
特集：障害者福祉の国際的展開 趣 旨

障害者の権利条約(The United Nation Convention on Disability Rights)が2008年4月に20カ国の批准を集めて発効した。日本は2007年9月に署名したが批准には至っていない。¹⁾ 国際条約の発効の影には21世紀に入って大きく発展した障害者の自立生活運動がある。本特集では障害者の自立生活運動の発祥地アメリカから、内戦の負の遺産である地雷問題に取り組むカンボジアまで、幅広い国々の障害者政策について専門家や現地において活動している研究者に執筆いただいている。社会政策が進んだ先進諸国だけの話ではなく、経済的發展が最重要課題になっている発展途上国まで、地球規模のまさに障害者政策の国際的展開を概観したいという欲張った特集である。

特集タイトルの「障害者福祉」という言葉は、日本における福祉法の枠組みの中ではさほど違和感を持つことのない言葉だが、「福祉」という響きにスティグマ(恥辱感)を感じる読者がいるかもしれない。生活保護の受給者などは「福祉のお世話になっている」と自らの被保護者としての立場を表現することがある。そこには確かに「社会に対してご迷惑かけて申し訳ない」というようなニュアンスが感じられる。しかし、本特集が立つ位置はそのようなパターンリスティックな眼線ではない。むしろここで福祉とは政策と同意語と考えていただきたい。

筆者は「季刊社会保障研究」(平成20年秋号)で「特集：障害者の自立と社会保障」を企画した。そして特集に寄せた拙稿で日本の障害者政策が国際的にも立ち遅れていることをデータより指摘した。そこでは先進諸国が比較の対象だったが、発展途上国においても障害者政策は様々な社会的背景から行われていることを本特集では知ることができる。漆原はカンボジアにおける地雷・不発弾被害者の身体障害者リハビリテーションが、国際社会からの集中的な資金援助に依存している事実を紹介し、障害者全体の問題が政策として発展できない実情を紹介した。経済的基盤の弱い発展途上国においては財源調達先として国際協力が不可欠だが、従来の援助は産業育成やインフラ整備などに集中し、人間開発(Human Development)の視点が不足している。障害者福祉は経済力のある先進諸国の政策課題と思っている読者がいるとすれば、「障害と開発一途上国の障害当事者と社会」²⁾をぜひご覧いただきたい。世界銀行などの国際機関が貧困削減の枠組みから「障害分野」への関心を高めてきたことなどが紹介されている。

特集で取り上げた先進諸国アメリカ・ドイツ・デンマークは福祉国家類型を異にする3カ国である。³⁾ それぞれに異なる障害者政策があり、一方で共通する課題「ノーマライゼーションと自己決定の実現」をもっていることに気づくことは大変興味深い。

アメリカは障害者の自立生活運動(Independent Living)発祥の地である。障害者個人が社会の一員として健常者と同じに活動し生活できることを権利として求め、また実現してきた運動の長い歴史がある。川島が詳細に記述し分析したADA(Americans with Disabilities Act)の改正法は1990年の成立から18年を経て改正された。改正の趣旨は、ADA訴訟において司法府が「障害」認定のハードルを高く設けて、「障害」の範囲を狭めることでADAの実効性を大きく削いでしまったことを修正することであった。法律が整備されても立法府の意図する実効性をその法律に持たせるためにはさらなる工夫が必要であることを示唆している。

ドイツは1990年代半ば以降、障害者政策の方針を「援護」から「自己決定権の拡大」へと大きく転換させたと森は述べている。2008年1月から導入された「個人予算」は、イギリスにおけるダイレクトペイメントに似ているように思えるが、その背景にはドイツの介護保険が障害者を内包する制度として存続している事情がある。障害者が求める「社会生活への完全参加」を実現するために、既存の制度である介護保険・社会扶助がうまく機能していないという現状認識である。日本においては障害者自立支援法の制定に際して、障害者の介護給付の公的介護保険への統合が検討された経緯もあり、ドイツの政策転換の背景とその効果から学ぶことは多いだろう。

デンマークは手厚い社会保障給付で知られる北欧諸国のひとつである。税金を財源とした高負担高給付の国と承知している。デンマーク在住の片岡は、前半でデンマークの障害者政策を理解するうえで不可欠な歴史的経緯を明らかにしている。そして、後半では障害当事者へのインタビューを交えて、生の声をエビデンスとして紹介している。税金で給付を行うという政策は障害者の自立を保障するための公的責任を極めて明確に打ち出したものである。それは就労政策においても労働市場にゆだねるのではなく積極的な公的介入を前提としている。デンマーク独自のパーソナルアシスタント制度が1970年代から地方都市から始まったことは興味深い。アメリカの自立生活運動が1980年代のカリフォルニアを起源とし、パーソナルアシスタントの提供を行政に認めさせていったことを考えると、デンマークがノーマライゼーションの理念をいち早く制度で具体化したのかもしれない。

諸外国の今をそれぞれの研究者が描きだしたが、日本の障害者福祉政策は今どのような状況にあるだろうか。2006年障害者自立支援法が施行されてから2年が経過し、同法の付帯決議で見直しが明記された所得保障などの懸案については、2008年12月社会保障審議会障害者部会が「障害者自立支援法施行後3年目の見直しについて」という報告を出した。障害者の権利条約批准に向けた準備として、厚生労働省職業安定局が「労働・雇用分野における障害者権利条約への対応の在り方に関する研究会」2008年4月に召集し検討を開始した。また、自由民主党社会保障制度調査会障害者福祉委員会が2009年2月13日「障害者自立支援法の抜本見直しの基本方針」を公表した。このような一連の動きは「障害者自立支援法」の改善への動きと捉えられるだろう。いずれの国においても、導入した法律や制度の見直しは必要である。その見直しにおいて、何を最重要課題として認識し改善されるのが重要である。「自律」「自立」「社会参加」「自己決定」等々、様々なキーワードを確認しながらの改善であってほしい。

- 1) 長瀬修・東俊裕・川島聡編(2008)障害者の権利条約と日本 概要と展望
- 2) 森壮也編(2008)IDE-JETRO アジア経済研究所 研究双書 No.567
- 3) 自由主義型(アメリカ)保守主義型(ドイツ)社会民主主義型(デンマーク)ちなみに日本は家族主義型と分類されている。

(勝又幸子 国立社会保障・人口問題研究所情報調査分析部長)