

障害者施策の歴史と概要



一般社団法人全国手をつなぐ育成会連合会 常務理事兼事務局長
又村 あおい

市区町村や広域事務組合（以下「市町村」という。）の障害福祉担当部署に配属された職員の皆さんは、おそらく所管する法制度が「広く」「深い」ことに驚いたことと思います。

障害者施策は、他の福祉分野と異なり年齢や関連施策分野の幅、あるいは制度運用に関する裁量権の範囲などが広いとされる分野です。（表1参照）

このように、もともと施策の幅が広い障害者支援分野ですが、平成15（2003）年以降の障害福祉サービス大改正や平成18（2006）年に国連で採択された障害者の権利に関する条約（以下「権利条約」という。）の批准などによって、市町村行政としては類例がないほどに法律の制定・改正が相次ぎました。障害者施策が「広く」「深い」背景には、こうした動きがあります。

それゆえに日々の業務が多忙を極める職員の皆さんが、ゆっくりとこれまでの歴史を振り返り、施策の概要を踏まえて今後の課題を整理するとなると容易ではありません。そこでJIAMの研修（障がいのある人への自立支援）

において、障害者施策の歴史と概要をお話させていただきました。本稿では、研修内容のうち近年の歴史と主な法制度の概要、課題について触れたいと思います。

近年の歴史

第二次世界大戦後からスタートした日本の障害者施策が大きく動いたのが、平成18年の権利条約採択です。その後の15年間を激動の時期へと変え、その影響は現在も続いています。

権利条約では、障害の概念を「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る」として、いわゆる社会モデルの障害概念を提唱し、障害の有無にかかわらず認められるべき固有の尊厳と権利（日本においては、概ね憲法で定める基本的人権に相当）の尊重を求めています。そのため、取り上げている内容も福祉や医療、教育や労働はもとより、権利擁護や政治参加、司法制度に至るまで多岐にわたっています。そのすべてにおいて国内法制度との整合性が求められることから、権利条約に

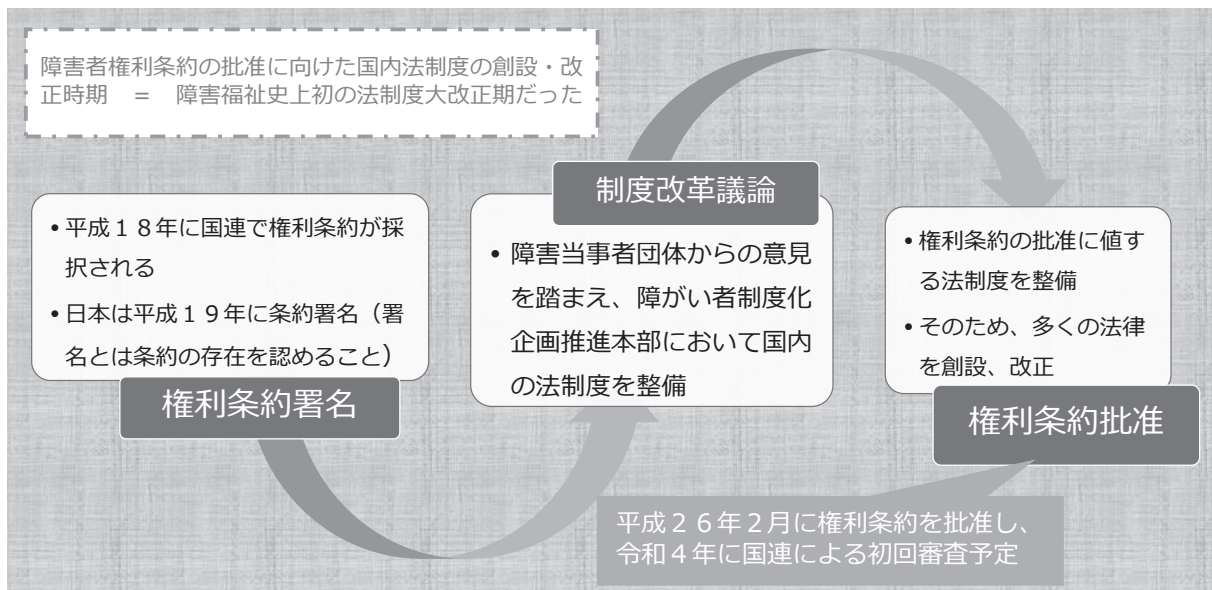
照らして現行の法制度が応えていなければ、新しく法律を制定するなり既存の法律を改正するなりの対応が必要となります。これが、冒頭で触れた市町村行政としては類例がないほどに法律の制定・改正が相次ぎ、障害者施策が「広く」「深い」ものとなった理由です。

表1 主な福祉分野の比較

福祉分野	年齢区分	主な関連施策	行政裁量権
児童福祉	0～17歳	医療・母子保健・教育・公共交通・権利擁護	比較的裁量権あり
高齢者福祉	原則65歳以上	医療・介護・公共交通・権利擁護	
生活福祉	年齢区分なし	医療・教育・労働・介護	生活保護では原則裁量権なし
障害者福祉		医療・母子保健・教育・労働・介護・公共交通・権利擁護	比較的裁量権あり

筆者作成

図1 権利条約の採択から批准までの流れ



ちょうどこの時期は政権交代の時期と重なっており、当時の民主党中心の政権は内閣府に「障がい者制度改革担当室」という部署を置いて一元的に権利条約の批准（条約への仲間入り）に向けた法制度の整備を進めることとしました。実際に、平成21（2009）年からの民主党政権下では、障害者基本法の抜本改正、障害者虐待防止法の成立、障害者自立支援法の見直し（障害者総合支援法への改称）、障害者優先調達推進法の成立、少し成立は遅れましたが障害者差別解消法の創設などが矢継ぎ早に行われています。それまでの障害者施策の進展スピードを考えると、10倍速で時代が進んでいる印象です。特に小規模市町村では大きく変わった法制度の施行体制を整えるだけでも大変な負担だったのではないかと推測されます。

こうした取組みを経て、平成26（2014）年には権利条約が批准され、国内の障害者施策を考える際には権利条約との整合性が求められることとなりました。実際、権利条約の批准後も成年後見制度利用促進法が制定され、その効果により成年後見制度を利用し

ていることを理由とした差別的取扱い（いわゆる欠格条項）を廃止する法律が施行されたほか、障害者芸術文化活動推進法や読書バリアフリー法、電話リレー法といった法律が制定され、障害者総合支援法や発達障害者支援法も改正されるなど、法制度の改善は不断に継続されています。権利条約の採択から批准に至るまでの流れを図1にまとめましたので、参照してください。また、権利条約の全体像は表2を参照してください。

なお、図中にもあるとおり、権利条約は批

表2 障害者権利条約の概要

	条項の名称	条文のポイント
前文 (e)	障害の概念	障害が、機能障害を有する者とこれらの方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ることなどを規定
第4条	一般的義務	条約における権利を実現するための立法措置や、公的機関が条約に従って行動することなどを規定
第5条	平等及び無差別	法律上の平等性や差別の禁止を規定
第8条	意識の向上	障害者に対する誤った認識や無理解の解消を規定
第13条	司法手続の利用の機会	全ての法的手続における手続上の配慮及び年齢に適した配慮の提供を規定
第19条	自立した生活及び地域社会への包容	どこで誰と生活するかを選択する機会や、地域生活に必要な在宅サービス、居住サービスの利用機会の保障などを規定
第20条	個人の移動	必要な時に、自ら選択する方法で、負担しやすい費用で移動できることなどを規定

第24条	教育	障害者が住む地域で、合理的配慮が提供され、質の高い初等・中等教育を受けられることなどを規定
第28条	相当な生活水準及び社会的な保障	清潔な水の利用や貧困からの脱却、公営住宅の利用などを規定
第31条	統計及び資料の収集	障害者施策を立案するのに適当な統計資料や研究資料の収集などを規定
第33条	国内における実施及び監視	条約の実施に関連する事項を取り扱う中央連絡先の設置や条約の実施を促進し、保護し、及び監視するための枠組み設置などを規定

※ 令和4年中に国連の初回審査実施予定。その後は少なくとも4年ごとに国連へ状況報告し、審査を受ける。国際水準と照らしてあまりに立ち遅れている場合には、国連から勧告されることも。

外務省資料を基に筆者作成

准して終わりではなく、その後は継続的に国連からの審査を受けることになっています。日本の初回審査は令和4（2022）年の予定で、以後は4年ごとの審査となります。この審査においてとりわけ問題が多いとされた分野については助言や勧告がなされ、それを受けて国内法制度が見直されていくという、いわゆるスパイラルアップの仕組みが導入されているのも、権利条約の特徴といえます。逆にいえば、障害者施策の見直しは今後も途切れることなく続くということです。

主な障害福祉関係法制度の概要

それでは、権利条約の批准も踏まえ、整備されてきた主な障害福祉関係法制度の概要を見ていきましょう。まず、図2をご覧ください。

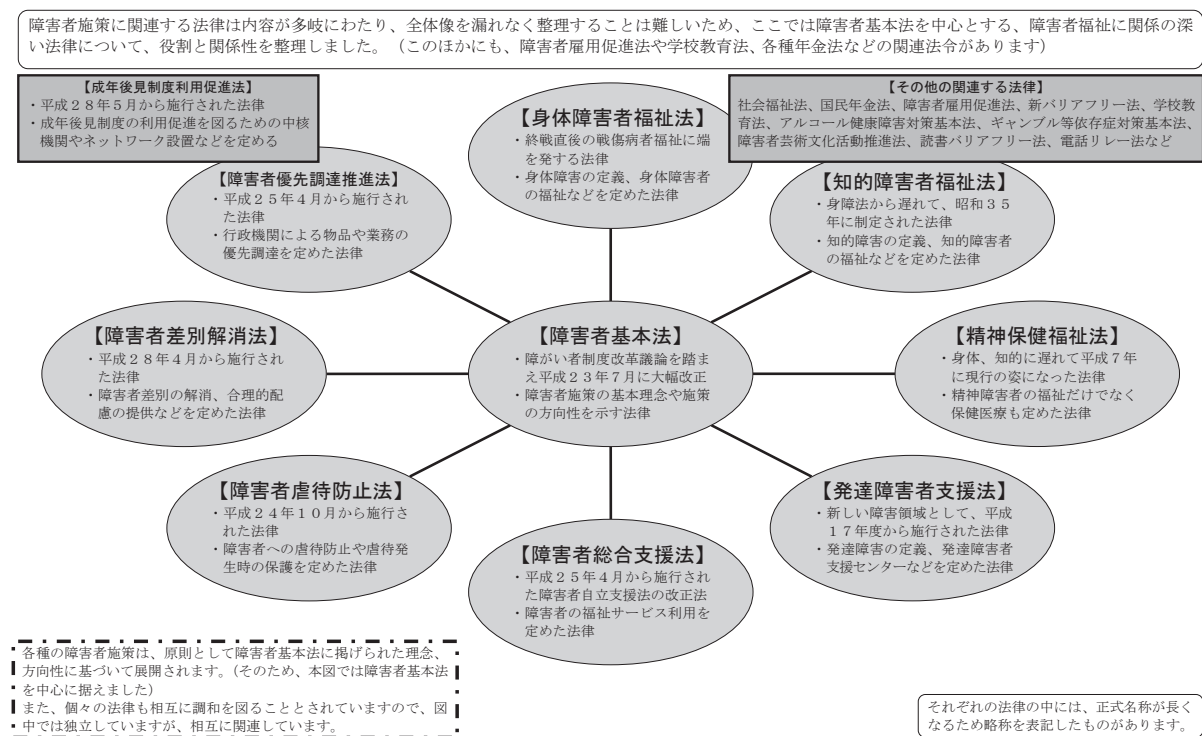
日本の障害者施策は、憲法や権利条約の理念を踏まえ、まず障害者基本法がすべての基本となります。障害者基本法は理念法であり、個別具体の制度運用までは定めていませんが、各分

野における施策の方向性を示していますから、個別法は必ず障害者基本法との調和を図ることが求められます。そして、個別法については前項で整理したとおり、終戦直後から現在に至るまで、数多くの法律が制定されており、図2から分かるとおり多岐にわたっています。本稿では、紙幅の関係もありますので、主な法制度のみ取り上げていきます。

障害者虐待防止法

障害者虐待防止法（以下「虐待防止法」と

図2 障害者福祉に関する主な法律の役割と関係図



筆者作成

いう。)は、正式名称を「障害者虐待の防止、障害者の養護者に対する支援等に関する法律」といいます。虐待防止法は、障害のある人を虐待から救うだけでなく、養護者（家族）への支援を含む法律です。家族からの虐待は密室性が高く深刻化しやすいこともあり、とりわけ虐待予防の観点が重要といえます。障害のある人への虐待は許されるものではありませんが、虐待防止法は決して家族を一方的に取り締まる法律ではないことを押さえておきましょう。虐待防止法の概要については、厚生労働省の障害者虐待防止法ページを参照してください。

<https://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-12203000-Shakaiengokyokushougaihokenfukushibu-Shougaifukushika/0000065136.pdf>

また、虐待防止法における通報先は原則として市町村となります。家庭内の虐待については地元市町村として関わりを持ちやすい面がありますが、障害福祉サービス事業所や企業等における虐待については広域対応となるケースも多いことから、都道府県との連携も重要となります。なお、障害福祉サービス事業所等における障害者虐待防止施策の取組みは、令和3（2021）年の報酬改定において大幅に強化されています。特に法人・事業所へは虐待防止委員会や身体拘束適正化委員会を必ず設置し、責任者を配置すること、職員研修の必須化、身体拘束の適正化に関するガイドラインの策定などが求められています。こうした取組みは地元市町村のバックアップが不可欠ですから、合同研修の開催やモデル的なガイドラインを検討する場の設置など、行政の得意分野を活かして支援することが期待されます。

障害者差別解消法

障害者差別解消法（以下「差別解消法」という。）は、権利条約の批准に向けて整備され

た法律の中で、いわば「最後のピース」とされたものです。権利条約においては、障害者差別を「障害に基づくあらゆる区別、排除又は制限」及び「合理的配慮の否定」と定義したうえで、「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認識し、享有し、又は行使することを害し、又は防げる目的又は効果を有するもの」として、障害者差別を禁止しています。権利条約を批准するためには国内の法制度において障害者差別の解消が具体化していることが求められますが、当時の日本には該当する法律がありませんでした。そこで、まず平成23年に障害者基本法を改正して障害者差別の禁止と合理的配慮の基本的な考え方を示し、その考え方を具体化することを目的に差別解消法が制定されたわけです。差別解消法の概要については、内閣府の障害者差別解消法ページを参照してください。

https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/pdf/law_h25-65_gaiyo.pdf

差別解消法では、法の対象主体を「国・地方公共団体等」と「事業者」の2類型としました。個人は対象としていませんが、住民に対する啓発活動は行うことになっています。これらの主体に対し、権利条約が示す「不当な差別的取扱い」の禁止と「合理的配慮」の提供に関する規定を置いています。

差別解消法では、相談体制や紛争解決に関する特別な組織等を置く規定がなく、基本的には既存の窓口や紛争解決機関を活用することとなっており、多くの市町村で障害福祉の担当部署が一次的な相談窓口になると思われます。また、紛争解決については裁判に訴える方法も考えられますが、訴訟までは望まない場合、各地で活動している人権擁護委員や行政相談制度などを活用して仲立ちを依頼することも可能です。

ただ、いずれにしても障害のある人の活動範囲は多岐にわたりますから、障害者差別に関する相談を受ける機関もさまざまであり、

相談内容によっては単独の機関では問題解決が難しいケースも考えられます。

そこで、障害者差別と思われる事案の解決に向けた取組みを共有し、差別事案の発生を防止するネットワークとして、障害者差別解消支援地域協議会を組織できる規定を置いています。行政機関や障害当事者団体、障害福祉サービス事業所や有識者、地域の商工業団体や公共交通機関などが集まり、障害者差別の解消に向けた協議を行います。令和6(2024)年中には合理的配慮の提供が全面義務化されることも踏まえ、障害者差別解消支援地域協議会の組織化と議論の活性化は大きな課題といえるでしょう。

成年後見制度

成年後見制度は、特に知的・精神障害や認知など、社会生活において福祉サービスの契約、お金の管理をはじめ、遺産分割などの法律行為をする場合に、判断能力が不十分なため契約によってどんな効果が発生するのか、自分の行為の結果の判断が困難な人を対象とした制度です。本人が所有している預貯金等の財産管理、福祉サービスの契約や、生活に配慮する身上保護などを、本人に代わって法

的に権限が与えられた成年後見人等が行います。平成12(2000)年の介護保険制度施行により、高齢者福祉の分野でも従来の措置制度が利用契約制度へ切り替わることを受け、福祉サービスの契約などが一人では難しい認知症高齢者を主な対象として制度化されたものです。

本人の判断能力に応じて成年後見人等が支援(代理)できる範囲を「類型」と呼び、「後見」「保佐」「補助」の3つがあります。大まかな状態像の違いは表3を参照してください。

成年後見制度については、利用が低調であることが大きな課題となっており、改善のために平成28(2016)年には成年後見制度利用促進法が施行されました。しかし、特に知的障害分野では利用が低調な理由として一度使うと止めることができない、後見人等の変更もできない、財産管理に重きが置かれて身上保護が不十分である、その割に報酬が高いといった課題が指摘されています。他方で市町村としては、成年後見制度利用促進法で示された「中核機関」の設置や「地域連携ネットワーク」の構築などが当面の取組みとなるでしょう。

表3 成年後見制度の類型概要

類型	対象状態像	後見人等権限
後見	判断能力がないとされる人(お金の概念が乏しく、近隣のコンビニなどへの買い物に往復することも困難な状態)	日常生活に関する金銭管理や契約などを除き、幅広く財産管理や契約代理権・取消権が付与される
補佐	判断能力が不十分とされる人(お金の概念はあり、近隣のコンビニなどへの買い物は可能だが多額の財産管理や複雑な契約などは困難な状態)	民法第13条に定められた重要な行為についての同意権および本人の行為に対する取消権や特定の法律行為に対する代理権が付与される
補助	判断能力が不安とされる人(日常的な買い物や財産管理などは可能だが多額の財産管理や複雑な契約などは支援があると確実な状態)	民法第13条に定められた重要な行為のうち、本人が望んだものへの同意権および本人の行為に対する取消権や特定の法律行為に対する代理権が付与される

厚生労働省資料を基に筆者作成

障害者総合支援法

障害者総合支援法（以下「総合支援法」という。）は、障害福祉サービスや福祉用具、障害に関する医療などについて定めた法律です。もともとは障害者自立支援法という呼称でしたが、前述の民主党政権下で自立支援法の廃止を含めた抜本見直しが検討され、廃止にはならなかったものの法律名称が変更されたという経緯があります。

障害福祉サービスには居住や就労、ヘルパーや短期入所などが含まれ、かつ年齢層も幅広いいため、サービスは多岐にわたります。なお、障害児のみ利用する福祉サービスは児童福祉法に規定されています。福祉用具には補装具、日常生活用具があり、市町村が給付または貸与します。障害に関する医療は自立支援医療と呼ばれ、障害の軽減に資する医療や精神科通院医療などが助成対象となります。児童福祉法を含む障害福祉サービスの全体像は下記URLを参照してください。

<https://www.mhlw.go.jp/bunya/shougaihoken/service/taikei.html>

総合支援法については、現在さらなる制度改正に向けた議論が進んでおり、令和6年の法改正が見込まれています。特にグループホームや就労支援の分野で新しいサービスが位置づけられる可能性もありますので、今後の情報を注視する必要があります。また、総合支援法のサービスを効果的に組み合わせるなどして障害者の地域生活を支える仕組みである「地域生活支援拠点」の整備も、市町村に求められる役割の一つです。多くの市町村では既存サービスの組み合わせで整備を進める「面的整備」ではないかと思われませんが、いったんは整備完了したとしても、PDCAサイクルによって機能強化を図っていくことが求められます。

終わりに

本稿では戦後から令和までの障害者施策を

概観するとともに、主な障害者施策関連法令の概要を解説しました。市町村実務担当の皆さまの、少しでもお役に立てれば嬉しく思います。しかし、本文中でも触れたとおり障害者に関する法律や制度は極めて幅が広く、かつ一つ一つの内容が非常に深いため、ごく一部しかご紹介できませんでした。そして、紹介した法制度も、権利条約との関係や社会情勢の変化などで必ず見直されることとなります。

市町村における障害者との関係は、措置制度の時代にはプレイヤーとプロデューサーを兼ねていましたが、近年ではかなりプロデューサーの役割が強くなっています。しかし、いつの時代も市町村が障害者支援の一線機関であることは変わりません。同じ地域の住民として、障害者が当たり前地域で暮らすことができる支援体制を構築していただければと思います。

著者略歴

又村 あおい（またむら・あおい）

昭和48年生まれ。知的・発達障害のある人と家族や支援者を中心に構成される（一社）全国手をつなぐ育成会連合会常務理事兼事務局長。知的・発達障害のある人に関わる幅広い団体によって構成される（公社）日本発達障害連盟の機関誌「JLニュース」編集長、「発達障害白書」編集委員、厚生労働科学研究費補助金研究「小児在宅医療の推進に関する研究」構成員、内閣府の内閣府障害者差別解消支援地域協議会の設置促進に関する検討会委員（平成29年）など。

障害者総合支援法、児童福祉法をはじめとする障害児者福祉制度全般や、障害者権利条約・障害者虐待防止法・障害者差別解消法などの権利擁護施策と、障害のある人の意思決定支援、障害のある人の暮らしとお金、障害のある子ども（医療的ケアを必要とする子ども）への支援、障害者優先調達推進法を活用した工賃向上、障害児者支援を通じた地域づくりなどが主な活動分野。

主な著書に『あたらしいほうりつの本』（全国手をつなぐ育成会連合会）、『あたらしいほうりつの本・改訂版』（全国手をつなぐ育成会連合会）ほか共同著書多数。