出版、二〇一三年）を参照。
- (5) 以下、本稿で取り上げる総合支援法の規定は、原則として、二〇一二年の法改正（平成二四年法律第五一号による改正）後の時点のもの（すなわち当初の総合支援法の規定）である。
- (6) 憲法一三条及び二二条は支援選択権を、また二五条は支援請求権を保障する根拠を示したものと言える。
- (7) 平成二三年法律第九〇号による改正。
- (8) 本項目は、障害者権利条約一九条（一般市民と平等の）支援選択権と支援請求権の保障）や障害者基本法一条及び三条の内容を反映したものである。
- (9) 本条は、二〇一二年の法改正により、障害者基本法の目的規定等（障基一条～三条）を踏まえて追加された。
- (10) 難病患者等は二〇一二年の法改正により追加された。
- (11) なお、二〇一〇年の法改正（平成二二年法律第七一号による改正）により、市町村は、支給要否決定を行うに当たって必

- 要と認められる場合（基本的にすべての場合（障総則一二条の二）には、市町村長が指定する特定相談支援事業者（指定特定相談支援事業者）が作成するサービス等利用計画案またはそれに代えて厚生労働省令で定めるサービス等利用計画案（セルフケアプラン等）の提出を申請者側に求め、それも参考として決定を行うこととされた。
- (12) そのことは、給付の決定につき「支給決定」という表現を用いていることから窺えよう。
- (13) 永野仁美『障害者の雇用と所得保障―フランス法を手がかりとした基礎的な考察―』（信山社、二〇一三年）一一四―一五頁及び一二二―一二四頁。
- (14) この「自立した生活」は本条約において初めて導入された新しい概念であり、一九条の「自立」は「自律」すなわち「自己決定」の意味で使用されているとの指摘がある〔長瀬・東・川島編『障害者の権利条約と日本―概要と展望』（生活書院、二〇〇八年）一九三頁及び一九六頁（崔栄繁稿）〕。
- (15) 訳は日本政府公定訳である。なお、「包容」は「being included」の訳語である。
- (16) 英文は「personal assistance」である。
- (17) 以下、障がい者制度改革推進本部及び障がい者制度改革推進会議において示された資料・議事録等の全文については内閣府HPの該当部分〔<http://www.8cso.go.jp/shougai/suishu/kakaku/kakaku.html>〕に掲げられた各資料・議事録等を参照。
- (18) 「家族への依存から脱却し、」との文言が加えられた。
- (19) 「二四時間介助等を含む」との文言が加えられた。
- (20) 以下、総合福祉部会において示された資料・議事録等の全文については厚生労働省HPの該当部分〔<http://www.mhlw.go.jp/bunrya/shougahoken/sougoutukusi/index.html>〕に掲げられた各資料・議事録等を参照。
- (21) なお、この間、二〇一一年八月五日に大幅に改正（平成二三年法律第九〇号による改正）された障害者基本法が公布され、同法一条の法の目的として「全ての国民が、障害の有無にかかわらず、等しく基本的人権を享有するかけがえない個人として尊重されるものであるとの理念にのっとり、全ての国民が、障害の有無によつて分け隔てられることなく、相互に人格と個性を尊重し合いながら共生する社会を実現するため、障害者の自立及び社会参加の支援等のための施策に関し、基本原則を定め、及び国、地方公共団体等の責務を明らかにするとともに、障害者の自立及び社会参加の支援等のための施策の基本となる事項を定めること等により、障害者の自立及び社会参加の支援等のための施策を総合的かつ計画的に推進すること」

が掲げられた。

(22) 第一九回部会の議事録に拠る。

(23) 第一八〇回国会衆議院厚生労働委員会議録一一号(平成二四年四月一八日)二頁。

(24) 「その有する能力及び適性に応じ、」との文言は、二〇一〇年の改正により削除されている。

(本学法学部教授)