

日本社会のバリアフリーはどこまで進んだか

辻 由希 東海大学政治経済学部教授

社会的な障壁の除去

近年、さまざまな分野におけるバリアフリー化があらためて呼びかけられている。

たとえば、2021年の東京パラリンピックの開催は、障害者スポーツへの認知度を高めるきっかけとなった。パラリンピックの開催前に政府が策定した、「ユニバーサルデザイン2020行動計画」では、「様々な心身の特性や考え方を持つすべての人々が、相互に理解を深めようとコミュニケーションをとり、支えあうこと」、すなわち「心のバリアフリー」に取り組むため、学校でも心のバリアフリー教育を展開することとした。

2023年に芥川賞を受賞した市川沙央氏からの批判は、「紙の本」至上主義的な傾向のあった作家団体や出版業界にも大きなインパクトを与え、読書バリアフリーへの注目が集まる契機となった。企業や大学に対しては、2021年の障害者差別解消法の改正により、2024年から民間事業者にも、それまで努力義務であった「合理的配慮」の提供が義務化された。また、障害者雇用促進法が改正され、法定雇用率が2024年4月と2025年7月に段階的に引き上げられる。さらに7月初旬には、障害等を理由とする強制不妊手術を認めた旧優生保護法に関し、憲法違反であるとの最高裁判決が出た。

こういった様々な法や施策の策定は、「障害の社会モデル」の考えを反映した障害者権利条約の締結と、日本政府の批准を原動力の1つとしている。その一方で、本号の各論文で指摘されている通り、平等な参加を妨げるさまざまな障壁が山積している。

そこで本特集では、日本社会において、物理的、制度的、社会的、心理的なバリアフリーがどこまで進んだといえるのか、どのような課題があるのかを多方面

つじ ゆき

2011年京都大学大学院法学研究科博士後期課程修了（博士（法学））。専門分野はジェンダー政治論、福祉国家論。著書に『家族主義福祉レジームの再編とジェンダー政治』（2012年、ミネルヴァ書房）、論文に、「女性政策 巧みなアジェンダ設定」（アジア・パシフィック・イニシアティブ著『検証安倍政権 保守とリアリズムの政治』文春新書、2022年、8章）、「女性の政治代表と政治過程における参議院」『年報政治学 2023-I』（日本政治学会編、2023年）など。

から検討することを目的とし、各分野の専門家にご寄稿いただいた。

政策過程への当事者の参加

各論文の前に、まず法的な整備状況について概観しておく。障害者の権利に関する条約は、2006年12月に国連総会で採択され、2008年5月3日に発効した。日本は2007年9月28日に条約に署名した後、国内法の整備を行った。条約批准を急がずに、批准に向けた国内法の確実な整備を優先するという決断には、障害者団体の意向が影響した(石川 2024)。

2011年8月に障害者基本法を改正、2012年6月には障害者総合支援法が成立、2013年6月には障害者差別解消法の制定と障害者雇用促進法の改正が行われた。これら国内法の整備を踏まえ、条約締結の国会承認が2013年12月になされ、2014年1月に条約が締結された。

条約締結国は、条約の実施状況について国連の障害者権利委員会による審査を定期的に受けることになっている。日本も2022年8月22日～23日の2日間にわたり、同委員会による審査を受けた。委員会では、国(日本政府)および障害者団体をはじめとする市民社会団体が提出した報告書をもとに「建設的対話」が行われ、それを踏まえて委員会から日本政府に対して勧告(総括所見)が出された。

総括所見では、肯定的な側面として、障害者差別解消法の制定・改正をはじめとする各種の立法措置やその他の指針・計画策定などが評価・歓迎されるべき点として認められたものの、多くの懸念事項および勧告事項が示された。懸念事項では、「障害者への温情主義的アプローチの適用による障害に関連する国内法制及び政策との本条約に含まれる障害の人権モデル

との調和の欠如」、法制度や慣行における「障害の医学モデル」の永続、法・施策の形成過程における当事者団体との協議や参加の不足などが指摘され、勧告事項には、心身の故障に基づく欠格条項等の侮蔑的文言及び法規制の廃止や¹、津久井やまゆり園事件を見直し、その背景にある優生思想や非障害者優先主義に基づく考え方を助長しないための法的責任の確保などが含まれている(外務省ウェブサイト)。

社会的なバリアの解消を進めるための具体的な施策については、当事者の参加を抜きにして決められるべきではない。「私たちのことを、私たち抜きに決めないで(Nothing about us, without us)」という言葉にある通り、政策過程への当事者の実質的な参加が必要である。■

《注》

- 1 障害者欠格条項をなくす会事務局長の臼井久美子によると、公的な資格や免許、許認可についてあらかじめ制限し排除する条件を規定する「欠格条項」に関して、成年被後見人又は被保佐人を対象とする欠格条項を有する法令数は2016年には210であったが、法改正を経て2019年に削除され、ゼロとなった。しかし逆に、心身の故障、心身の障害、精神の機能の障害を対象とする欠格条項を有する法令は急増しているという(臼井 2024)。

《参考文献》

- 外務省ウェブサイト、「障害者の権利に関する条約」ページ、「第1回政府報告に関する障害者権利委員会の総括所見」。
(https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jinken/index_shogaisha.html).
- 臼井久美子(2024)「欠格条項・入口での排除に抗する」、障害学会20周年記念事業実行委員会編『障害学の展開—理論・経験・政治—』明石書店、第20章。
- 石川准(2024)「当事者参画のポリティクス—内閣府障害者政策委員会を舞台に」、障害学会20周年記念事業実行委員会編『障害学の展開—理論・経験・政治—』明石書店、第24章。

障害者政策と制度が作り出すバリア

山村 りつ

日本大学法学部教授

はじめに

日本における障害者政策は進んでいるのか、遅れているのか。学生からよく投げかけられる質問である。その度に私が返すのは「何をもって判断するのかわからないので、回答できない」という答えである。同様に、日本のバリアフリー化が進んだのかという問いに対しても、一概に「はい・いいえ」で答えられるものではない。ただ、バリアフリーという一つの状態を軸として日本の障害者の生活を捉えていくことで、日本のバリアフリーの現状を理解することができるだろうし、それが本特集の本意であると考ええる。

障害者政策は多種多様な領域に渡って展開されている。それは障害者の生活全般に関わるものだからである。生活の必要を端的に表した言葉として「衣食住」というものがあるが、生活の必要を最低生活と置き換えれば、物質的な豊かさを備え高度に発達した現代社会では「衣食住」は「医職住」

と置き換えることができるだろう。すなわち、健康と労働（社会参加）、そして住居である。実際、本特集でも労働や住居に関しての論説が掲載されている。だからこそ、これら個別領域についてのバリアフリーの状況を論じることは今回、私に求められた役割ではないだろう。では、ここで求められることは何か。それは、日本の障害者政策という大きな枠組み全体をみたときに、障害者の生活におけるバリアフリーにどのような影響を与えているのかを考察することだろう。

そもそもバリアフリーとは、その概念は物理的な障壁の排除からはじまり、現在では物理的だけでなく制度的・心理的・社会的などのさまざまなバリアを取り除くこと、あるいは取り除かれた状態を指すものとなっている。そこで本稿では、特に制度的なバリアの点から日本の障害者政策の状況をみていきたい。

「当たり前の生活」と障害者政策

バリアフリーといった場合のバリアが妨げているものを、政府は単に「生活」、あるいは「社会生活」や「社会への参加」といった表現で示す。ノーマライゼーションの理念や生存権の観点を踏まえれば、この生活は障害の無い者が送るような「当たり前の生活」であり、その実現を阻むのが種々のバリアであるといえる。そこで、このような「当たり前の生活」の実現という点からみたとき、日本の障害者政策は

やまむら りつ

同志社大学社会学研究科社会福祉学専攻博士後期課程修了。博士（社会福祉学）。専門分野は障害者福祉政策。

同志社大学高等教育研究機構・社会学部特任助教、日本大学法学部助教、同専任講師、同准教授を経て、2024年より現職。

著書に『精神障害者のための効果的就労支援モデルと制度—モデルに基づく制度のあり方—』（ミネルヴァ書房、2011年）、『入門 障害者政策』（編著、ミネルヴァ書房、2019年）など。

そのバリアの解消や軽減につながっているのかを考えてみたい。

障害者政策を概観すると、大きく給付に係る政策と規制に係る政策に分けることができる。給付に係る政策とは、現金・現物による給付を規定する制度を指し、障害者政策という言葉でイメージされる政策の多くがこちらに含まれるだろう。一方で規制に係る政策とは、主に障害の無い者や障害者が相対する社会システムに対する規制であり、差別禁止や障害に配慮した対応を求めるものがこれに当たる。日本の「高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律」(平成18年法律第91号：以下、バリアフリー法)もこれに当たる。

バリアフリーという点でいえば、給付よりも規制に関する制度が直接的にかかわっている。バリアフリー法はまさにその語句を通称とする制度であるし、差別禁止法制はそれにより差別という社会的な障壁を取り除くためのものでもある。また、給付に関する制度も、それにより障害者が地域生活を実現し、社会の一構成員として障害の無い人が送るような当たり前の生活を送るようになれば、それは社会的かつ心理的な障壁を取り去っていくことにつながっていくだろう。それではこれらの制度・政策は日本においてどのような展開をみせてきたのだろうか。

バリアフリーは元々、主に物理的な障壁を取り除くことを目的としており、そのバリアフリー法や、それ以前のハートビル法・交通バリアフリー法(いずれも通称)などが制定されて以降、日本国内の建物や交通などのバリアフリー化が進められてきた。最終的にやはり人の手が必要だとされる場面は実生活から無くなってはいないが、それでも物理的障壁の解消はかなり進み、障害者の生活を社会に開かれたものとしているといえるのではないだろうか。

なお、障害の定義が拡大する中で、知的障害者や精神障害者などに向けた物理的でない部分でのバリアフリー化も議論されてきたが、「障害者情報アクセシビリティ・コミュニケーション施策推進法」(令和4年法律第50号)が制定されるなど、この点でも徐々に変化がみられている。これも一つのバリアフリー化といえる。

一方で差別禁止法制については、日本では明確にそれを目的とする法律はなかなか整備されなかった。2014年になってようやく、「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律」(平成25年法律第65号：以下、差別解消法)が一部施行され、先行していた障害者権利条約への批准を以て一応の体制が整った。ただし、これは主に既存の法体制において合理的配慮の規定を実効させるための調整に過ぎず、それまでの障害者差別やその防止・解消のための取り組みが大きく変わるものであるかは疑問の余地が残る。

さらに給付制度に目を向けると、サービス給付では、長い間障害種別ごとに構築されてきた諸制度が2006年に施行された障害者自立支援法(平成17年法律第123号：現・総合支援法¹⁾)によって統合され、障害者に対するサービス給付が包括的に提供される体制が整備された。どの程度一般的な知識であるかは不明だが、実は障害種別間にもある種のバリアが存在する。障害種別によって障害の特性や困難の度合い、社会的認識に差があることなどにより障害種別間で格差や差別が生じることがその一因であるが、当時の障害者自立支援法が掲げた「三障害個別のサービス体系の一元化」という柱は、こういった格差を解消するためのものでもあった(山村2011)。これがバリアの解消という点で実際にどの程度の効果があったのかを判断することは難しいが、少なくとも障害種別の制度上の分断はある程度解消されることになった。

それに対して現金給付は、基本的に障害年金制度と社会手当によって提供されてきた。しかし、これらの給付額が不十分なものであるという指摘は度々されてきた(山村2019)。特に障害基礎年金額の低さは、親や家族への依存を避けられないものとし、障害者の自立をむしろ阻害するものとも考えられる。しかしながら、公的年金制度の一部であるという理由からか、障害者の生活を想定した給付水準が検討されることもないまま現在まできている。

同様に制度が障害者の自立生活を阻むという点から先に挙げたサービス給付を改めてみると、こちらも障害の無い人が送るような「当たり前の生

活」と二者択一的な関係にあるサービスが多くあることが分かる。具体例は後述するが、つまりはそういった生活を送りながらでは利用できないサービスがあるということだ。そうすると、支援を必要とする障害者は「当たり前の生活」を諦めて「障害者としての当たり前の生活」を送るか、「当たり前の生活」を実現するためにまず障害者でなくなること（障害者サービスを利用せずとも生活できるようになること）が求められることにならないだろうか。すなわちこれも、障害者のための制度が、障害者が障害の無い者と同様の生活を実現する上での障壁となっているといえる。

障害者政策にみられる自立と労働

このような状況は、これまでの障害者政策が、障害者が給付を受けながら「当たり前の生活」を送ることを想定していないために起こると考えられる。そしてその背景には、「当たり前の生活」に対するダブル・スタンダードが存在するようにみえる。

ノーマライゼーション運動が当初目指した「当たり前の生活」は、大型施設における管理的な生活から出て地域（居宅）において自律的な生活を送ることが主眼であった。しかしながら、ただ地域で生活するというだけでは、障害の無い者の生活における当たり前とは程遠いものとなる。彼／彼女らにとっての「当たり前の生活」には「社会参加」があり、それは多くの場合で何らかの労働や役割遂行によって実現している。ノーマライゼーションの理念から発展したソーシャル・ロール・バロリゼーション²の考えは、社会的役割を担い果たすことが「当たり前の生活」の一要素であるという考えに基づいているが、なによりもまず施設から出ることが目指された結果、地域生活が障害者にとっての「当たり前の生活」となった感がある。

一方で障害者政策において障害者の自立は常に一つの目標であったが、当初のそれは経済的自立や身体的自立を指していた。身体障害者を中心に職業訓練やリハビリテーションを通じて自立を実現した者たちは、福祉サービスをそれほど必要と

しなくなって、障害があっても「普通」の生活ができる者となり、それができない者は「障害者」として支援と保護の対象となってきた。その結果、「支援を必要とする自立できない障害者」と「支援がなくとも自立できる(した)障害者」が生まれ、障害者政策は主に前者に対して「障害者としての当たり前の生活」を実現するためのものとして展開していく。

しかしながら医学やリハビリテーション、その他の様々な技術的進歩を経て障害者の生活実態は変化する。さらに理念や認識の変化も加わって、「当たり前の生活」は単なる地域（居宅）での生活ではなく、社会に主体的に参加し、自律的な存在となることが目指されるようになる。これは本来の「当たり前の生活」を目指すものであるが、ここにダブル・スタンダードが生じる。

さらにそこに、今度は「支援を必要とする自立できない障害者」でも「支援がなくとも自立できる障害者」ではなく、「支援を受けながら自立する障害者」像が実現していく。日本が2014年に一応の批准を果たした障害者権利条約で最も重要な概念の一つが「合理的配慮」の概念であるが、その定義は「障害者が、他の者との平等を基礎として全ての人権及び基本的自由を享有し、又は行使することを確保するための必要かつ適当な変更及び調整であって、特定の場合において必要とされるもの」となる。これはつまり、合理的配慮とは障害のない者が送るような「当たり前の生活」を送るために必要な配慮を指し、それを以て障害者の「当たり前の生活」は実現されるという前提に立っている。

このように、「障害者としての」という限定付きではなく本当の意味での「当たり前の生活」が目指され、それが支援を伴って実現するものとなったとき、以前の認識の下で構築された現在の日本の障害者政策は、むしろ障害者の自立を阻害し、障害者という枠の中に押し込める側面をもつことになったといえることができるだろう。

福祉政策というバリア

「支援を受けながら自立する障害者」、これこそ

が現在の日本の障害者政策に欠けている障害者観ではないだろうか。ここでいう「自立した」生活とは、もちろん本来の「当たり前の生活」を実現することを意味する。そしてその生活を実現し支援から卒業するのではなく、その維持のために不可欠なものとして支援を活用する。

例えば昼間に仕事をしたり学校に通ったりしている障害者がサービスを利用することを、現在の日本の障害者サービス制度はどれほど想定しているだろうか。総合支援法の介護等給付は基本的に生活の上での介護に限定され、訓練等給付でも生活自立が目指され、あるいは就職をゴールとした過渡的なサービスとして位置付けられている。「日中活動の場」という表現は、その場が生活の中心である利用者を前提としており、そのサービス形態（時間や場所など）もそれに沿ったものとなっている。就労や就業によって日中に活動の場がある障害者の利用はそもそも想定されていない。また、障害基礎年金の受給額の低さについては前述の通りであるが、特に障害の程度が理解されにくい精神障害者などの場合、就労していることで障害年金が受給できにくくなることなども指摘されているし、さらに総合支援法で外出の支援を行ういわゆるガイドヘルパー³は、原則として通勤や通学のためには使えないという方針が明確に示されている。

このような制度を「福祉政策」とした場合、「支援がなくとも自立できる障害者」に対して整備されている障害者政策はというと、日本の場合、就労であれば障害者雇用促進法がそれにあたるだろう。福祉政策に対して、これは「労働政策」の一環となる。そもそも雇用促進法は、障害者の就労ではなく雇用を促進するためのものであり、その便益を得るのは基本的に使用者であり、障害者の便益はそれに付随して発生するものである。そこには「当たり前の生活」の実現といった目的意識はなく、いかに障害者を雇用するかという点に焦点化された法律であり、福祉政策とは一線を画すものである。

大河内一男の示した社会事業（＝社会福祉）の位置づけは両者の分断を明確にする。社会事業の対象を「経済秩序外的存在」とし、それ以外の者を

社会政策すなわち労働（力）政策の対象とした大河内の説には、その両者にまたがる存在は想定されていない。つまり、福祉政策と労働政策は明確に分断されている。そのような福祉政策とその他の政策との分断が、現代に至って福祉政策という枠の内に障害者の生活を封じ込め、バリアとなる存在となってしまうといえるだろう。

むすびにかえて

日本のバリアフリーの状況という点から考察した結果、障害者政策が生み出すバリアに考えが至った。そもそも、障害者をその他の者と区別して対象とする障害者政策自体が、障害者と他者との間に壁を作っているとも考えられるが、障害の無い者と比べて特別なニーズをもつ障害者に対して合理的配慮を含む必要な便益を提供するために、この区別は必要なものでもある。それに対して、現在の日本の障害者政策にみられるバリアは、以前の障害者観や障害者の生活に対する認識のもとで構築された政策がいわば「時代遅れ」になっていることで生じているものであり、早急な修正や改変などの対応が求められると考えられる。■

《注》

- 1 「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」（平成 17 年法律第 123 号）を指す。
- 2 ソーシャル・ロール・バロリゼーション（Social Role Valorization）は、その尊厳がリスクに晒されている人々に対して、意義のある社会的役割を遂行したり、あるいは構築したり維持したりできるようにし、またそういった役割を守るために社会的（文化的）に承認される（価値のある）手段を活用していくことと定義される（Wolfensberger, 1985）。
- 3 ここでは総合支援法の介護等給付の行動援護や同行援護、地域生活支援事業の移動支援などを指す。

《参考文献》

- Wolfensberger, W. (1985). 'Social Role Valorization: A new insight, and a new term, for normalization.' "Australian Association for the Mentally Retarded Journal", 9(1), p4-11.
- 山村りつ (2011) 『精神障害者のための効果的就労支援モデルと制度ーモデルに基づく制度のあり方ー』 ミネルヴァ書房.
- 山村りつ編著 (2019) 『入門 障害者政策』

障害者雇用の在り方への視点

—包摂された雇用とは—

眞保 智子

法政大学現代福祉学部教授

はじめに

障害者の雇用の促進等に関する法律（以下、障害者雇用促進法）は、障害のある方の雇用労働の場への包摂に大きな役割を果たしてきた。障害者雇用促進法は、1960（昭和35）年の制定以来、日本国内の社会と経済情勢や国際条約の締結など国内外の様々な課題に対応するために幾多の改正を重ねて今日に至っている。本稿では障害者雇用促進法の改正に注目し、その内容を概観した上で、障害者雇用の在り方について考える。

障害者雇用促進法の制定と 障害者雇用の進展

第二次世界大戦は、夥しい市民と軍人の戦死者と傷ついた無数の市民、傷痍軍人を生じさせ終焉

した。1947（昭和22）年には職業安定法が制定され、職業指導や職業紹介等について傷痍軍人だけでなく、全ての身体障害のある方へと適用が拡大された。しかし、当時は復員軍人や引揚者の受入れが続いており、失業者対策が急務とされ身体障害のある方への専門相談がなされる体制ではなかった。一方で、1949（昭和24）年に制定された身体障害者福祉法（身体障害者の福祉を図ることが目的の法律）では、職業紹介、職業補導（職業訓練）などの身体障害者の職業援護を総合的に実施する体制が確立された。障害のある方の雇用労働への包摂の動きは、傷痍軍人を対象とした従前の制度に軍人以外の身体障害のある方を統合し、職業リハビリテーション¹の制度から始まった。

1960（昭和35）年に身体障害者雇用促進法が制定される。背景には当時の国内の障害者雇用状況の低迷がある。1952年（昭和27）年に労働省に身体障害者雇用促進中央協議会が設置され、雇用促進対策が行われたが、行政上の措置による限界があった。一方で国外では既に多くの国が身体障害者を対象とした雇用促進法を制定しており、また1955（昭和30）年にはILO（国際労働機関）総会で、障害者の職業更生に関する勧告（第99号：R99 Vocational Rehabilitation (Disabled) Recommendation, 1955）が採択されて、日本においても雇用促進に資する立法措置が求められていたからである。このとき民間企業については、努力義務として雇用率（現場的事業所1.1%、事務的事業所

しんぼ さとこ

東京都出身。法政大学社会科学部研究科経営学専攻修士課程修了、埼玉大学大学院経済科学研究科経済科学専攻博士後期課程修了。博士（経済学）。精神保健福祉士。高崎健康福祉大学准教授を経て2014年より法政大学現代福祉学部教授、2021年より社会福祉法人プライム理事長。専門分野は障害者の雇用とキャリア形成、若年者・障害者の就労支援等。群馬県教育委員会教育委員長、厚生労働省「障害者雇用・福祉施策の連携強化に関する検討会」構成員、内閣府障害者政策委員会専門委員等を務めた。近著は『障害者雇用の実務と就労支援「合理的配慮のアプローチ」4訂版』2024年、日本法令。

1.3%)が課された。しかし同法の規定する障害者は身体障害のある方のみであった。

現在の障害者雇用に関わる中核的制度が確立されたのは1976（昭和51）年の改正法である。第一として法定雇用率制度が導入され民間事業主を対象に義務化（法定雇用率は1.5%に引き上げ）された。第二に身体障害者雇用納付金制度（当時1人不足につき月3万円）が創設される。これらにより、日本の障害者雇用制度は、一定割合以上の障害のある方を雇用することを事業主に義務付けた「割当雇用制度」と雇用できない事業主から納付金を徴収し、それを財源として障害のある方を多数雇用する事業主に対して調整金や報奨金、各種助成金を支給する「障害者雇用納付金制度」が確立した。

さらに重度障害者（身体障害者福祉法施行規則別表第5号の1・2級に相当する障害者）の雇用1人をもって2人雇用したこととみなすダブルカウント制度、雇用義務の履行を確保するために法定雇用率未達成企業の公表制度、および障害のある方を解雇する際の届出制度が導入された。1976（昭和51）年改正法は、軽度や中度の障害のある方の雇用促進には一定の進展があった一方で、重度の障害がある方の雇用の広がりには限定的であった。

1987（昭和62）年には、法律の対象となる障害を知的障害および精神障害にも広げる大きな改正が行われた。法律の対象となる障害のある方を「身体又は精神に障害があるため、長期にわたり、職業生活に相当な制限を受け、又は職業生活を営むことが著しく困難なもの」と定義した。この定義により、法律の名称から「身体」が除かれ、「障害者の雇用の促進等に関する法律：障害者雇用促進法」となった。

そして、知的障害のある方を雇用した企業は、自社の実雇用率（自社が雇用する従業員全体に対して障害のある従業員が占める割合）を算定する際に、身体障害のある従業員の人数と同様にカウントができるようになった。納付金制度上も法定雇用率を上回って雇用している企業に支払われる調整金と報奨金も知的障害のある従業員の人数も含めて支給対象となった。ただし、精神障害のある方は、これら

の対象ではなく、雇用しても実雇用率算定の際にカウントできなかった。

だが、知的障害のある方および精神障害のある方の雇用義務化（法定雇用率を算定する根拠式に知的障害者および精神障害者の雇用状況のデータを含めることであり、「算定基礎に加えられる」と表現される）は先送りとなった。

知的障害のある方の雇用が義務化されたのは1997（平成9）年改正法だ。しかし、精神障害のある方の雇用の義務化は1997（平成9）年改正法でも、見送りとなった。ただ、精神障害のある方を雇用した場合、助成金の支給対象にはなっていた。だが、障害特性により、最初からフルタイムで働ける精神障害のある方はそれほど多くはなく、雇用の実態に対して助成金を請求しやすい制度にはなっていなかったことから、1997（平成9）年改正法では、精神障害のある短時間労働者（週当たりの所定労働時間が20時間以上30時間未満で働く労働者）も支給対象とした。

1981（昭和56）年の国際障害者年から1993（平成5）年の「障害者対策に関する新長期計画」の策定、そして障害者基本法の制定から1995（平成7）年には、数値目標を含む総合的な「障害者プラン（ノーマライゼーション7ヵ年戦略）」がとりまとめられるなど日本においても、広く社会にノーマライゼーションの理念が浸透した時期であった。

こうした社会情勢に対応するために、2002（平成14）年改正法では、除外率制度（障害者の就業が一般的に困難であると認められる業種に、常用労働者数を計算する際に除外率に相当する労働者数を控除できる制度）が廃止された。ただし、当分の間、除外率設定業種ごとに除外率を設定し、廃止に向けて段階的に縮小する経過措置が設けることになり、まず2004（平成16）年に一律10%の引き下げが行われ、その後2010（平成22）年に再び一律10%の引き下げがおこなわれた。さらに2022（令和4）年改正法により、2025（令和7）年にはさらに一律10%の引き下げが予定されている。

知的障害のある方を実雇用率にカウントできるようになってから18年が経過した2005（平成17）

年の法改正で、ようやく精神障害のある方への雇用促進に向けて前進があった。精神障害のある方（精神障害者保健福祉手帳所持者）を雇用した場合、2006（平成18）年4月1日より企業が実雇用率を算定する際にカウントできるようになった。だが雇用を義務化し、法定雇用率を算定する際の算定基礎に位置付けることは見送られた。発達障害者支援法の制定によって定められた発達障害者に、職場適応援助者（ジョブコーチ）の利用が可能とされた。

2008（平成20）年改正では、障害者法定雇用率を算定する根拠式に短時間労働者（週当たりの所定労働時間が20時間以上30時間未満で働く労働者）を加えるという大きな変更がなされた。2010（平成22）年から障害者の雇用義務の基礎となる障害のない労働者と雇用する障害のある労働者について、どちらにも短時間労働者を加え、算定する際は短時間労働者1人につき、0.5カウントとされた。身体障害のある方と知的障害のある方については、重度障害のある短時間労働者は、それぞれダブルカウントとなる。この改正により短時間労働者を多数雇用する小売業や流通業などの企業で実雇用率が大幅に低下することとなり、対応を迫られた企業も見られた。

2013（平成25）年の法改正の背景には、2006（平成18）年12月に国連で採択された障害者に関する初めての国際条約である「障害者の権利に関する条約（以下、障害者権利条約）：Convention on the Rights of Persons with Disabilities」がある。障害者権利条約は、障害者の人権及び基本的自由の享有を確保し、障害者の固有の尊厳の尊重を促進することを目的として、障害者の権利の実現のための措置等を締約国に求めている。日本は、2007（平成19）年に障害者権利条約に署名し、さらに批准に向けての国内法の整備に着手した。障害者雇用促進法の改正もその一つであった。改正法では第一に差別禁止と合理的配慮の提供を義務付けた。第二に2018（令和30）年4月1日から、精神障害のある方（精神障害者保健福祉手帳所持者）が法定雇用率を算出する算定基礎に位置づけ

られ、雇用の義務化がなされた。

精神障害のある方の雇用の義務化への議論は、2004（平成16）年の第16回労働政策審議会障害者雇用分科会で公表された労働政策審議会障害者雇用分科会意見書（案）「今後の障害者雇用施策の充実強化について―就業機会の拡大による職業的自立を目指して―」において、『雇用義務制度は、障害ゆえに職業生活上の制約を有する障害者の雇用は企業の社会的責任であるという考え方から成り立っており、精神障害者についても障害者雇用促進法上に定義されたこともあり、将来的にはこれを雇用義務制度の対象とすることが考えられる。』と明記されたが1997（平成9）年の知的障害者の雇用の義務化以降16年にわたる議論を経て義務化がなされ、ようやく身体障害、知的障害、精神障害（精神障害者保健福祉手帳所持している発達障害の方を含む）の障害種別間の障害者雇用率制度における格差が是正された。

2018（平成30）年は、中央省庁ならびに地方公共団体に求められている障害者雇用率の計上間違いが明らかになった。このため、2019（令和元）年法改正は国および地方公共団体等が率先して障害のある方を雇用する責務の明確化や「障害者活躍推進計画」の作成・公表の義務化等、国と地方自治体に対する新たな措置に関する法改正が行われた。

障害者雇用率制度の対象となる障害種別の拡大にともない障害のある労働者の多様化、新型コロナウイルス災禍を経て働く場や時間など働き方のニーズの多様化が障害者雇用においても指摘された。AIの活用やDXの進展による仕事の変化や新型コロナウイルス災禍を経てオフィスの再編やペーパーレス化が進展し、新たな職域の開発の必要性の高まりなどを踏まえ、2022（令和4）年法改正では、第5条（事業主の責務）が改正され、これまでの「能力の正当な評価」、「適当な雇用の場の確保」、「適正な雇用管理」に加えて「職業能力の開発及び向上に関する措置」が新たに求められるようになった。

また、障害特性により短時間で働く労働者の雇

表1 民間企業の法定雇用率の変遷

年	法定雇用率	見直し間隔
昭和51（1976）年	1.5%	—
昭和63（1988）年	1.6%	12年
平成10（1998）年	1.8%	10年
平成25（2013）年	2.0%	15年
平成30（2018）年	2.2%	5年
令和 3（2021）年	2.3%	3年
令和 6（2024）年	2.5%	3年
令和 8（2026）年	2.7%	2年

出典：厚生労働省『障害者雇用状況報告』より筆者作成

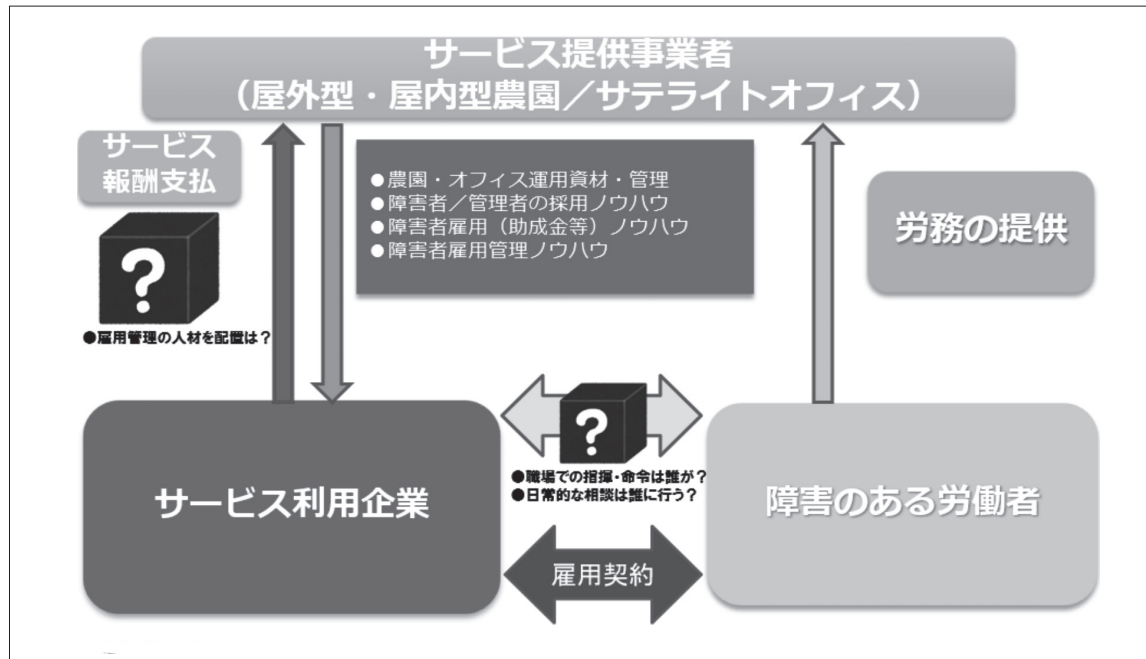
用機会の拡大を目指して2024（令和6）年4月1日から週所定労働時間10時間以上20時間未満で働く特定短時間労働者等（重度の身体障害のある方、重度の知的障害のある方、精神障害のある方）を対象とした算定特例が設けられた。具体的には、特に短い時間（週所定労働時間が10時間以上20時間未満）で働く重度身体障害のある方、重度知的障害のある方、精神障害のある方を雇用した場合、特例的な取扱いとして、実雇用率を算定する際に、1人をもって0.5人と算定することが可能となった。

法改正によりあらためて障害者がその能力を発揮するための視点に立ち障害のある労働者のニーズを踏まえ、状況や環境の変化に応じて絶えず刷り合わせを行い仕事や職場の環境を調整することが求められる。例えば、精神障害や発達障害のある労働者個人の特性に配慮し、安定して働けるよう、個別に勤務時間や休憩時間を設定する、安心して相談ができる相談体制を整える、日々の仕事の課題をすぐに把握できるように日報とフィードバックを行う等の配慮の提供および雇用管理などである。法改正による雇用施策の進展は、雇用の拡大と企業等において精神障害のある方や発達障害のある方（雇用率の算定対象となるのは精神障害者保健福祉手帳か療育手帳の所持者）に対する前述の合理的配慮や雇用管理に関わる一定のノウハウの蓄積をもたらし障害のある方の雇用労働への包摂に寄与してきた。

障害者雇用の在り方を問い直す 「障害者雇用ビジネス」

近年の障害者法定雇用率の引き上げ（表1参照）に伴い急速に拡大しているのが、法定雇用率未達成企業が障害者雇用サービスを手掛ける企業と契約してなされる、いわゆる「障害者雇用ビジネス」である（図1参照）。障害のある方が、雇用されている企業とは別の企業が開設する冷暖房完備の水耕栽培の野菜工場や地方の農場やサテライトのオフィスなどで働く。採用から日常の業務管理と雇用管理はサービス提供企業が行い、障害のある労働者と雇用している企業との日常的なやりとりがほとんどなされていないケースが指摘されている。サービス提供企業によっては就業時間の中でほとんど仕事がない、「出社するのが仕事である」と説明されたというケースもあるという。

障害者雇用を進める過程において自社の環境を整えるために短期間利用するといったケースでは障害者雇用ビジネスの利用も1つの選択肢だろう。だが、2つの視点から懸念もある。第一に能力開発に対する懸念だ。雇用されている企業の本業と関係がなく、人的交流もほとんどなく、範囲が限定的な仕事を続けていて、果たして能力開発できるだろうか。今行っている仕事の上流工程や下流工程など今の仕事に関連が深い他の仕事に挑戦する機



出典：筆者作成

会とその際に行われるOJT（on-the-job-training：仕事の中で行われる職業訓練）がどれほど保障されるだろうか。前述のとおり2022（令和4）年の障害者雇用促進法改正では、第5条（事業主の責務）が改正され、「職業能力の開発及び向上に関する措置」が企業に義務付けられている。

第二に、雇用の場における包摂性への懸念である。1960（昭和35）年の障害者雇用促進法の制定時から60有余年にわたり多くの企業は、障害者雇用促進法第5条にある「障害者の雇用に関し、社会連帯の理念に基づき、障害者である労働者が有為な職業人として自立しようとする努力に対して協力する責務を有する」として、障害の特性に応じた合理的配慮、自社の仕事とのマッチングや雇用管理に関わる知見を蓄積する努力を重ね障害のある人もない人も共に働く職場を作り上げてきたのである。そして障害者雇用率の達成というコンプライアンスのみならず、多様な人材を戦力として新たなサービスを生み出す、誰もが働きやすい職場を構築することで生産性を高めるといった価値を見出している企業もある。

障害者雇用に関わる知見の蓄積には障害者雇用促進法で定められ厚生労働大臣の認定を受け

て設立される特例子会社²も大きな役割を果たしてきた。いわゆる障害者雇用ビジネスは、特例子会社の認定要件のような障害者を雇用する企業から自社の障害のある社員の雇用管理や相談に対応する人員の配置や適切な雇用管理を通じた雇用の安定を担保することなどの枠組みがないままでよいのか。労働基準法など労働法規と照らしての解釈とともにそれぞれの領域の研究者を交えて障害者雇用に関わる関係者が、障害者雇用促進法にある社会連帯の理念とは何かを問い直すことが求められている。■

《注》

- 1 ILO（国際労働機関）総会で1983（昭和58）年に採択された職業リハビリテーション及び雇用（障害者）に関する勧告（第168号）では、職業リハビリテーションの目的を「障害者が適当な雇用に就き、それを継続し、かつ、それにおいて向上することができるようにすること及びそれにより障害者の社会への統合又は再統合を促進することにあるとみなすべきである。」としている。障害者雇用促進法ではその第2条7において「障害者に対して職業指導、職業訓練、職業紹介その他この法律に定める措置を講じ、その職業生活における自立を図ることをいう」と定義されている。職業リハビリテーションの実務においては、障害のある方と就職しようとする

る職場との双方に対して情報収集と評価（希望や適性、障害特性、仕事内容、処遇、職場の人的・物理的環境等の情報収集と評価することをアセスメントとも呼ぶ）を行い、就職後の職場適応、職場定着に必要な支援が行われる。

2 特例子会社は、身体障害者雇用促進法の 1976（昭和 51）年改正により、障害者の雇用の促進と安定を図る目的で制度化された。親会社が一定の要件のもと子会社を設立し、その子会社が障害者を雇用した場合、雇用した障害者を親会社の法定雇用率に算入できる仕組みである。主な設立の要件は以下の 5 つとされている。

- ①親会社は子会社の意思決定機関を支配していること
- ②親会社と特例子会社との間には人的関係が緊密（役員派遣など）であること
- ③障害者を新規に 5 人以上雇用し、なおかつ全従業員に占める障害者の割合が 20%を超え、さらに障害者のうち 30%は重度身体障害者か知的障害者であること

- ④障害者特性に配慮した雇用管理を適切に行うこと
- ⑤ その他重度障害者の雇用促進や雇用の安定が確実に達成できると認められること

《文献》

厚生労働省（2004）労働政策審議会障害者雇用分科会「労働政策審議会障害者雇用分科会意見書（案）今後の障害者雇用施策の充実強化について—就業機会の拡大による職業的自立を目指して—」。

眞保智子（2020）「障害者雇用 with コロナ時代に向けた課題」『新型コロナ・ショックと with コロナ時代に向けて＜2020～2021 年度経済情勢報告＞』公益財団法人連合総合生活開発研究所, pp. 135-137.

眞保智子（2023）「障害者権利条約に関する国連勧告と職業リハビリテーションの課題展望」『職業リハビリテーション』, 37(1), 日本職業リハビリテーション学会, pp.18-27.

眞保智子（2024）『障害者雇用の実務と就労支援「合理的配慮のアプローチ」4 訂版』日本法令。



障害者権利条約批准後の障害者の地域生活における住宅環境のあり方についての一考察

鈴木 良

同志社大学社会学部社会福祉学科教授

はじめに

2006年12月13日に国連総会第61回会期で障害者権利条約及び選択議定書が採択され（長瀬編2012）、2014年1月に、日本政府は障害者権利条約を批准している。2017年8月31日には、第19条「自立生活と地域社会への包摂」の一般的意見第5号が採択された。2022年9月2日には、国連の障害者権利委員会は日本への1回目の総括所見を公表している。総括所見では、日本の施設収容と分離教育の実態が批判され、国連から強い勧告を受けることになった。同年9月9日には、障害者権利委員会は第27会期で「緊急時を含む脱施設化に関するガイドライン」（以下、ガイドライン）を公表している。

一般的意見及びガイドラインによれば、脱施設化とは、1) 地域社会への参加が妨げられ、2) 個

人の自律性を制約する生活様式である施設から脱却し、自立生活と地域インクルージョンを実現させるための不断の実践を意味する（鈴木2022）。脱施設化の取り組みを進め、自立生活や地域インクルージョンを実現させるためには、地域社会の中で住宅環境を保障していくことが重要な課題の一つとなる。ガイドラインのIII-F-32では、「アクセシブル住宅（Accessible housing）」という項目として、以下のように記されている。

「締約国は、入所施設を退所する人のために、公営住宅または賃貸補助金を通じて、地域社会における安全で利用しやすく、かつ手頃な価格の住宅を確保すべきである。入所施設を退所する人を共同住宅や指定された地域に集めることや、住宅を医療や支援のパッケージと一緒にすることは、権利条約の第19条および第18条（1）と相容れない。入所施設を退所する人は、法的拘束力のある賃貸契約または所有権契約を結ぶ権利を享受すべきである。住宅は、入所施設を管理してきた精神保健制度やその他のサービス提供者の管理下に置かれるべきではなく、医療や特定の支援サービスを受け入れることを条件とするものでもない。」

アクセシブル住宅とは、段差などの物理的障壁が解消され、経済的にも入手可能な住宅ということだけではなく、施設やグループホームのように医

すずき りょう

慶應義塾大学総合政策学部卒業。立教大学大学院コミュニティ福祉学研究科コミュニティ福祉学専攻博士後期課程・満期退学。コミュニティ福祉学・博士。専門分野は障害者福祉。グループホーム職員、日本学術振興会特別研究員DC1、京都女子大学家政学部生活福祉学科助教、琉球大学法文学部人間科学科准教授、同志社大学社会学部社会福祉学科准教授を経て、2023年より同志社大学社会学部社会福祉学科教授。

著書に『知的障害者の地域移行と地域生活 自己と相互作用秩序の障害学』（現代書館）、『脱施設化と個別化給付—カナダにおける知的障害福祉の変革過程』（現代書館）、『障害学の展開』（共著、障害学会20周年記念事業実行委員会、「第22章知的障害者の脱施設化」執筆）など。

療・福祉サービスと一体化されておらず、社会一般の人々が享受するものと平等な住宅を意味する。

2017年10月に「住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給促進に関する法律（住宅セーフティネット法）の一部を改正する法律」が施行され、民間賃貸住宅や空き家を活用し、住宅確保要配慮者に対して住宅を確保するために居住支援協議会や居住支援法人などの社会的仕組みが整備されてきた。このような住宅セーフティネットの仕組み整備をする上で、ガイドラインの示すアクセシブル住宅を保障していくことが極めて重要となる。

本稿では、アクセシブル住宅の保障という観点から自立生活及びグループホームにおける住宅確保と住宅改修の課題について検討したい。このとき、筆者が行ってきたフィールドワーク調査と文献の分析結果に依拠する。フィールドワークは1) 2021年6月から2022年3月まで実施した京都府と大分県における自立生活センターによる国立病院機構・筋ジストロフィー病棟から自立生活への移行支援に関する調査研究（鈴木2022）（以下、自立生活センター調査）、2) 2022年2月から2024年3月まで実施した大阪府における知的障害者支援事業所による重度知的障害者の障害者支援施設から自立生活への移行支援に関する調査研究（以下、知的障害者支援事業所調査）である。

1. 住宅の確保

第一に、住宅の確保について検討しよう。

1. 1. 自立生活

まず、施設/病院あるいは家族同居から自立生活に移行する場合についてである。

障害者が自立生活をする場合には、生活保護を受給しながらの生活となることが多いため、保護の支給範囲の物件を探す必要がある。あるいは、身体障害者である場合は、マンションのエントランスやエレベーターの幅が、車いすが十分に入る余裕があるかどうかということが問われる。入り口や風呂に段差がある場合も問題となる。駅やバス停、医療機関へのアクセスといった交通の利便性、道路に段

差がないことといった周辺のバリアフリー環境も重要になる。

このようなアクセシブル住宅を探すことが自立生活支援を行う際の課題となっている。筆者による自立生活センター調査では、事業所と関わりのある不動産業者やURから物件が紹介されていた。知的障害者支援事業所調査では、大声を出す重度知的障害者の住宅を確保することが困難となっていたが、住宅を探す過程で、既にグループホームのための住居を貸与してくれている大家から一つの住宅を紹介してもらうことになった。

これらの住宅は事業所のインフォーマルなネットワークを通して紹介され、確保されている。ただし、ネットワークを利用できない事業所や個人の当事者/家族にとって住宅確保は困難な課題である。したがって、居住支援協議会や居住支援法人のネットワークを強化し、住宅セーフティネットの仕組みを整備することが緊急に求められている。行政と民間事業所の関係者が連携し、公的制度を活用した住宅保障システムを構築する必要がある。

自立生活センター調査では、別府市の自立生活センターが地元の不動産会社と融資する信用金庫の協力を得て、設計段階から当事者が関与し「バリアフリーマンション」を建設したことが分かった。例えば、入居予定をしていた人工呼吸器を使用する重度障害者の希望を伝え、住居の一部が改造されていた。すなわち、一つ目として、浴室は、浴槽をつけず、ストレッチャーのまま入れるように設計された。二つ目として、電源のコンセントプラグが一般の住宅より数多く設置された。これは、人工呼吸器関連機器専用のものを確保するための対応だった。このように、住宅を賃貸するだけではなく、民間事業所による協力を得ながら建設するという方法もアクセシブル住宅を確保する上で重要である。

なお、DPI日本会議(2023)は、一般の賃貸住宅でも段差を解消するように要望し、民間住宅のバリアフリー基準が障害者対象のものを創設すべく活動してきた。民間のアクセシブル住宅の数を増やしていくための取り組みも求められる。

1. 2. グループホーム

次に、グループホームを活用した生活について検討しよう。グループホームは、障害者権利条約やガイドラインでは「施設」と定義されている。ただし、グループホーム制度を廃止することが容易にはできない中で、グループホームを可能な限り社会一般の自立生活に限りなく近づける取り組みが求められている。

ところが、グループホームは障害者自立支援法制定以降、大規模し、施設基準が適用され施設化される状況がある。2006年1月8日に長崎県大村市の認知症高齢者グループホーム「やすらぎの里さくら館」での火災で死者7名の犠牲者が出たことが契機となり、障害者対象のグループホームの消防設備は入所施設と同等の基準が適用されることになった。

2007年6月13日に「消防法施行令の一部を改正する政令」(平成19年政令第179号)と「消防法施行規則の一部を改正する省令」(平成19年総務省令第66号)の解釈通知が出され、グループホームは「社会福祉施設」と定義され、障害者支援施設と同様に消防設備設置基準が強化された。具体的には、障害程度区分4以上の人が8割を超えるグループホームは、1) 延べ面積 275 m²以上の場合(平成27年にこの条件は撤廃)にスプリンクラー設備、2)自動火災報知設備、3)消防機関へ通報する火災報知設備、の設置が義務化された。障害程度区分4以上の人が8割を超えないグループホームは、1) 延べ面積6,000m²以上にスプリンクラー設備、2) 300m²以上に(平成27年に「利用者を入居させ、若しくは宿泊させるもの、又は延べ面積が300 m²以上のもの」に変更)自動火災報知設備、3) 500 m²以上に消防機関へ通報する火災報知設備、の設置が義務化された。

2008年6月には、神奈川県綾瀬市の知的障害者グループホームの火災が契機となり、建築基準法に基づきグループホームを「寄宿舍」/「共同住宅」/「児童福祉施設等」と規定する自治体が全国でみられるようになった(一般社団法人日本グループホーム学会2012)。一般の「住宅」とは異なり、

障害者支援施設と同様の「児童福祉施設等」と規定された場合だけでなく、「寄宿舍」/「共同住宅」と規定された場合も、「木造建築物である特殊建築物の外壁等」「耐火建築物又は準耐火建築物としなければならない特殊建築物」「共同住宅の界壁」「廊下の幅」「2以上の直通階段」「排煙設備」「非常用照明」「階段の幅、蹴上げ、路面」「建築物の界壁等」などが各条件に応じて設置することが義務付けられた。

厳格な施設基準を満たす住宅自体が既存物件の中では数が少なく、設備を設置するにしてもコストがかかり、社会一般の人々が利用する小規模住宅をグループホームとして賃貸することが困難な状況が生じた。1989年のグループホームは制度開始当初、『グループホームの設置・運営ハンドブック』では「4～5人を標準とします。(4人未満は認めません。6～7人でも世話人は一人です)」(厚生省児童家庭局障害福祉課監修1989:70)と明記されていた。ところが、社会福祉施設等調査のデータを分析すると、2021年時点で6名以上の住居数は全体の44.0%(12,493箇所)、6名以上住居の定員数は全体の60.5%(97,302名)となり過半数を遥かに超えている。グループホームの居住支援サービスを開始するには、施設基準を満たした比較的規模の大きな建物を建設せざるを得なくなったことが、グループホームが大規模化した要因の一つと考えることができる。

したがって、グループホームの小規模で家庭的な住宅環境を保障するためには施設基準を見直し、設備の設置が必要な場合には、行政が責任をもって補助をする社会的仕組みが重要だ。グループホームを限りなく社会一般と平等な住宅に近づける政策が求められる。

2. 住宅の改修

第二に、住宅の改修について検討しよう。

住宅改修のための補助金制度は、自治体ごとに制度の内容や対象が異なる。例えば、京都市重度障害者住宅環境整備費助成事業を考えてみよう。助成対象となる住宅環境整備は1) 住宅改造、2)

移動設備設置(天井走行型リフト、段差解消機、階段昇降機等)となっており、重度の身体障害者や知的障害者を対象とする。ただし、助成は原則として「1世帯につき1回に限るものとする」と規定されている。また、生活保護法による被保護世帯の場合は、助成率の限度額は住宅改造50万円、移動設備65万円となっている。利用制限があることや利用額が低いという課題は、他の自治体でも同様である。現代社会では住居を複数回引越すのは一般的に行われていることであり、社会一般のライフスタイルを想定しながら、複数回の利用や利用限度額の増額を検討すべきである。

大声を出すといった特性のある強度行動障害のある重度知的障害者には防音設備を設置することが必要な場合があるが、自治体の制度では防音を目的とした利用ができない場合が多い。しかし、筆者による知的障害者支援事業所調査を通して、大阪府立の障害者支援施設からの地域移行に関しては、利用者地域移行支援事業費補助金が活用できることが分かった。当該補助金交付要綱には「利用者がその障がいの特性に応じた適切なサービスが受けられる環境を整え」、「利用者の地域生活への円滑な移行を進めることを目的とする。」と記されている。さらに、「この要綱において、『事業者等』とは、法人であって、障がい者グループホーム等において、自らが事業主体として共同生活援助その他の指定障害福祉サービスを行うものをいう。」と記されており、グループホームだけではなく、重度訪問介護を含む在宅福祉サービスを行う事業も補助の対象である。補助金の額は最大180万円であり、改修経費の全額が支給され、防音設備の設置も助成対象となっている。こうした多様な目的で利用でき、更には補助額が充実している制度が他の自治体でも求められる。

ただし、大阪府の当該補助を受ける際には、住宅は法人が契約をしている必要があり、地域生活支援をする事業所が賃貸契約を交わしている。ガイドラインでは「入所施設を退所する人は、法的拘束力のある賃貸契約または所有権契約を結ぶ権利を享受すべき」と明記されており、本人が契約主体と

なることが目指されている。法人契約という形態はアクセシブル住宅の規定とは異なり、自らの家で暮らすという自立生活の考え方と矛盾する。本人が契約主体となっても、補助を受けられる制度設計が求められるだろう。

おわりに

本稿では、自立生活及びグループホームの1)住宅確保と2)住宅改修の課題について検討してきた。特定非営利活動法人抱樸(2020)によれば、居住支援とは、ハードとしての「住宅の確保」とソフトとしての「安定的・継続的な暮らしの確保」である。したがって、住宅の確保や改修というハード面だけではなく、「安定的・継続的な暮らしの確保」のためのソフト面の整備が不可欠である。本稿では論じることができなかったソフト面の課題としては、1)重度訪問介護などの居宅介護サービスの必要な支給量の確保、2)居宅介護サービスを担う介助者の確保や養成などの問題を検討することが求められる。

障害者権利条約における第19条の自立生活と地域インクルージョンを実現させるためには、住宅セーフティネット制度と障害者総合支援法などの法制度とを有機的に展開させながら、居住支援の仕組みを整備することが求められるだろう。■

《引用文献》

- DPI 日本会議 (2023) 『A Voice of Our Own』 DPI 通信 Vol5
- 一般社団法人日本グループホーム学会 (2012) 『平成24年度グループホーム及びケアホームにおける支援に関する実態調査』
- 厚生省児童家庭局障害福祉課監修(1989) 『グループホームの設置・運営ハンドブック—精神薄弱者の地域生活援助—』
- 長瀬修・東俊祐・川島聡編 (2012) 『障害者の権利条約と日本 - 概要と展望』 生活書院。
- 鈴木良 (2022) 『自立生活センターによる国立病院機構・筋ジストロフィー病棟から自立生活への移行支援に関する調査研究～ With コロナ時代に向けて』 DPI 日本会議 「with コロナ時代のオンライン地域移行支援制度モデル構築事業」 (日本財団・2021年度助成事業) 調査委託事業報告書
- 特定非営利活動法人抱樸 (2020) 『居住支援の在り方に関する調査研究報告書』 令和元年度生活困窮者就労準備支援事業費等補助金 社会福祉推進事業

選挙で投票先を選ぶということ

—知的障害者の政治参加の観点から—

堀川 諭

京都産業大学外国語学部教授

このところ選挙が「荒れている」と感じる。7月7日投票の東京都知事選挙には過去最多の56人が立候補し、選挙ポスターの掲示板に同じポスターが何枚も貼られたり、みだらな画像が貼られたりして、都の選挙管理委員会に多くの苦情が殺到する事態になった。4月に行われた衆議院東京15区補欠選挙では、ある政治団体の代表らが、ほかの立候補者が街頭演説をしている近くで拡声器を使って大音量で演説し、選挙活動を妨害する行為を繰り返したとして逮捕された。2022年の参議院議員選挙の比例区では、暴露系ユーチューバーとして知られた「ガーシー」こと東谷義和氏が個人名で約28万票を集めて当選したが、一度も登壇しないまま除名処分となる異例の出来事もあった。

「選挙とはいったい何なのだろうか」。「投票する意義はどこにあるのか」。「投票先はどのように選べばいいのだろうか」。「荒れた選挙」に直面して、われわれはこのような根本的な問いと向き合う機会

を得たともいえる。そして、こうした問いは、知的障害者の政治参加の観点から見ても、切実な重要性を帯びている。多くの国民が「選挙とは」、「投票先を選ぶとは」について考えるようになれば、社会全体にとっての民主主義が成熟するだけでなく、知的障害者の政治参加の促進にもつながるものと考えている。

知的障害者、低い投票率

知的障害のある人は選挙の際、あまり投票に行っていない、あるいは、行けていないようである。知的障害者向けの投票支援が盛んな東京都狛江市は2023年の市議会議員選挙の際に、障害種別ごとでも投票率を調べた。その結果、市全体の投票率は50.7%だったが、障害のある人の投票率は46.9%。中でも知的障害者の投票率は37.7%だった。身体障害者の47.5%、精神障害者の50.4%と比べて際立って低い数字だった。知的障害者の投票率を障害の程度ごとに見てみると、最も軽い4度の人が46.9%、3度が36.1%、2度が18.9%、最も重い1度が6.6%となっており、知的障害が重くなればなるほど投票に行っていない実態も明らかになった。

横浜市も同じ年の市議会議員選挙の際に、要介護認定を受けている人及び障害者の投票状況を調べている。それによると、やはり知的障害者の投票率の低さが浮き彫りになっている。全有権者の

ほりかわ さとし

早稲田大学第一文学部ドイツ文学専修卒業。時事通信外信部記者、ニューヨーク特派員、ベルリン特派員等を経て、2018年に京都産業大学に着任。仕事の傍ら、放送大学大学院文化科学研究科修士課程修了、立命館大学大学院先端総合学術研究科一貫制博士課程修了。博士(学術)。現在、京都産業大学外国語学部教授。立命館大学生存学研究所客員研究員。専門は情報保障論、メディア研究。

著書に『知的障害者と「わかりやすい選挙」—新しい権利保障としての「狛江モデル」構築の軌跡』(生活書院、2024年)など。

投票率42.8%に対し、知的障害者は27.5%で、身体障害者の36.5%、精神障害者の36.7%を大きく下回った。知的障害の程度ごとの投票率も狛江市の場合と同じ傾向を示しており、軽度の39.1%から障害の程度が重くなるに従って投票率は低下し、最重度で6.1%まで落ち込んでいた。

このような調査が行われ、結果が出てきたことはとても意義深い。知的障害が理由となって投票に行くことができていないとしたら、具体的に何が問題になっているのか、どうすればその問題を取り除くことができるのか、こうしたことを考えていくきっかけを得たことになるからである。自治体によるこの種の調査はこれまで見られなかったため、狛江市と横浜市の動きは大きな前進と言える。データで示された以上、放置するわけにはいかない。今後の対応が不可欠になっている。

狛江の先進的取り組み

知的障害者のための投票支援では狛江市が先進地とみなされてきた。取り組みの経緯や内容については拙著「知的障害者と『わかりやすい選挙』」(生活書院)をお読みいただければと思うが、ここでは狛江市の取り組みの全体像と私が特に重要と考えるいくつかの点をお伝えしたい。

狛江市の取り組みのきっかけは2013年の成年被後見人の選挙権回復である。それ以前は、知的障害などがあって成年後見制度に基づく後見人が付いている人は投票することができなかったが、法改正によって後見人が付いていても投票できるようになった。この変化は障害者の参政権保障などの観点から歓迎すべきこととして当時取り上げられたが、「これで一件落着」としなかったのが狛江市である。選挙権が回復したからといって、それで当事者は問題なく投票できるだろうか。難しいのではないか。そのように当時の市役所幹部職員が考えて、一連の支援が始まり、市役所と知的障害者の親の会、施設、社会福祉協議会が連携を取りながら、投票支援プログラムを充実させてきた。

狛江市では投票支援をふたつに分けて整理して

いる。ひとつは投票行為のバリアフリーを実現すること、もう一つは投票先の判断材料となる情報のバリアフリーを実現することである。前者に関しては、模擬投票が代表的な支援例となる。知的障害のある人にとって、慣れない環境では緊張してしまい、やろうと思ったことができなくなってしまうことがある。そのため、本番の投票を迎える前にいちど模擬的に投票を経験しておくことは大きな安心感につながる。そうした考えから、狛江市では選挙管理委員会の協力のもと、市職員も参加する形で当事者が本番同様の流れで投票練習できる機会を設けてきた。また、代理投票をお願いしたい人がその意思表示をスムーズに行えるよう、狛江市では投票支援カードも用意している。これは、事前に市のホームページから印刷しておき、「代理投票を希望します」の「はい」に丸印を付け、それを投票所で提示すれば、それ以上のやりとりなく補助者に付いてもらうことができる。こうした支援は、投票用紙を投票箱に入れるまでの「行為」に関わるものである。

情報のバリアフリーに関しては、「わかりやすい演説会」や「わかりやすい政見動画」、「わかりやすい選挙広報誌」がある。知的障害者にとっては、選挙の際に一般向けに提供される情報はなかなか理解しづらいのが実態である。例えば、選挙公報は各立候補者に割り当てられた紙面上のスペースに経歴や公約が詰め込まれており、それらを読み解き、他の立候補者の内容と比較し、自分の考えに合った立候補者を探し出すのは容易ではない。政見放送や一般向けの演説は言葉遣いが難しかったり、時間が長く集中力が保てなかったりして、知的障害者にとって便利な情報とは言い難い。そのため、「わかりやすい演説会」や「わかりやすい政見動画」では、立候補者一人当たりの割り当て時間を短くしたうえで、どのように語ると知的障害者にとって理解しやすいかというノウハウを事前に立候補者に提供して情報の分かりやすさを高めようと努めてきた。「わかりやすい選挙広報誌」に関しては、一般向けの選挙公報では情報が多すぎるため、掲載する情報を絞ることを重視してきた。障害当事者が知りたいと思っていることをある程度、事前の調査を通じて把

握したうえで、主催者側が厳選した質問項目を立候補者に伝えて記載してもらう形式になっている。また、この「広報誌」に関しても、立候補者に前もって情報の分かりやすさについてのガイドラインを渡し、フォントサイズや色使い、文章の長さなどに配慮してもらえるよう工夫している。

知的障害者とひと口に言っても、障害の程度はさまざまで、それぞれに支援のニーズは異なる。模擬投票は重い知的障害のある人にとっても、投票所での一連の動きに慣れ、混乱なく本番の投票を行えるようにするうえで非常に有効であると、支援関係者から評価されている。一方、「広報誌」は情報量を絞り、簡単な言葉遣いで書いてもらえるようお願いしているとはいえ、文字情報であることには変わりないため、ある程度文字を読める軽度知的障害者が主な対象になっている。ただ、掲載されている立候補者の顔写真は、選挙公報のものよりも表情豊かな写真を掲載してもらえるよう立候補者に依頼しており、実際に立候補者の人柄がより伝わりやすいものになっている。こうした写真から、比較的重い知的障害のある人もなにがしかの印象を受け取って、投票する人を決めているケースもあるようである。また、「わかりやすい演説会」という立候補者本人に会える機会が設けられていることは、知的障害当事者にとって持つ意味が大きいようである。立候補者と場を共有し、肉声で公約を聞くことで人物の善し悪しが判断しやすくなるという受け止めが障害当事者からも聞こえてきている。

投票支援の根拠

なぜ知的障害者のために投票支援を行うことが必要なのか。単純に言ってしまうと、当初の市幹部職員の問題意識が示すように、「『どうぞ権利を行使してください』と言われても行使できないでしょう。だから支援をするのです」ということに尽きるわけだが、最初期の取り組みの企画書を見ると、主催者の考え方が具体的に見えてくる。

最初の「わかりやすい演説会」の企画書は、現状の一般向け選挙情報だけでは「本人の意思決定

が困難である」として意思決定支援の重要性を指摘している。さらに、「障害者権利条約の趣旨を具現化する」ことが必要であり、「社会参加の保障」を進めることを訴えている。

一般的に、意思決定支援の大切さは日常生活場面で語られることが多い。厚生労働省の資料などによると、食べ物、洋服、学ぶこと、仕事、行きたい場所、移動方法、暮らす場所、お金の管理、福祉や医療サービス、そういったものの選択において、本人には意思があり、決める力があるという前提に立ち、必要な情報を適切な形で提供し、本人の意思決定をサポートするというふうに理解されているとみなしていいだろう。こうした性質を持つ意思決定支援について、狛江市では選挙の投票という文脈でも行っていくことが重要であると当初から考えていたことが分かる。

また、障害者権利条約の第29条「政治的及び公的活動への参加」は、他の者との平等を基礎として、政治的及び公的活動に効果的かつ完全に参加することができること（障害者が投票し、及び選ばれる権利及び機会を含む）を確保することと明記しているほか、投票の手続き、設備及び資料が適当で利用しやすいものであり、また、その理解及び使用が容易であることを確保することも求めている。狛江市で実践されてきた知的障害者向け投票支援はこうした考え方に沿ったものであることも、これまでの取り組みからうかがえる。

他自治体の動き

狛江市の取り組みが知られるようになってから、後に続こうという自治体が出てきている。札幌市の知的障害者の福祉団体「手をつなぐ育成会」が2023年の市長選挙の際に、狛江市同様の「わかりやすい選挙広報誌」を作成したことが一例である。ただ一方で、計画は描いたものの、思うように進まないところもある。

愛知県小牧市の障害者団体連絡会は2023年度の事業として、当事者アンケートや「選挙のバリアフリー」についての講演会、「わかりやすい選挙

広報」の作成、投票支援マニュアルの作成などを企画し、市の市民活動助成金に事業費補助を申請した。しかし、結果として、「わかりやすい選挙広報」の取り組みは助成金の対象外とされた。同連絡会の報告書によると、「政治活動にあたらないうか、特定の候補者に利することにならないようにすることができのうか」という点を懸念され、公費を支出するのは適当でないと判断されたもようである。

狛江市のケースも含め、候補者情報に関する知的障害者向け投票支援の最近の取り組みは、選挙の告示・公示日までにやってしまうという方針が基本的に採られている。告示・公示日以降は、公職選挙法のさまざまな縛りがかかるため、法に抵触する事態は避けようという考えからである。その結果、「わかりやすい選挙広報誌」を作成する場合、まだ立候補者が正式に確定していない段階で、立候補「予定者」に依頼を出し、告示・公示日までに広報誌の作成・配布を終えるスケジュールで行われている。そのため、広報誌に掲載する立候補者に漏れが出る可能性は排除できず、この点が公正な選挙事務の遂行を最重要視する自治体にとって気がかりになっているもようである。小牧市とは別の自治体でも、障害者団体が企画した候補者情報の提供に選挙管理委員会から事実上のストップがかかった例もある。

狛江市の「わかりやすい選挙広報誌」の作成にも公費は入っていないが、小牧市のケースは投票支援にどこまで自治体が関与できるかについての自治体側の認識を示す出来事と言える。

ただ、選挙の際に、情報アクセスに困難のある知的障害者も公平に取り扱うことを考えると、現状には大いに問題がある。

公職選挙法は、公式の選挙公報の発行は1回のみとしているため、知的障害者向けの「わかりやすい選挙広報誌」を自治体が主体となって発行するわけにはいかない、というのは一見理解できる。ただ、選挙期日や候補者の略歴及び公約などを点字化した冊子や音声データを視覚障害者らに提供していることと比べれば、知的障害者のニーズへの対応が不十分であることは認識しなければならない

だろう。

投票能力、選び方

最後に投票能力について触れておきたい。投票する権利があるのだから、その権利を行使しやすい環境を整えていくべきである。知的障害者向け投票支援は、障害者権利条約などに論拠を求めつつ、そのような発想で行われてきた。ただ、そんなにすんなりとは事が運ばない面もある。重度知的障害者の投票率が際立って低いことが、そのあたりの現実を示している。重い知的障害のある人はおそらく選挙制度や政治の争点を理解できないだろう。だから、「投票は無理」というふうに周囲の人たちが考える。そういう声を筆者はたびたび聞いてきた。ただ、それで「仕方がない」と片付けていい話だろうか。

選挙制度をよく理解せず、自由民主党と立憲民主党の違いも分からない若者が選挙啓発の対象になり、学ぶことのないまま投票したとしても、投票に行ったことを評価される一面もある。投票に行ったことがきっかけとなって政治に関心を持ち、将来的に良き社会の担い手として育ってくれる可能性にかけているということが投票を促す理由になっているのだろうか。重い知的障害者にはそのような期待をかけづらいから、積極的に投票を呼び掛ける対象にはなりにくい、ということになるのだろうか。

インクルーシブ社会においてはもちろん知的障害者もメンバーの一員だが、政治や投票の文脈でインクルーシブ社会は知的障害者、とりわけ重度知的障害者をどのように位置づけるのだろうか。重度知的障害者が投票することにも意義があるはずである。あいまいにすることなく、その意義について幅広く認識を共有できる場所を見出したい。そうすることが、皆にとっての「選挙とはいったい何なのだろうか」、「投票する意義はどこにあるのうか」、「投票先はどのように選べばいいのだろうか」、そして、「われわれが生きる社会とは何なのうか」という問いへの答えを見つけることにも貢献するものと考えている。■

《参考文献》

堀川諭（2024）『知的障害者と「わかりやすい選挙」—新しい権利保障としての『粕江モデル』構築の軌跡』生活書院

小牧市障害者団体連絡会・特定非営利活動法人で・ら・しえん（2024）「選挙のバリアフリー推進事業実績報告書」

厚生労働省「意思決定支援の基本的考え方—だれもが『私の人生の主人公は、私』」

<https://www.mhlw.go.jp/content/001131602.pdf>

NHK（2023）「障害者投票実態 障害重いほど投票率低い傾向に 粕江市が調査」

<https://www3.nhk.or.jp/shutoken-news/20230731/1000095367.html>

横浜市（2024）「要介護認定を受けている方及び障害のある方の投票状況調査」

<https://www.city.yokohama.lg.jp/city-info/senkyo/data/touhyoujoukyouchousa.html>



障害のある人にとって「スポーツ」とは

内田 匡輔

東海大学体育学部体育学科教授

日本における 「障害のある人のスポーツ」の始まり

2020年に予定されていた東京オリンピック・パラリンピック（以降オリパラ）は、新型コロナウイルスの影響を受け、2021年に開催された。このオリパラの10年前、2011年（平成23年）に、スポーツ基本法（以降「基本法」）が制定され、現在のスポーツ庁が2015年（平成27年）に設置されている。

スポーツ庁は、基本法で制定された、「国民が生涯にわたり心身ともに健康で文化的な生活を営む」ことができる社会の実現に向けて、「すべての国民のスポーツ機会の確保」などを目的とし設置されている。スポーツに関する施策を総合的に推進するための行政組織であるスポーツ庁は、基本法をもとにした「スポーツ基本計画」を策定し、目標達成に向けて取り組んでいる組織である。ちなみに現在

は、第3期スポーツ基本計画が策定され、進行中である。

この基本法は、1964年に開かれた東京オリンピックの開催にあわせ1961年に制定された、「スポーツ振興法」を改正する形で制定されている。この「スポーツ振興法」ができた、1961年（昭和36年）には、すでに国民体育大会、いわゆる国体は行われていた（現在は国民スポーツ大会）。この大会を支えていた日本体育協会（現在は日本スポーツ協会）は、当時50周年を迎える歴史があったが、その歴史の中に、障害のある人たちのスポーツはなかった。障害者のスポーツ大会として、日本国内で初めて組織的に開催されたのは、1965年の岐阜大会からになる。この岐阜大会開催の背景には、1964年の東京大会で行われた国際身体障害者スポーツ大会（現在のパラリンピック）がある。このパラリンピック東京大会が、障害者への理解と関心を高めることに大きく寄与したと判断した、厚生省（現在の厚生労働省）は、各都道府県知事や指定都市市長に大会実施の通達を発出している。この通達を受け、岐阜大会以降、障害者のスポーツ大会は、毎年開催され、障害のある人のスポーツを支える一翼を担っている。現在は、身体障害だけでなく知的障害、精神障害も含めた大会へと名称や規模が変更され、夏季だけでなく冬季大会も開催されてきている。概要ではあるが、これが組織的に取り組まれてきた日本の障害者スポーツの始まりである。

うちだ きょうすけ

筑波大学大学院修了（体育学）。専門分野は、アダプテッド・スポーツ科学。筑波大学附属ろう学校（現 聴覚特別支援学校）中学部保健体育科教諭等を経て、現職。東海大学キャンパスライフセンター所長・インクルージョン推進室室長。

著書に『教養としてのアダプテッド体育・スポーツ学』（2018年 大修館書店、共著）『体育科教育学入門 三訂版』（2021年 大修館書店 共著）、『部活動指導員ハンドブック（基礎編）』（2020年 ミネルヴァ出版 共著）など。

図1 成人のスポーツ実施率の推移

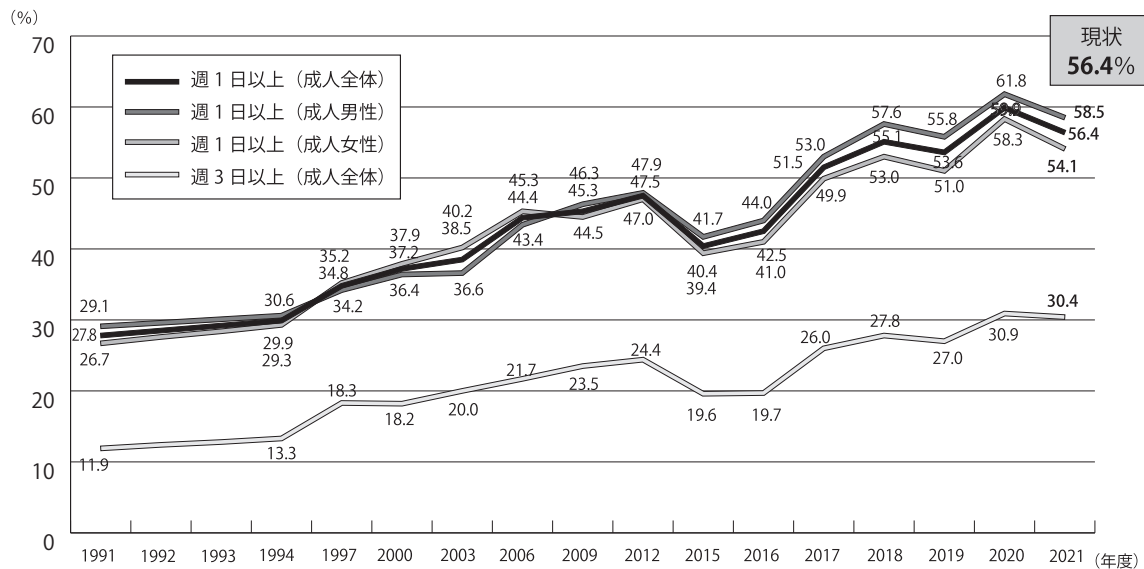


図2 障害者のスポーツ実施率の推移

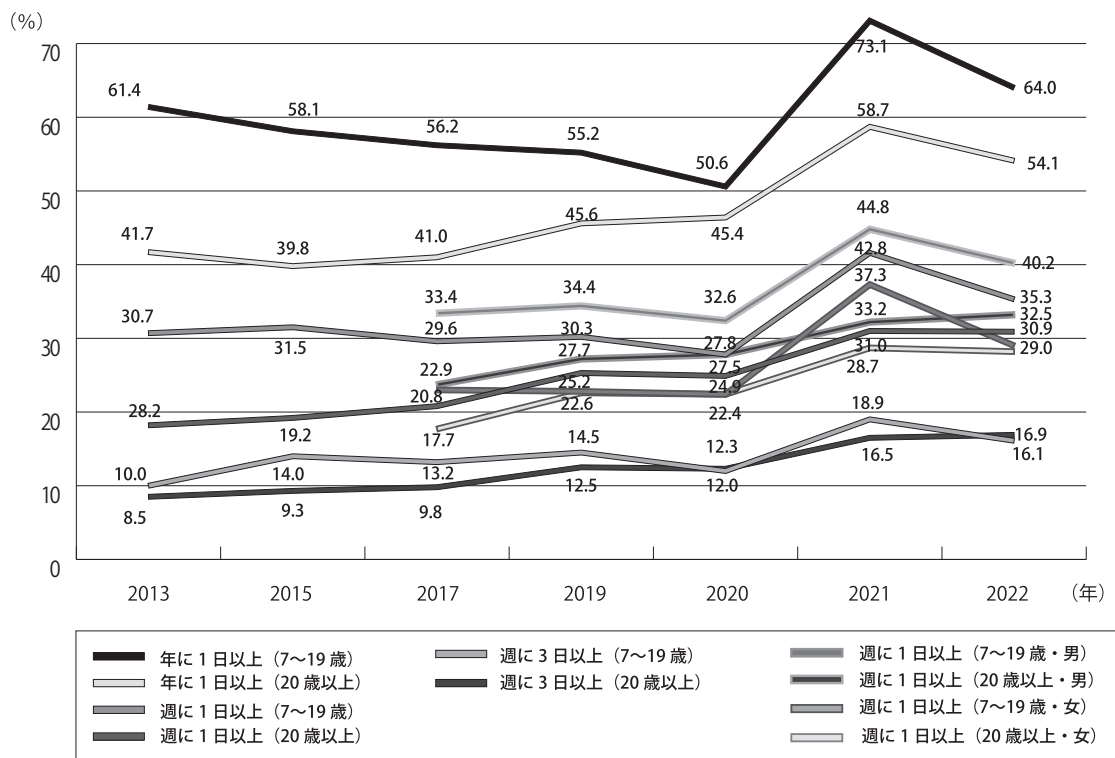


図1・図2 出所:スポーツ庁 「スポーツ実施率」

https://www.mext.go.jp/sports/b_menu/sports/mcatetop05/list/1371920.htm (2024年7月11日最終閲覧)

「する」スポーツの観点から

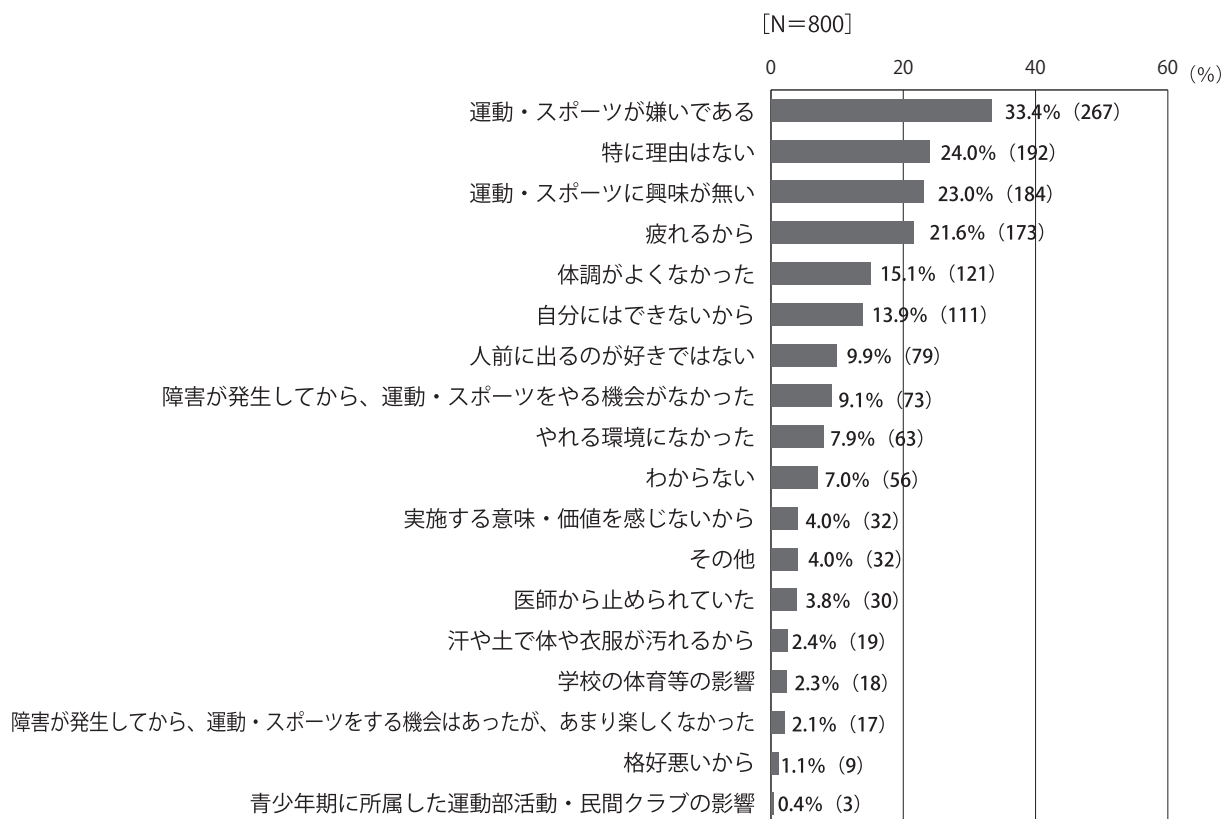
2015年のスポーツ庁設立以降、国民が等しくスポーツに親しむ権利として「スポーツ権」という言葉が取り上げられるようになった。この「スポーツ権」は、基本法の前文と第二条に「スポーツを通じて幸福で豊かな生活を営むことは、全ての人々の権利」

と初めて記され、法的にも保障された権利として考えることができる。

スポーツには、「する」だけでなく「みる」「支える」といった多様な楽しみ方があり、その全てにおいて国民が等しく親しむ権利として、保障されなければならない。

ここでは、「する」という観点から障害のある人のスポーツを考えてみたい。

図3 障害者がスポーツを行わない理由



出所:スポーツ庁委託調査 「障害児・者のスポーツライフに関する調査研究推進」
https://www.mext.go.jp/sports/content/20230322-spt_kensport01-000013088.pdf (2024年7月11日最終閲覧)

図1と図2(スポーツ庁2022)の令和4年の値と比較すると、障害者のスポーツ実施率は高く見える。しかし、最も高い数値は、7～19歳が年1日以上スポーツ実施率である。7～19歳は、学校に通う年齢の子どもたちを指しており、体育実技の授業が行われていることから、年1日以上スポーツを行ったと答える割合は、限りなく100%に近いはずである。しかし、調査の通り、7～19歳の障害のある人の3割以上が、年に1日もスポーツを行っていないと答えていることは重く受け止める必要があると考えている。授業で行われた体育実技は、スポーツとして捉えられていないとすれば、スポーツ権だけでなく、学ぶ権利の侵害の可能性もある。

さらに、成人した障害者が、週に1日以上スポーツを行うと答えた割合は30.9%であり、成人の実施率が56.4%であることと比べれば、倍近い差がある。

このように、障害のある人のスポーツを、「する」と

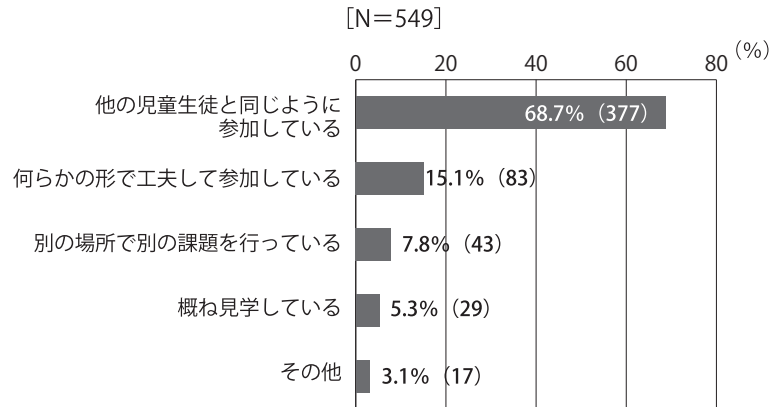
いう観点から考えると、スポーツの「学習権」が保障されていないという大きな問題が現れるのである。

障害のある人がスポーツを行わない背景

次に、障害のある人たちが、スポーツを行わない背景について考える。図3(スポーツ庁 2022)は、障害のある人(児童・成人)の中で、スポーツを行わないと答えた理由である。この理由の上位に挙げられた2つの理由について掘り下げて考えたい。

まず、理由で最も多かったのは、「運動・スポーツが嫌いである」。この「好き」や「嫌い」という感情が惹起される背景には、その感情を支える体験がある。当然だが、不快な体験をしている人が、スポーツを好んで行うことはないと考えて良い。すなわち、障害のある人は、本人にとって不快な運動・スポーツを通して、“好きになれない体験”をしているということである。さらに学齢期の体育・保健体育は、すべ

図4 体育授業の参加状況



出所：スポーツ庁委託調査「障害児・者のスポーツライフに関する調査研究推進」

https://www.mext.go.jp/sports/content/20230322-spt_kensport01-000013088.pdf（2024年7月11日最終閲覧）

での学校種において必修である。そのように考えれば、必修の体育・保健体育の授業で、運動・スポーツが好きになれない体験をさせられているとも考えられる。このような体験をさせられていることは不幸である。

ただ、この「嫌い」という理由の背景には、体育・保健体育の授業を、全ての子どもたちが「好き」になれるように実施できない教員の資質不足もある。故に、障害の有無に関わらず、スポーツを行わない背景を解消できる教員養成は、「学習権」の保障という観点からも問題を抱えている状況がある。すなわち、全ての子どもに対して、体育・保健体育の授業内容を保証し、児童生徒の安心安全を保障する、“良質な体育・保健体育授業”を実施できる教員養成に問題を抱えていることが浮き彫りになっているのである。

次に多い理由は、「特に理由はない」である。理由がなく「嫌い」と答える背景には、「嫌い」のような、感情が惹起される背景がない、すなわち、体験すらしていない可能性が考えられる。体験した上で、「好き」「嫌い」という考えに至ったのであれば、内容の良し悪しは別にしても、運動・スポーツを体験することはできている。この「特に理由はない」には、この体験すらない、またはそのような感情に至る体験ではないという、問題が隠れている。これが、学齢期の体験だとすれば、学校での体育・保健体育は、必修

科目として、着実に遂行されているのかということに疑念が浮かぶ。

これら2つの理由の背景を掘り下げて考えると、わが国では、学齢期から、障害のある人に、良質な運動・スポーツが届いていないことが、明白である。さらには、その影響として生じている、運動・スポーツを行わない人の存在を看過しているとも捉えられる。

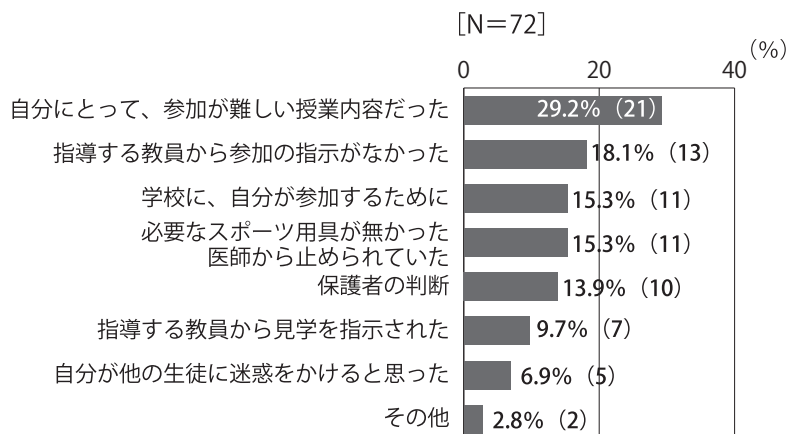
では、学齢期の体育授業は、どのような状況にあるだろうか。図4からは、8割以上の児童生徒が、体育の授業に参加している状況がわかる。しかし、全体の1割は体育授業に参加できていない児童生徒の状況もあり、その理由が図5に示されている。

最も多かった理由は「自分にとって、参加が難しい授業内容だった」である。これは先述したとおり、良質な体育・保健体育の授業が提供できていないことを証明する回答として受け止めたい。

次に多かった理由は「指導する教員から参加の指示がなかった」である。非常に衝撃的な回答でもあり、重たい事実である。教員が参加の指示をしないということは、授業内で児童生徒を無視しているとも受け止められる回答である。

このように障害のある人たちがスポーツを行わない背景について省察すると、「スポーツ」に触れる機会や実施上の配慮が提供されていない実態や様子を確認できるのである。

図5 体育授業に参加できなかった理由



出所:スポーツ庁委託調査 「障害児・者のスポーツライフに関する調査研究推進」

https://www.mext.go.jp/sports/content/20230322-spt_kensport01-000013088.pdf (2024年7月11日最終閲覧)

障害のある人のスポーツと共生社会

「共生社会」とは、「これまで必ずしも十分に社会参加できるような環境になかった障害者等が、積極的に参加・貢献していくことができる社会である。それは、誰もが相互に人格と個性を尊重し支え合い、人々の多様な在り方を相互に認め合える全員参加型の社会である。このような社会を目指すことは、我が国において最も積極的に取り組むべき重要な課題である。」(文部科学省 2012)と説明がある。これまで十分に社会参加できなかった障害者が、積極的に参加・貢献していく共生社会に近づくことは、これまでに述べてきた、「する」スポーツの差や、行わない背景など、さまざまな課題を解消するムーブメントに寄与すると考えたい。

第3期スポーツ基本計画の策定にあたり、第2期の総括的評価がなされている(スポーツ庁2022)。その「(2) スポーツを通じた活力があり絆の強い社会の実現」という中には「共生社会の実現については、障害者や女性のスポーツ実施率が増加傾向にあるものの相対的に低く、引き続き環境構築に向けた取組が必要。」と述べられている。この環境構築にあたって、障害者差別解消法(以下 解消法)への理解が必要になる。

解消法は、国連で採択された障害者権利条約

の批准を受けて国内法を整備された法律である。この解消法には大きく「不当な差別的取扱いの禁止」と「合理的配慮の提供」が求められている。

合理的配慮とは「障害のある子どもが、他の子どもと平等に『教育を受ける権利』を享有・行使することを確保するために、学校の設置者及び学校が必要かつ適当な変更・調整を行うことであり、障害のある子どもに対し、その状況に応じて、学校教育を受ける場合に個別に必要なとされるもの」(文部科学省 2012)としており、合理的配慮の否定は、差別的取扱いに含まれることになる。

例えば、体育実技の授業を行うにあたり、障害のある子どもは、参加しているだけでなく、授業で学び、「できること」や「わかること」があり、成長に資する授業が実践され、初めて、学習が保障されているのである。すなわち、スポーツに触れる機会がないということや、スポーツ実施上での配慮がない学習は、差別が解消されておらず、法的に問題を抱えた状況があるということになる。

障害モデルと体育・スポーツ

「障害」について、厚生労働省は、医学モデルと社会モデルを挙げて説明している(厚生労働省2002)。医学モデルでは「障害(disability)を病気や傷害、その他の健康状態から直接引き起こされた

人の特性」とし、社会モデルでは、「障害を社会によって作られ、個人の属性では全くないもの」としている。いずれのモデルも単独では十分ではなく、障害とは、「常に、個人の特性と個人が生活している全体的な背景の特性との間の相互作用である。」と説明している。

スポーツは、成人以降、社会の中で行われると考えれば、この社会モデルの視点で捉える必要がある。それは、スポーツが実践される過程に障害のある人が関わり、ルールや場の設定などが重要な視点だからである。その上で、個人の健康状態などと関連した“相互作用の視点”が問われる。障害のある人にスポーツが届かない原因として、この「相互作用の視点」でスポーツを捉えるという思考が欠けているのである。

例えば、脳性まひがあり、車椅子を使用する人がソフトボールを行う場合を考えてみたい。車椅子で守備を行う場合、障害の状況からボールのキャッチや送球が難しいという特性がある。そこで、例えば、大きめの段ボールを用意し、段ボールに当てたらアウトといったルールを加えてみるができる。素早い動きや力の調整が難しいという個人の特性(医学モデル)に基づき、ルールや用具を工夫することで、アウトに「できる」手段が増えれば、ゲームへの参加機会を獲得することにつながる。また、守備でアウトにする方法について体験し、難しさや面白さを知ること、プロ野球を観戦して楽しむことにもつながるかもしれない。何より、障害の有無に関わらず、相互作用を意識したスポーツの工夫が、多様なスポーツを保障することにつながるのである。

このようにルールを柔軟に変更・調整し、スポーツを行うことを、「アダプテッド・スポーツ」という。アダプテッド・スポーツとは、参加する個々人の実態(年齢、性別、知的発達段階、身体状況、運動技能等)に合わせて、スポーツ(ルール、技術、用器具や施設など)や教材、提供の仕方や指導方法を修正したり、創造することを指している(齊藤 2018)。アダプテッド・スポーツの考えに立つということは、障害の医学・社会モデルを念頭に置き、スポーツの実施や体育、保健体育の授業実践が可能になるということである。

もある。

最後に

本稿では、障害を「障がい」と表記せず、障害として記してきた。その理由は、日本の障害のある人たちには、依然として、障害に起因する不利益が存在しているからである。特に、本稿では、「スポーツ」が届いていない、行われていない、選択されていない状況をお伝えしてきた。

障害は「障りが害をなす」ことであり、「障り(さわり)」とは、本来、「邪魔をする」「へだてる」という意味である。邪魔があっても、隔てられていても、当事者に不利益がなければ、害は生じない。しかし、本稿でお伝えしてきた通り、「スポーツ権」という面では、「実害」を確認できる状況にある。

2022年に実施された、国連障害者権利条約対日審査の総括所見の中で、日本は64項目で懸念及び勧告を受け、さらに2項目では強く要請(urge)を受けている。その一つが、インクルーシブ教育を推進し分離教育を廃止することである。現在の日本は、特別支援学校と一般の学校がそれぞれ存在し、分離教育を行っていると評価されている状況にある。この分離教育が何をもたらしているのかを、スポーツを例に挙げて述べてきたが、大変厳しい状況にあることは言うまでもない。これこそが「実害」であり、障害のある人たちが、社会的な少数派(マイノリティ)として、見逃されてきた事実でもある。

障害のある人にとって「スポーツ」とは何か。それは、その国の文化が、少数派(マイノリティ)にも届いているという、一つの指標だと考えている。この視点から、私たちは、「スポーツ(sport)」を再度眺めてみる必要がある。この視点から再構築しなければ、これからのスポーツは、一部の“できる”人たちだけが享受する「矮小な文化」として価値づき、その他の“できない”人にとって、「届かない文化」となる可能性を否定できない。

東京2020以降、日本には、どのようなスポーツが根づき、育っているのだろうと疑いたくなる現実が、障害のある人と共に歩むと見えてくるのである。■

《参考・引用文献》

- 1) 日本パラスポーツ協会「パラスポーツの歴史と現状」
- 2) スポーツ庁「スポーツ実施率」
https://www.mext.go.jp/sports/b_menu/sports/mcatetop05/list/1371920.htm
 (2024年7月11日最終閲覧)
- 3) スポーツ庁委託調査「障害児・者のスポーツライフに関する調査研究推進」
https://www.mext.go.jp/sports/content/20230322-spt_kensport01-000013088.pdf
 (2024年7月11日最終閲覧)
- 4) 文部科学省「平成24年 中央教育審議会 特別支援教育のあり方に関する特別委員会」
https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/siryo/attach/1325884.htm
 (2024年7月11日最終閲覧)
- 5) 文部科学省「第3期 スポーツ基本計画」
https://www.mext.go.jp/sports/b_menu/sports/mcatetop01/list/1372413_00001.htm
 (2024年7月11日最終閲覧)
- 6) 厚生労働省「ICFのモデル」
https://www.mhlw.go.jp/shingi/2008/12/dl/s1210-6a_0005.pdf
 (2024年7月11日最終閲覧)
- 7) 齋藤まゆみ 編著「教養としてのアダプテッド体育・スポーツ学」大修館書店
- 8) 外務省 第1回政府報告に関する障害者権利委員会の総括所見
https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jinken/index_shogaisha.html
 (2024年7月11日最終閲覧)

