

2016年2月2日、『障がい福祉の歴史と札幌市の相談支援事業の歴史』

障害者福祉法制史

はじめに

－ 制度史を「振り返る」ことの意義 －

【社会福祉の二つの捉え方】

- ① 目的として捉える・・・「幸福」と同義・・・福祉は何を目指すか
- ② 実体として捉える・・・「制度的集合体」・・・福祉とは具体的に何を指すか



実体は・・・目で見える、手で触れることができる。



だから、「作ること」ができるし、「作り換えること」もできる。



「あきらめ」や「運命論」、「自己憐憫」から脱し、福祉の創造主体としての責任の自覚へ。

アウトライン

- 1 障害者福祉制度・障害者運動の始動
- 2 障害者福祉制度の拡充と障害者運動の活性化
- 3 転換期の障害者福祉施策
- 4 社会福祉基礎構造改革下における障害者政策
- 5 障害者権利条約批准に向かう国内法整備
- 6 今後の障害者政策の羅針盤とは？
- 7 まとめにかえて

障害者福祉の起源をどこに求めるか

- 障害者福祉の源流をどこに求めるのか

=どのような社会的対応を障害者福祉として捉えるのか

例えば・・・「障害者に特化した法制度の制定」を源流に置くと・・・

→身体障害者福祉法の制定=障害者福祉の起源

・・・「障害者に対する社会的支援施策・実践」を源流に置くと・・・

→養老律令の「鰥寡条」(かかじョウ)における減税措置



「障害者福祉の源流はどこまで遡れるか」 = 「障害者福祉とは何か」

1 障害者福祉制度・障害者運動の始動

	法 制 度	障 害 者 運 動
1945年	生活困窮者緊急生活援助要綱	
1946年	<ul style="list-style-type: none"> ・旧生活保護法 ・日本国憲法公布 (生存権保障の明記) 	<ul style="list-style-type: none"> ・ハンセン病療養所患者自治会発足 ・全日本ろうあ連盟結成
1947年	GHQ「鍼灸・按摩全面的廃止」の意向	
1948年		<ul style="list-style-type: none"> ・鍼灸術存続期成同盟結成 ・日本国立私立療養所患者同盟(現日本患者同盟)結成 ・日本盲人会連合結成

連綿と継承されてきた職業と文化を守るために・・・

我々八、日本盲人ノ福祉ト文化ノ向上ノタメ、平和ノ戦士タランコトヲ期スル。我々八、世界的標準ニ立ツ盲人社会立法ノ制定ヲ期スル。

	法 制 度	障 害 者 運 動
1949年	身体障害者福祉法制定 救貧対策から障害者福祉対策が分離	

この法律は、非常に大規模な而も不徹底な試みの一つである

・更生法＝援護内容と援護対象者の制限

「すべて身体障害者は、自ら進んでその障害を克服し、すみやかに社会経済的活動に参加できるように努めなければならない」(第2条)



「身体障害を克服し、経済的自立を援助するのが法の目的であり、積極的職業意欲のない者や職業更生できない重度障害者はこの法律の援助対象にならない」(松本征二『身体障害者福祉法解説』中央社会福祉協議会、1951年)

・対象障害種別の制限

視・聴力障害、言語機能、肢体不自由、中枢神経機能障害

・援助内容の制限

生計費および生活施設を含めない。

2 障害者福祉制度の拡充と障害者運動の活性化

	法 制 度	障 害 者 運 動
1947年	児童福祉法(知的障害児施設)制定	
1950年	精神衛生法制定	
1951年		全国国立らい療養所患者協議会結成
1957年	精神薄弱児通園施設制度化	「青い芝の会」結成
1959年		全国脊髄損傷者連合会結成
1960年	身体障害者雇用促進法制定 精神薄弱(知的障害)者福祉法制定	

精神科特例の規定へ
⇒ 民間精神病院の拡大・発展

- 施設の法定化を中心とした施設政策
- 障害種別による縦割り対策の起点
- 施設政策中心→コロニー政策へ

脳性まひ者の組織
↓
後発の障害者運動へ大きな思想的影響力を持つ

	法 制 度	障 害 者 運 動
1962年		国立身体障害者センター闘争開始
1964年		「マハ・ラバ」村開設
1965年	「精神薄弱者コロニー」答申	<ul style="list-style-type: none"> ・「青い芝の会」神奈川県連合会結成 ・全国精神障害者家族会連合会結成
1966年	「国立コロニーのぞみの園」建設決定	
1969年		仙台市で生活圏拡大運動開始

「障害者の楽園」と喧伝



しかし、北欧では既にこの時期、大型施設への批判とともに、ノーマライゼーション思想が台頭。

1973年より、「車いす市民全国集会」へ発展



障害者の生活圏における物理的環境の整備にとどまらず、広く障害者の生活権の確保に向けた主張へ。

	法 制 度	障 害 者 運 動
1970年	心身障害者対策基本法制定	<ul style="list-style-type: none"> ・「障害児殺し」事件 ・府中療育センター闘争開始
1973年	<ul style="list-style-type: none"> ・療育手帳制度要綱通知 	<ul style="list-style-type: none"> ・森永ヒ素ミルク訴訟 ・優生保護法改定反対運動拡大
1976年		<ul style="list-style-type: none"> ・「川崎バス乗車闘争」

本事件は、脳性マヒ者を<本来あってはならない存在>として位置づけてきた生産第一主義の現代社会の構造に起因するものである。被告である主婦もまた、この障害者に対する構造的抑圧の被害者の一人に他ならない。しかし、だからといって、この主婦に無罪の判決が下されるのなら、障害者を<本来あってはならない存在>に追い込む構造を再強化してゆくことにつながる。したがって、被告に対して「法に照らして厳正なる判決が下される」ことを要請する。

【入所者による過酷で劣悪な処遇の内実の告発】
 随所に設置された監視カメラ、外出・外部との通信制限、強制される同一のパジャマ、私物持ち込みの著しい制限、身体的プライバシーを侵害する設備環境や異性介助、入所時に強要される「解剖承諾書」への署名や全裸写真撮影 など



3 転換期の障害者福祉制度

	法 制 度	障 害 者 運 動
1975年	国連 障害者の権利に関する宣言	
1979年	国連 国際障害者年行動計画	
1981年	国連 国際障害者年	障害者インターナショナル(DPI)結成
1982年	国連 障害者に関する世界行動計画	
1993年	国連 障害者の機会均等化に関する標準規則	

障害者は、その人間としての尊厳が尊重される生まれながらの権利を有している。障害者は、その障害者の原因、特質及び程度にかかわらず、同年齢の市民と同等の基本的権利を有する。このことは、まず第一に、可能な限り通常のかつ十分満たされた相当の生活を送ることができる権利を意味する。

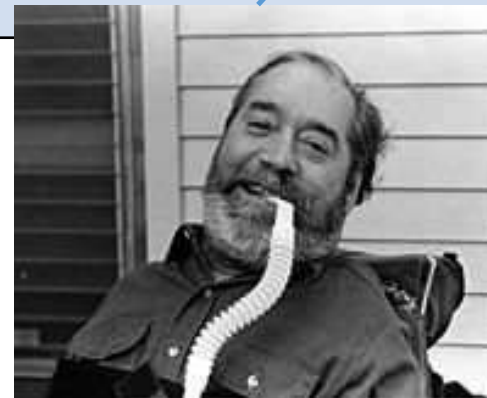
しかし、加盟国は軽視

国際障害者年へ

「われら自身の声」 A Voice of Our Own

	法 制 度	障 害 者 運 動
1979年	養護学校教育の義務制施行	
1981年		国際リハ・セミナー(東京)にEd Roberts来日
1982年	<ul style="list-style-type: none"> ・障害者対策に関する長期計画 ・今後における身体障害者福祉を進めるための総合的方策(身体障害者福祉審議会答申) 	

自立生活を希求する身体障害者のニーズに応えるため、日常生活上の介助、住宅及び日常生活用具の改良、コミュニケーションの援助、移動の援助等の諸条件を整備する必要があるが、これら在宅福祉サービスのプログラムは複雑多様化しているので、これを自立生活援助体系の中で再編成すること。



【新しい自立観の提起】
「克服の物語」としての「自立」
↓
「関係の物語」としての「自立」

	法 制 度	障 害 者 運 動
1982年		第1回障害者自立生活セミナー開催
1983年		日米障害者自立生活セミナー開催
1984年	宇都宮病院事件	
1985年		第1回日米障害者会議開催
1986年	障害者基礎年金制度の創設	八王子ヒューマンケア協会設立(CIL)
1987年	<ul style="list-style-type: none"> ・社会福祉士及び介護福祉士法制定 ・精神衛生法→精神保健法 	DPI日本会議結成
1989年	精神薄弱者地域生活援助事業 (グループホームの制度化)	
1991年		自立生活センター全国協議会(JIL)設立

- 1)任意入院制度の規定
- 2)入院患者に対する権利擁護の規定
- 3)精神医療審査会の新設
- 4)精神障害者社会復帰施策の新設 等

DPIの調査団や「国際法律家委員会」(JCJ)等による合同調査団による日本の精神医療の実態調査(1985年)。1)日本の精神病院は世界に類をみないほど長期に患者を入院させていること、2)閉鎖病棟が多く隔離的であること、3)医療の内容が劣悪であること、4)患者に対する人権侵害の恐れが大きいこと、等を指摘した報告書と勧告書を日本政府に提出。

4 社会福祉基礎構造改革下における障害者政策

	法 制 度	障 害 者 運 動
1993年	障害者基本法制定	
1995年	<ul style="list-style-type: none"> 精神保健福祉法制定 障害者プラン公表 	
1998年	社会福祉基礎構造改革(骨格)	
2002年	新障害者基本計画閣議決定	DPI札幌世界会議開催

三障害別に対応した相談支援事業の整備

次のスライドで...

- ・利用者の立場に立った福祉制度の構築
- ・サービスの質の向上
- ・社会福祉事業の多様化・活性化
- ・地域福祉の充実

- 【措置制度の問題点として...】
- ・行政処分(職権主義)であるため、サービス利用に際しての利用者の権利性が不明確。
 - ・利用者の選択権が保障されない。
 - ・福祉サービスの画一化・硬直化や社会福祉法人の不正・不祥事の要因となっている。

- ア)施設入所者の地域生活への移行の促進
- ↓
- イ)入所施設のあり方の見直し
- ・入所施設は、地域の実情を踏まえて、真に必要なものに限定する。
 - ・現在の施設入所者約10万人についても、毎年10%ずつ地域生活へ移行させる支援を要請する。

	法 制 度	障 害 者 運 動
2002年		DPI札幌世界会議開催

「あらゆる障壁を取り除き“多様性”と“権利”を祝福しよう」
Freedom from Barriers : Celebrating Diversity and Rights.
「多様性」

「“違い”を祝福しよう」
Celebration of Difference.
「相違」

	法 制 度	障 害 者 運 動
2003年	支援費制度導入	ヘルパー上限闘争
2004年	<ul style="list-style-type: none"> ・グランドデザイン案の公表 ・障害者基本法改正 ・特定障害者に対する特別給付金の支給に関する法律制定 ・発達障害者支援法制定 	<ul style="list-style-type: none"> ・支援費と介護保険の統合をめぐる議論 ・日本障害者フォーラム(JDF)発足

【措置から契約へ】

障害者の自己決定を尊重し、利用者本位のサービスの提供を基本として、事業者との対等な関係に基づき、障害者自らがサービスを選択し、契約によりサービスを利用する仕組み」

(『支援費制度の事務大綱』2002.8.23, 厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部支援費制度担当課長会議資料)。

【差別禁止の理念的規定新設】


何人も、障害者に対して、障害を理由として、差別することその他の権利利益を侵害する行為をしてはならない】(第3条3項)。

- ・身体・知的・精神・障害児施策の市町村一元化(三障害一元化)
- ・地域生活を保障する自立支援システムの構築
- ・制度の持続可能性を確保するための公平・効率的な制度の構築



障害者自立支援法へ

5 障害者権利条約批准に向かう国内法整備

	法制度	障害者運動
2006年	<ul style="list-style-type: none"> ・障害者自立支援法制定 ・バリアフリー新法制定 <p style="text-align: center;">国連障害者の権利条約採択</p>	
2007年	障害者権利条約へ日本政府署名	

- ・障害者施策を三障害一元化
- ・施設体系・サービスを再編
- ・就労支援の抜本的強化
- ・障害程度区分を導入
- ・安定的な財源の確保

- ① 障害者を「庇護の対象」として、「特別の権利」を新たに位置付けるものではなく、障害者を「権利の主体者」と位置付ける。
- ② 従来の政府関係者だけとは異なり、当事者団体がNGOとして積極的に議論参加。
Nothing about us, without us !
(私達抜きに私達のことを決めなるな！)



・・・続く



続き...

前文 e 項

障害が発展する概念であることを認め、また、障害が、機能障害を有する者とこれらの者に対する態度及び環境による障壁との間の相互作用であって、これらの者が他の者との平等を基礎として社会に完全かつ効果的に参加することを妨げられるものによって生ずることを認め...

第1条

障害〔ディスアビリティ〕のある人には、長期の身体的、精神的、知的又は感覚的な機能障害〔インペアメント〕のある人を含む。これらの機能障害は、種々の障壁と相互に作用することにより、機能障害のある人が他の者との平等を基礎として社会に完全かつ効果的に参加することを妨げることがある。



基盤にある社会モデルのアイデア

...さらに続きます





続き...

- **個人モデル(伝統的な障害観)**
障害者の「心身機能の障害」が、彼ら/彼女らの「生きづらさ」を生み出すという考え方
- **社会モデル**
障害者を取りまく社会が、障害者の「生きづらさ」を作り出しているという考え方

心身の機能障害
impairment



生きづらさ

	法 制 度	障 害 者 運 動
2008年		全国の障害者ら71人による障害者自立支援法の集団訴訟
2009年	・障害者自立支援法廃止の明言 (厚生労働大臣)	<ul style="list-style-type: none"> ・利用者負担の見直し ・障害者の範囲及び障害程度区分の見直し ・相談支援の充実 ・障害児支援の強化 ・地域における自立した生活のための支援の充実
2010年	<ul style="list-style-type: none"> ・集団訴訟原告・弁護団と国側との基本合意文書への調印 ・障害者自立支援法の改正 ・制度改革推進会議発足 	
2011年	<ul style="list-style-type: none"> ・障害者基本法改正 ・障害者虐待防止法制定 	

- ・働く障害者に対する使用者の虐待防止を対象
- ・不当な身体拘束を身体的虐待へ
- ・市町村・都道府県に虐待予防・防止システムの設置

- ・障害者自立支援法廃止の確約と新法の制定
- ・障害者自立支援法制定の総括と反省
- ・新法制定に当たっての論点
- ・利用者負担における当面の措置
- ・履行確保のための検証

	法 制 度	障 害 者 運 動
2012年	障害者総合支援法制定	
2013年	<ul style="list-style-type: none"> ・障害者差別解消法成立 ・障害者の雇用の促進等に関する法律改正 ・第三次障害者基本計画の閣議決定 	
2014年	<ul style="list-style-type: none"> ・障害者権利条約批准 ・難病法制定 	

- ・障害者の定義に難病等を追加
- ・障害支援区分の創設
- ・重度訪問介護の対象者の拡大
- ・ケアホームのグループホームへの一元化
- ・地域移行支援の対象拡大 など

141番目の締約国へ

【基本理念】
 すべての国民が、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の実現。

【位置づけ】
 障害者基本法の差別禁止の原則を具体化する新規立法

【差別解消措置】

- ・差別的取扱いの禁止・・・国・地方公共団体・民間事業者への法的義務付け
- ・合理的配慮の不提供の禁止・・・国・地方公共団体への法的義務付け、民間事業者への努力義務付け

そして、これから…

	法 制 度	障 害 者 運 動
2015年	・障害者基本法3年後の見直し	
2016年	・障害者総合支援法3年後見直し ・障害者差別解消法施行	
2019年	・障害者差別解消法3年以内見直し ・ ・ ・ ・	

6 今後の障害者政策の羅針盤とは？

障害者福祉の基礎理念

基礎理念	要点	意味と意義
ノーマライゼーション	「分断」から「包摂」へ	障害者など、多様に異なる人々を排除する社会は「脆い社会」である。 ↓ 「特別な配慮」の必要性は、障害者の「分断」を正当化しない。
自立生活思想	「克服」から「関係」へ	自立は「関係」を基盤としてこそ可能である。
社会モデル	「不運」から「不正」へ	障害者の「生きづらさ」は、障害者に無配慮な社会がつくりだす「不正」である。

これからの障害者政策の羅針：5つの提言文書

日付	提言タイトル	要点	組織
2010.6	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)	<ul style="list-style-type: none"> ・「改革」の理念と方向性をトータルに提示。 ・「権利の主体」である社会の一員、差別のない社会づくり、社会モデル的観点、地域生活を可能にするための施策、共生社会の実現。 	障がい者制度改革推進会議
2010.12	障害者制度改革のための第二次意見	<ul style="list-style-type: none"> ・障害者基本法改正への提言 ・基本的人権の享有主体性の確認、格差の除去と平等の権利の保障、インクルーシブ社会の構築。 	
2011.8	障害者総合福祉法の骨格に関する総合福祉部会の提言	<ul style="list-style-type: none"> ・障害者福祉の新たな制度の提言 ・障害者権利条約と自立支援法違憲訴訟をめぐる「基本合意」を土台に、障害のない市民との平等と講へ、格差の是正、放置できない社会問題の解決、本人のニーズにあった支援サービス、安定した予算の確保。 	総合福祉部会
2012.9	「障害を理由とする差別禁止に関する法制」についての差別禁止部会の意見	<ul style="list-style-type: none"> ・緻密な法律学的な整理を通じた、障害者差別の概念や類型、各分野での差別や合理的配慮の特徴・具体例、地域における相談・救済機関のあり方等。 	差別禁止部会
2012.12	新「障害者基本計画」に関する障害者政策委員会の意見	<ul style="list-style-type: none"> ・基本理念として「共生社会の実現」 ・施策の基本原則として、地域社会における共生等、差別の禁止、国際的協調。 	障害者政策委員会

7 まとめにかえて

「基準としての制度」の効用と限界

- 制度 = 基準

サービスメニュー、責任主体、供給主体、分配原則、報酬…などの基準

- 制度化(基準化)の効用

福祉サービスの供給における二つの権力を統制しつつ、安定的なサービスを公正に分配できる。



行政権力と専門家権力

- 限界

「制度」は常に、「制度外 = 基準外」を創り出す。

⇒ サービス対象者、サービス内容、サービス量…多様で個性的なニーズをすべて制度に包摂できない… ⇒ 故に、時に制度(基準)は支援の「足枷」ともなりうる。

制度を活用する…とは？

- **制度とその歴史をよく知ること。**

その制度は何の基準としてつくられたか。

その制度によって何が実現できるようになったか。

- **その効用を最大限に活かすこと。**

制度の効用を最大限に高める活用方法とは何か。

- **「足枷」を緩める発議と提案をすること。**

その制度の限界は何か。

その限界を乗り越えるために、どのように制度を改善してゆくか。