

日本福祉大学社会福祉学部・日本福祉大学福祉社会開発研究所

『日本福祉大学社会福祉論集』第116号 2007年3月

研究ノート

『障害者自立支援法』第一条（目的）に関する批判的検討

木 全 和 巳

1. 問題意識

この小論の目的は、「障害者自立支援法」（以下「自立支援法」）第一条（目的）に焦点を当てて、この条文に関して、批判的かつ論理的に「逐語解説」を行うことである。

第一の動機としては、京極高宣（2005）や河野正輝（2006）が出版される中で、第一条（目的）の解説において、研究者による解釈の相違が出てきたことにある。私自身による新しい解釈を行う意義があると考えた。

二つめには、そもそも法律の第一条（目的）には、その法律に定められた理念と体系のエッセンスが表現されていなければならないと考えるからである。果たして「自立支援法」で提示された内容と体系は、第一条（目的）が正確に反映された内容になっているのであろうか。「自立支援法」の各条文の内容と体系は、この第一条の目的をきちんと踏まえたものになっているのか。このことを明らかにする端緒の作業として、この小論は意識されている。

この法律を批判する時に、「目的はよいけれど……」という声も耳にする¹⁾。また、後半の「地域社会の実現に寄与」を過大に評して、「自立支援法」全体の評価にすり替える議論もあった。果たして、この法律の目的はほんとうに「良い」のであろうか。検討に値する課題であろう。

三つめとして、2006年4月からの応益負担による利用料の徴収、食費などのホテルコストの実費負担、通所施設等の利用料の日割り単価の設定などにより、利用者、施設経営者などから、批判の声があがっている。さらに10月からの本格実施の中で、障害程度区分のあいまいさなど多くの課題も浮き彫りになってきた。このような実態のリアルな検討、法律の制定過程の検討なども必要である²⁾が、こうした視点を踏まえ上で、この小論では、第一条（目的）に焦点を当てて、この条文に関して、批判的かつ論理的に「逐語解説」を行う。

2. 「自立支援法」第一条（目的）規定

「自立支援法」の第一条（目的）は、下記のようなものである。

この法律は、障害者基本法の理念にのっとり、身体障害者福祉法、知的障害者福祉法、精神保健及び精神障害者福祉に関する法律、児童福祉法その他障害者及び障害児の福祉に関する法律と相まって、障害者及び障害児がその有する能力及び適性に応じ、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、もって障害者及び障害児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を目的とする。

この法律の目的は、二つあると読み取れる。一つは、「福祉の増進を図る」こと、もう一つは、「地域社会の実現に寄与する」ことである。そのための方法は、「必要な障害福祉サービスに係る給付その他の支援を行う」ことである。

3. いくつかの問題点

「障害者基本法」の基本理念との関連

この法律がはじめに提案された時には、「障害者基本法の理念にのっとり」の文言はなかった。国会の審議の過程の中でやっと挿入された。ちなみに2004年に改正された「障害者基本法」の基本理念は、次のようにある。()は1993年の旧法である。

1. すべて障害者は、個人の尊厳が重んぜられ、その尊厳にふさわしい生活を保障される権利を有する。(旧「処遇」「生活」)(旧「ものとする」削除)
2. すべて障害者は、社会を構成する一員として社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会が与えられる。(旧「ものとする」削除)
3. 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。(追加)

私自身は、「この法律が公布されたのは1970年、名称は心身障害者対策基本法であった。対策とは、辞書では『状況に応じて立てる処理の手段』とある。障害のある人たちは、国からは処理の手段の対象と見なされていた。名称が障害者基本法に変更されたのは1993年。この時の基本理念は『尊厳にふさわしい処遇を保障される権利を有する』であった。生活ではなく処遇(それぞれに応じた扱い)という言葉が使われた。尊厳にふさわしい生活の保障という理念が障害者に関する法律で確認されたのは、2004年今世紀に入ってからである。改憲の足音も聞こえる敗戦後60年、現行の日本国憲法のもと、ようやくここまで来たというのが私の実感である」(木全和巳, 2006a, p. 57)と書いたことがある。つまり、2004年になって、障害のある人たちは、日本の法律上はじめて「人間」としての扱いをうけたと言っても言い過ぎではない。

このように重要な「障害者基本法の理念にのっとり」の文言が、当初提案された法案には欠け

ていたのである。上位法の存在を忘れて、下位法の目的を作成するというお粗末さである。財政抑制のための給付管理抑制法であるという「自立支援法」の本質を象徴する出来事であった。

「その他障害者及び障害児の福祉に関する法律と相まって」

北海道保健福祉部（2005）は、「障害者自立支援法案逐条解説（未定稿）」の中で、「その他障害者及び障害児の福祉に関する法律とは、特別児童扶養手当等の支給に関する法律（昭和39年法律第134号）、身体障害者補助犬法（平成14年法律第49号）等をさす」としている。「等」で議論になったのは、発達障害者支援法（平成16年12月10日法律第167号）である。この「目的」条項では、もちろん含まれると解釈される法律である（京極高宣，2005a, p. 42）。しかし、第四条の定義と関連させると、発達障害者は、手帳を取得しない限り（児は除く）、実質的に「自立支援法」の下での福祉サービスを受けることはできないしくみになっている。附帯決議（参議院（2005年10月13日）に「障害の範囲の検討」³⁾）が加えられたのは、こうした理由による。

「その有する能力及び適性に応じ、自立した日常生活又は社会生活を営む」

「その有する能力及び適性に応じ、自立した日常生活又は社会生活を営む」ではなく、「その尊厳にふさわしい生活を保障するために」でなくてはならない。明らかに「障害者基本法」の理念からして、後退した目的規定ではないだろうか。

2004年10月の『グランドデザイン案』では、基本的視点の2. 自立支援型システムへの転換の説明として、「障害者のニーズと適性に応じた自立支援」とゴシックで書かれてあった。「自立支援法」では、「ニーズ」が「能力」に変わっている。「ニーズ」（生活上の必要）と「能力」（できること）は、全く異なる概念である。このように「ニーズ」が「能力」に入れ替わったことで、「障害程度区分の認定」（第二〇条第一項）の具体的な項目、たとえば排泄では、「できる」「見守り等」「一部介助」「全介助」のように、「ニーズ」での把握ではなく、「能力」での把握となっている。このように支援者の障害や支援に対する考え方に大きな影響を与える変更となった。半年の間に、何の説明もなく大切なことばが入れ替わっている。大きな問題であろう。

「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」

「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」の主語がない。給付その他の支援は、誰が責任をもって行うのか。「国および地方公共団体は」という主語などを入れるべきである。

ちなみに、スウェーデンで1993年に成立した「機能障害者を対象とする援助およびサービスに関する法律」（LSS）では、第二条で「援助およびサービスに関しては県当局およびコミュニケーションの責任を負う」と地方自治体の責任を明確にしている。

「地域社会の実現の寄与」

この法律の二つの目的のうちの一つである「地域社会の実現の寄与」規定の唐突さである。「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」が目的と規定されている。『月刊福祉』2005年7月号の座談会で、佐藤進氏は、「この法案の成立には大いに期待したい」理由として、この理念をあげ、「関係者のみならず、すべての国民が、この方向で社会づくりを進めていくという決意をもって法案を受け止めなければならない」と述べている。

しかしながら全部で115条ある法案を読んでいくと、この目的を実現するための条文は、たった1条しかない。それがこの第三条（国民の責務）である。

すべての国民は、その障害の有無にかかわらず、障害者等がその有する能力及び適性に応じ、自立した日常生活又は社会生活を営めるような地域社会の実現に協力するよう努めなければならない。

他の条文のどこを読んでも国や地方公共団体の「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」ことへの責務は、記されていない。この目的の達成のための具体的な手だても書かれていない。「どうすればよいのかも」自分たちで考えてというのはいくらにも無責任である。給付の説明や給付量の決定や供給量確保のための計画づくりなどが記されているにすぎない。この目標の達成は、すべて「国民の責務」に帰されている。このような条文一つで、この「地域社会の実現の寄与」の目標が達成されるのであろうか。私には、法律全体の構成からみても、後半の部分は、とってつけたような唐突感が覚えぬ。この目的が重要であるならば、第二条の市町村の責務、都道府県の責務、国の責務の中にも、きちんと表記しておくべきであろう。

また、この文章も読むと意味がわかりにくい。もちろん障害当事者も国民である。実態から言えば、地域社会の生活や活動から疎外されている人たちである。その人たちにも、障害当事者にも努力義務を課す論理構造となっている。2004年の『障害者基本法』改正の時に当事者・関係者の運動で削除された以下の「自立への努力」（旧第6条）の意義が踏まえられていない。

「自立への努力」（旧第6条）

「障害者は、その有する能力を活用することにより、進んで社会経済活動に参加するよう努めなければならない。障害者の家庭にあつては、障害者の自立の促進に努めなければならない」

更に言えば、家庭から地域住民に努力義務の範囲が広がったと読むこともできる。自助 - 互助から共助へ。「隣組」の強化とも言える。さんざん精神障害のある人や知的障害のある人を排除してきた現在の地域社会の実情を分析することなく、たてまえの理念のみを押しつけている。

4. 特に「その有する能力及び適性に応じ」について

この節では特に解釈が分かれていた「障害者及び障害児がその有する能力及び適性に応じ、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」について、詳しく検討をする。

「自立した日常生活又は社会生活」は、「又は」で結ばれている。「自立した日常生活」と「社会生活」は、どちらも重要な概念であり、どちらか一方を選ぶことができない概念である。「又は」は、「A・B・…の少なくとも一つの意（全部でも可）」の意味。両方ともはない。法律用語では、英語の「or」は、「又は」「若しくは」を使う。そして、「and」は、「及び」「並びに」が、通常使用されている。そもそも「日常生活」と「社会生活」は「少なくとも一つ」の「又は」で結ばれる内容であるのか。「又は」ではなく「及び」であるべきであろう。

また、「自立した」は「日常生活」のみにかかるのか？ それとも「社会生活」にもかかるのか？ 両方にかかると解釈すべきであるが、「又は」で結ばれているためにわかりにくい。しかも「自立」概念については、定義がなされていない。

「有する能力及び適性に応じ」についても、「及び」で結ばれている。「及び」は「…も…も(みな)」の意味である。そして、「応じ」がどこにかかるのか？ [解釈A]「能力及び適性に応じた自立した日常生活又は社会生活」であるのか？、それとも [解釈B]「能力及び適性に応じた給付その他の支援」であるのか？ このところが、研究者によっても意見が分かれているポイントである。

この点について、京極高宣（2005）は、以下のように解説をしている。

第1条の目的に関する条文は、障害者の個人の尊厳と権利・完全参加・差別禁止という障害者基本法の基本理念（同法第3条）にのっとり、障害福祉に関する各種の法律と相まって自立支援法が次のような役割を發揮することを目的として謳っています。

すなわち、障害をもつ者がその能力と適性に相応しい自立した日常生活や社会生活を営めるように、必要な障害福祉サービスの給付やその他の支援が受けられ、それによって、障害福祉の増進が図られ、障害の有無にかかわらず、すべての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（いわゆる共生社会）の実現に寄与することです。

ここでは、自立支援法が障害児者を社会的弱者とみて、その生活を保護したり、援護したりするものではなく、国民の一人として、その自立生活を支援し、共生社会の実現に寄与するという崇高な目的が謳われているのです。

なお、その他の障害福祉に関する法律としては、身体障害者補助犬法、特別児童扶養手当等の支給に関する法律、発達障害者支援法などが含まれます。（pp. 41-42）

この解説そのものについても、批判的な検討を要するが、ここでは、「障害をもつ者がその能力と適性に相応しい自立した日常生活や社会生活を営めるように」とあるように、「その有する能力及び適性に応じ」は「自立した日常生活又は社会生活」を修飾すると京極は理解しているということを確認できればよい。つまり、[解釈 A] 説である。

この点について、河野正輝（2006）は、以下のような指摘をしている。

「障害者及び障害児がその有する能力及び適性に応じ」と規定されたことについて、障害当事者から「障害程度・能力に応じた分相応の生活が障害者に求められるのではないか」等の危惧も寄せられた。が、本条において「その有する能力及び適性に応じ」とは、本条後段の「生活」を修飾するのではなく、「支援を行い」にかかると解すべきことは明らかであろう。（p. 62）

河野は、京極の理解と異なり、「その有する能力及び適性に応じ」は「支援を行い」を修飾していると解釈している。つまり [解釈 B] 説である。

私自身は、当事者の視点から読むのであれば、[解釈 B] として読みたいと考えている。しかしながら、先に制定された「社会福祉法」第三条（福祉サービスの基本的理念）は、次のような条文となっている。

福祉サービスは、個人の尊厳の保持を旨とし、その内容は、福祉サービスの利用者が心身ともに健やかに育成され、又はその有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるように支援するものとして、良質かつ適切なものでなければならない。

ここでは、「能力に応じ自立した日常生活」とつながっている。「自立支援法」は「社会福祉法」を踏まえた障害者分野における「支援費制度」に続く「発展」と厚生労働省は考えている。そうであれば、[解釈 B] には、無理があろう。

さらに、「自立支援法」第二条（市町村の責務）では、次のような条文となっている。

障害者が自ら選択した場所に居住し、又は障害者若しくは障害児（以下「障害者等」という。）がその有する能力及び適性に応じ、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、当該市町村の区域における障害者等の生活の実態を把握した上で、公共職業安定所その他の職業リハビリテーション（障害者の雇用の促進等に関する法律（昭和三十五年法律第二百二十三号）第二条第七号に規定する職業リハビリテーションをいう。第四十二条第一項において同じ。）の措置を実施する機関、教育機関その他の関係機関との緊密な連携を図りつつ、必要な自立支援給付及び地域生活支援事業を総合的かつ計画的に行うこと。

この条文で、「その有する能力及び適性に応じ」は「行う」を修飾すると読むことには、無理がある。したがってここでも [解釈 A] として使われているといえる。

ここでも、無理に〔解釈 B〕を採ろうとすると、「その有する能力及び適性に応じ」た「地域社会の実現」を修飾させなければならず、意味が不明となってしまう。

だめ押しに加えて、先ほど示した第三条（国民の責務）でも、同様に〔解釈 A〕説を採らざるをえない文の構造となっている。

残念ながら、他の同様の文言を使用している条文の論理を追っていくと〔解釈 A〕説を採らざるを得ない。しかしながら、そうすると「能力及び適性に応じた自立した日常生活又は社会生活」とは、いったいどのような生活なのかという問題が出てこよう。ノーマライゼーションの理念とは異なる「この程度で」というニュアンスはないのか、疑問が出てこよう。

5. まとめ

この目的規定に関連して、河野は、注の中で、DPIの尾上浩二（2005）の見解を以下のように引用をしている（p. 130, 尾上の原文では p. 7）。

「障害者及び障害児がその有する能力及び適性に応じ、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」との規定は、障害程度による分類を想起させる表現である。

「障害程度・能力に応じた分相応の生活」が障害者に対して求められるのではないかと危惧がある。昨年の六月の障害者基本法の改正では、「自立への努力」が削除された趣旨が踏まえられていない。スウェーデンのLSS法（機能的な障害を有する人々の援助とサービスに関する法律、一九九三年）の第五条にあるような、「障害のある人とない人が同等な生活を可能にする」と言う視点が欠けている。国会で「障害者の地域生活を進める」と、厚生労働省は繰り返し答えている。だとするならば、「障害者及び障害児が、それぞれの個性と人格を尊重して、地域での自立生活を営むことができるよう」とすべきである。

このように、尾上は、次のような対案を提示していた。

障害者及び障害児が、それぞれの個性と人格を尊重して、地域での自立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、

私自身は、とりあえず以下のような修正案を提案したい。

障害者及び障害児が、人間らしくかつその人らしい健康で文化的な地域生活を営むことができるよう、尊厳にふさわしい生活を保障するための必要に応じた障害福祉サービスに係る給付その他の支援を行い

このように目的を変更すれば、自ずから「応益負担」を根拠づけることはできなくなる。同時に、「障害」（disability）を個人の「能力」の問題のみに帰する発想とは無縁のものとなり、身体・精神の症状に重点を置いた日常生活困難を細切れに評価する障害程度区分判定の根拠も揺ら

いでしよう。

このように検討してみると、第一条（目的）一つ取り上げても丁寧に練り上げられた条文とは思われない。日本語としても「杜撰」であり、介護保険との統合問題の棚上げの中で、時間に追われて書き上げたやっつけ仕事の感をぬぐえない。平野方紹（2006）の指摘のように、「成立の過程でまず気付くのは、そのスピードの早さ」であることは間違いなく、「基本構想である「障害保健福祉改革のグランドデザイン」が提示されて、法案可決まで1年、施行までわずか1年半」では、十分に実態調査をしての施策とは言い難い。審議会においてもかつて『教育基本法』が制定された時のような「目的」をめぐる議論の深まりもなかった。国会の委員会や本会議においても、議事録を読む限り、目的において、丁寧に論じられた形跡はみられない。実際に、2006年10月の国会では、再調査を含めて行うことを答弁せざるをえない事態となった。

「障害者基本法の理念にのっとり」が当初抜けていたこと自体、この法律の「本質」を垣間見ることができた象徴的な出来事であった。入って当然であった文言が後に入れられたが、この文言を入れたことで、他の条文や法律全体の構造に変化が生じることもなかった。

その後の厚生労働省が審議会などに出す文書をもみても、その後の厚生労働省の説明資料などには「自立と社会参加」の文言は頻繁に出てくるが、「障害者基本法」の基本的理念であり、憲法25条の理念でもある「尊厳にふさわしい生活を保障される権利を有する」という文言を遂に目にするにはなかった。

現実には、負担増を苦に当事者と心中をしようとした家族、利用を取りやめる当事者などが出てきた。また、事業者の方も、昨年度比で、一割から三割という収入減で、人件費などの捻出に苦勞をしている。

一研究者としては、目的一つとっても、このような杜撰な法律は、一度「廃案」にして、もう一度当事者・家族の生活実態に基づき、支援している現場の意見も踏まえながら、「障害者基本法」の基本的理念の実現をめざした新しい法律を作成することが必須の課題であることを指摘したい。

この「自立支援法」に関連しては、具体的に検討すべき課題は、障害程度区分の実態と問題、市町村の支給決定基準の問題、新体系移行の実態と課題などなど、多い。また、今後のこの法律の条文の解釈という狭い視点からの研究課題としても、他にも、第四条（障害の定義）の問題、第二十九条（介護給付費又は訓練等給付費）の義務的経費の解釈など、問題にすべき条文は多い。今後、一つひとつ検討をしていきたい。

注

- 1) きょうされん（2006）では、「理念はおかしくない」の裏事情として賛意を表面した面々の責任問題について触れている。
- 2) 成立過程に関しては、藤井克徳（2006）、きょうされん障害者自立支援法対策本部編（2006）が参考になる。研究者側の思いとしては、佐藤久夫（2006）、私自身のまとめと評価については、木全和巳

(2006b) でまとめた。

- 3) 「附則第三条第一項に規定する障害者の範囲の検討については、障害者などの福祉に関する他の法律の施行状況を踏まえ、発達障害・難病などを含め、サービスを必要とするすべての障害者が適切に利用できる普遍的な仕組みにするよう検討を行うこと。また、現在、個別の法律で規定されている障害者の定義を整合性あるものに見直すこと」

参考文献

- 尾上浩二 (2005) 「障害者自立支援法 - 私たちの生活はどうなる」 『DPI われら自身の声』 第 21 巻 1 号
- 木全和巳 (2006a) 「特別なニーズ」 『現代の社会福祉入門』 みらい
- 木全和巳 (2006b) 「制定過程における議論と予想されるインパクト」 『総合リハビリテーション』 8 月号
医学書院
- 京極高宣 (2005a) 『障害者自立支援法の解説』 全国社会福祉協議会
- きょうされん (2006) 「『理念はおかしくない』 は本当か。障害者自立支援法の論点、検証 (その 1)」 『コメン TOMO』 NO.71. www.kyosaren.or.jp/commentomo/2006/71.htm
- きょうされん障害者自立支援法対策本部編 (2006) 『だから言わんこっちゃない』 きょうされん
- 河野正輝 (2006) 『社会福祉法の新展開』 有斐閣
- 佐藤久夫 (2006) 「障害者自立支援法制定過程で政策研究はどう関与したか」 『社会福祉学』 Vol. 47-2 (No. 78) 日本社会福祉学会
- 社会福祉法令研究会編集 (2001) 『社会福祉法の解説』 中央法規
- 平野方紹 (2006) 「障害者自立支援法と今後の障害者福祉の課題」 2006 年 2 月号 『ふくしさいたま』 埼玉県社会福祉協議会
- 藤井克徳 (2006) 「障害者自立支援法の国会審議と障害保健福祉施策の課題」 『社会福祉研究』 第 94 号
鉄道弘済会
- 北海道保健福祉部 (2005) 「障害者自立支援法案逐条解説 (未定稿)」