

障害者権利条約時代と社会福祉の課題

岡部 耕典（早稲田大学）

2014年1月の「障害者の権利に関する条約(Convention on the Rights of Persons with Disabilities)」(以下「障害者権利条約」)批准を踏まえ、昨年4月に障害者差別解消法が施行された。その成果はまだ数値として確認できる段階ではないが、差別禁止と合理的配慮に基づくものへと、就労・就学・社会参加の領域における障害者政策の舵が大きく切られたのである。

翻って、障害者福祉の領域はどうだろうか。障害者権利条約の基本概念である「権利の主体としての障害者」「障害の社会モデル」は現実の法制度においては実体化には程遠く、その意味において、制度改革はいまだ道半ば以前の段階であることをまず確認しておきたい。

利用者本位から当事者主体／主権へ

「事業者本位から利用者本位の福祉へ」という社会福祉基礎構造改革の理念が、障害者福祉サービスの利用制度化(利用者本人への支援費支給と契約によるサービス利用)というシステムとして実体化した2003年の支援費制度開始以降、今年(2017)の4月で14年が経過する。サービスの利用者(消費者)としての障害当事者像はすでに一定程度定着しているといえよう。

しかし、そのかんの制度改革において、福祉サービスの利用を利用者の反射的利益とする日本の障害者福祉法の基本的な枠組みと、代理受領を基本とする支援費支給の運用には、いささかの変更もなかった。障害者権利条約の要請は障害者を保護の客体ではなく権利の主体とするパラダイム転換を図ることであり、それはいうまでもなく福祉の領域を例外とするものではない。障がい者制度改革推進会議総合福祉部会^(注)は将来の条約批准を見据えた「障害者総合福祉法の骨格に関する総合福祉部会の提言(骨格提言)」を行ったが、それは、障害者自立支援法に代わって2013年4月より施行された障害者総合支援法の「骨格」にはほとんど反映されていない。

障害者権利条約時代において障害者福祉制度が積み残している最大の課題は、障害者福祉の制度を利用者本位からさらに一歩進め、当事者主体／主権の制度へとバージョンアップさせることである。

地域自立生活とパーソナルアシスタンス

障害者権利条約第19条は「全ての障害者が(障害の種別・軽重を問わず)他の者と平等の選択の機会をもって地域社会で生活する平等の権利を有することを認める」ことを謳い、そのために必要な在宅サービス、居住サービスその他の地域社会支援サー

ビスとしてパーソナルアシスタンス(personal assistance)が特記されている。

日常生活において常時ヘルパーによる支援が必要な障害者にとって、たんに親元や入所施設から出て地域で暮らすだけでは「生活の自立」は実現しない。ヘルパーやその派遣事業所によって自分の生活がコントロールされてしまうのでは、ホームヘルプサービスはたんなる「動く施設」(ラツカ1991)であり、地域で暮らしていても真の意味で自立しているとはいえないからである。

そのため北欧や英国・北米の自立を求める障害当事者運動では、通常の福祉専門職がイニシアティブをもつ地域福祉サービスではなく、当事者が自分のアシスタントを自らが雇用し教育して使う「パーソナルアシスタンス」という生活支援が強く求められ、真の脱施設と地域自立生活を実現する当事者主体のサービスとして各国で制度化されてきた。

障害当事者を保護の客体とする支援の代表的形態として施設入所支援があるが、障害者権利条約時代におけるそのオルタナティブがパーソナルアシスタンスである。その制度化に真摯に取り組むことが、これからの障害者福祉政策に求められている。

相模原障害者殺傷事件と脱施設

パーソナルアシスタンスの利用者として近年欧米各国で特に注目されているのが知的障害者であり、それは日本と比較して脱施設の進んだ欧米諸国においても、知的障害者の自立、特に、支援を受けながら自らの生活の自律を確保することの実現において、まだまだ課題を残しているためと思われる。

2016年7月に起こった相模原障害者殺傷事件は、改めて取り残された重度知的障害者の地域移行の推進とその手立ての再考を促す契機ともなった。2000年代から開始された知的障害者の地域移行において、重度知的障害者、特に激しい行動障害を持つ者の地域移行は遅々として進まず、その理由のひとつは、地域移行の受け皿が「重度者向けグループホーム」に限られているためであると考えられる。かつては「動く重症児」といわれた人たちを排除しない地域移行のためにこそ、障害者総合支援法によって対象者が拡大された重度訪問介護が活用されるべきであり、積極的な利用促進策とそのための財源措置が必要である。

障害者の主体化／主権化と成年後見制度

ここまで概観してきた利用者の権利本位の制度への再構築やパーソナルアシスタンス中心の支援システムの確立の目的は、政府や専門家主導の福祉を当事者主体の支援へと置き換えることであり、それこそが生活の主体者である障害当事者の自由の平等とその固有の権利を、障害のない者を含む「他の者との平等」を基準として確保するという障害者権利条約の基本的要請である。

このようなパラダイム転換に完全に逆行するものとして、2016年4月に公布され、同年5月に施行された「成年後見制度の利用の促進に関する法律(成年後見制度利用促進法)」がある。「締約国は、障害者が生活のあらゆる側面において他の者と平等に法的能力を享有することを認める」という障害者権利条約第12条第2項と、代理を基本とする現行の成年後見制度は基本的に相容れない。条約批准を契機としておこなわれるべきは「利用の促進」ではなく、後見人による代理を基本とする制度の見直し

であることは明らかであろう。

当事者の権利を剥奪する禁治産者制度を下敷きとして当事者／利用者を主体化するための福祉サービスの利用契約化に対応するというこの制度の構成に、そもそも無理があったのではないか。障害者権利条約の批准を契機とし、これまでの日本の社会福祉の基礎構造の改革の問い直しと再構築が求められている。

(注)

障害者権利条約の締結に必要な「総合的な福祉法制の制定に向けた検討を効果的に行うため」に2002年4月に設置された障がい者制度改革推進本部障がい者制度改革推進会議の部会。2012年7月の推進会議廃止にともない廃止。

参考・引用文献

アドルフ・D・ラツカ(1991)『スウェーデンにおける自立生活とパーソナルアシスタンス — 当事者管理の論理』現代書館

岡部耕典(2010)『ポスト障害者自立支援法の福祉政策 — 生活の自立とケアの自律を求めて』明石書店

岡部耕典(2016)「論点・社会福祉「パーソナルアシスタンス制度の確立」に向けた課題」月刊福祉2017年1月号

岡部耕典編著(2017. 2. 1刊行予定)『パーソナルアシスタンス 障害者権利条約時代の新・支援システムへ』生活書院