

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する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労務支援モデルと制度—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

しなくなつて、障害があつても「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つてきた。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つて、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ったといえるだろう。

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かつ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。
- 山村りつ編著 (2019) 『入門 障害者政策』