

ともに創り ともに生きる

——金沢市「障害者」計画の世界——



井上 英夫

いのうえ ひでお 1947年生
金沢大学法学部教授
専門：社会保障法・福祉政策論

はじめに

「完全参加と平等」をテーマにした1981年の国際障害者年以降、日本社会でも障害および障害のある人への理解は、画期的に進んできたといえよう。尊厳や自己決定、ノーマライゼーションやバリアフリーなどの理念も用語としては社会的に承認され、共生が説かれる時代となった。しかし、新たな世紀に必要なのは、こうした理念や原則を国や自治体の施策に一層具体化していくことである。「障害者計画」はその有力な手段である。

本稿では、私の住む金沢市の「障害者」計画であり、まさに共生社会の実現をテーマとする『ともに創り ともに生きる ノーマライゼーションプラン金沢』（以下『プラン金沢』）を紹介しながら、この点を考えてみたい。

ノーマライゼーションと 金沢市「障害者」計画

策定の経過

1993年、心身障害者対策基本法は障害者基本法と改められ、国には「障害者基本計画」の策定が義務づけられた（7条の2、1項）。その策定にあたっては、中央障害者施策推進協議会の意見を聞かなければならず（同2項）、その中央協議会の委員には、「障害者及び障害者の福祉に関する事業に従

事する者」を任命しなければならないとされている（同28条4項）。

市町村の場合は、「市町村障害者計画」の策定（同7条の2、3項）および地方障害者施策推進協議会の設置は努力義務に止まり（同30条4項）、委員に関する本人等参加の規定もない。しかし、金沢市では、障害者基本法の基本的理念（尊厳と参加の保障—同3条）を自治体レベルで具体化するために、本人、市民参加による「障害者」計画の策定をめざしたわけである。

1997年8月、障害者計画策定懇話会が設置され、1年間をかけ、1998年度から2005年度までの全文323頁にわたる前述『プラン金沢』を作成、市町村障害者計画とした¹⁾。

私は委員長を務めたが、一番心がけたのは、障害のある人々、家族、専門家そして市民の意見を重視し、計画を組み上げるということである。そのため、アンケートはもちろん、フォーラム、個人、団体への聞き取りを重ねた。とくに、障害のある人本人の意見を最も重視した。その意味で、障害のある人が参加し、自ら創りあげた、自らの「障害者」計画である。

『プラン金沢』の概要

(1) 基本目標

『プラン金沢』は、基本目標としてノーマライゼ

ーション社会の実現をあげている。ノーマライゼーションは、周知のように、北欧で福祉の理念ないし原則として誕生し、今や広く世界的に市民権を得ている。しかし、日本では、必ずしも正しく理解されているとはいえないと思うので、繰り返しその趣旨を述べたものである。

以下、全文を掲げておこう。

(2) 構成

この基本目標実現のために、基本的視点と重点課題が定められ、さらに具体的施策として、①住まう、②働く、③学ぶ、④遊ぶ、⑤つきあう、⑥出かける、⑦すこやかに生きる、⑧知る、⑨使う、⑩参加するという10分野がとりあげられている。これら各分野の事務事業や施策を①「充実」(継続)、

「プラン金沢」の基本目標

金沢市障害者計画は、《ノーマライゼーション社会》の実現をめざします。

《ノーマライゼーション社会》とは、あたりまえ、あるがままを大事にする社会です。障害の有無にかかわらず、すべての人が平等に社会の構成員として、あるがままの姿でふつうの生活を送ることが、あたりまえの社会をめざします。

《ノーマライゼーション社会》とは、完全参加と平等が達成された社会です。障害のある人が、社会生活と社会の発展のすべてに参加し、他の人々と同等の権利が保障される社会をめざします。

《ノーマライゼーション社会》とは、共に生き、共に創る社会です。障害のある人が同情やあわれみ、あるいは保護の対象とされ、社会の片隅で生きる時代は過去のものとなりつつあります。障害のある人が、社会を変える力と可能性を持った主人公として、すべての人と共に生き、暮らし、そして地域や文化を創りあげていく、そんな社会をめざします。

《ノーマライゼーション社会》とは、自己決定を可能にする社会です。障害のある人も、自分の生き方、暮らし方を選択し、決定できる権利があります。障害のある人に、障害を「克服」し、社会に「適応」するための不屈の精神力や肉体的努力を求めるのではなく、障害のある人一人ひとりが自分の生き方を追求できる

ように、社会そのものを変えていかなければなりません。障害のある人を社会にあわせるのではなく、社会を障害のある人にあわせる社会づくりをめざします。

《ノーマライゼーション社会》とは、障害のある人もない人も、人間としての尊厳と人権が保障される社会です。ノーマライゼーションの理念は、悲惨な第2次世界大戦に対する反省から生まれたものです。日本国憲法も平和と人間の尊厳を基調とし、基本的人権の保障を柱としています。

また、障害者基本法は、その第3条において、「すべての障害者は、個人の尊厳が重んぜられ、その尊厳にふさわしい処遇を保障される権利を有するものとする」(第1項)と規定した上で、「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を与えられるものとする」(第2項)として、ノーマライゼーション社会の実現を基本的理念としています。本計画は、この障害者基本法を根拠とするものです。

《ノーマライゼーション社会》とは、本当の豊かな社会です。国際障害者年行動計画(1979年)は「ある社会が構成員のいくらかの人々を閉め出す場合、それは貧しい社会である」と述べました。障害者計画の基本目標にとどまらず、《ノーマライゼーション社会》の実現こそ、真に豊かな金沢への途といえるでしょう。

②「実施」、「整備」「設置」(短期)、③「検討・実施」(中・長期)、④「検討」(未定)、⑤「整備数値」(数値目標)の5段階に分け、計画として提示したものである。

基本的理念と原則を重視したこと、法制度や行政施策を基にした縦割りの体系でなく、障害のある人の生活のレベルに施策を合わせて具体化していることも、計画の特色といえよう。

推進体制

どのような計画も、創りあげること以上に、実施していくことが難しい。計画の恒常的な実施、推進体制が組織され、点検、評価が日常的に行われなければならない。

『プラン金沢』は、自ら推進体制の設置を掲げた。第一に、金沢市障害者施策推進協議会の設置である。障害者基本法30条4項の趣旨に則り、条例により設置した。委員は、その過半数が障害のある人およびその家族である。点検、評価については、推進協議会内に三つのワーキング・グループをおき、毎年、事務事業レベルで進行状況をチェックし、全体評価、重点課題、検討必要事項を提言した報告書を市長に提出、予算と施策に反映させている。これらの作業の積み重ねとして中間見直し、新計画の策定を準備する。

第二に、フォーラムの開催である。フォーラムに限られるわけではないが、障害のある人本人や家族、専門家、市民の意見を反映する場をできる限り設ける。今年度は、フォーラムを年4回予定しているが、その企画、運営については公募による委員を中心とした実行委員会が結成され、活発に議論をしながら進めている。

『プラン金沢』の世界

一とともに創り、ともに生きる

『プラン金沢』が目標にしている世界は、ノーマライゼーション社会であるが、それは副題にあるように、「とともに創り」、「ともに生きる」社会である。以下、その柱となる考え方について触れておこう²⁾。

共生社会＝強制社会にならないために

障害のある人とない人の共生は望ましいことである。しかし、現在の社会には余りにバリアー(障害)が多く、このままの社会での共生は、障害のある人に社会への適応、更生を迫り、必死の頑張りを強制することになる。そして、頑張れない人、社会の基準から見て「能力のない人」は切り捨てられるということになりやすい。障害をもつ人が社会に合わせるのではなく、あるがままに障害を受け入れ、いろいろな人々が、自己のペースで生きていける、それがあたりまえの社会を構築することが目標である。「ともに生きる」ではなく、「とともに創り」が先になったのも、お子さんに重度の障害がある委員の発言によるものである。

「障害者」観の転換—「障害者」から「障害のある人」へ

『プラン金沢』の求める世界は、障害のある人のみでなく、すべての人の尊厳と基本的人権が保障された社会である。すなわち、そこでは、差別され人権を侵害された「障害者」はいなくなるわけである。

そして、計画および市行政においては「障害者」という言葉は法律用語としてやむを得ない場合を除き使用しないで、「障害のある人」という呼び方をしている。「障害者」という言葉には、心(意識)、

権利や制度、建物等へのアクセスに対するバリアーによって構築されている社会の差別構造が反映されていると思うからである。

国際障害者年に象徴されるような障害のある人の人権保障のための活動で、一貫して追及されているのは、「障害者」観の転換である。弱者として庇護される存在から、人権の主体、社会を作り替える主人公としての存在へ。この「障害者」観の転換を踏まえ、人権保障にふさわしい呼称を追求する努力が続けられてきた。

例えば、1990年の画期的なアメリカの差別禁止法(ADA)の名称は、Americans with Disabilities Act 1990である。国連でもアメリカでも、81年の段階では障害のある人のことを「障害者」Disabled Personsといていたが、90年法では「障害をもつアメリカ人の法」となった。アメリカにおいて障害のある人達は、Disabled Personsと呼ばれている間は二級市民 Second Citizen とみなされていた。ADAは、「アメリカ人であるけれどもたまたま障害をもっている人」というように捉え直したわけである。

こうした問題提起に対して、次のような意見がある。紙幅の関係で十分説明しきれないが、誤解を恐れずに検討しておきたい。

第一に、煩雑であるということである。新聞等マスコミ関係者からよく聞かれる。趣旨はよくわかるが、紙面の都合でカットして「障害者」といわざるを得ない場合があるというのである。根底には、法律用語として「障害者」が用いられているのだから使用しても免罪されるというような意識があると思われる。しかし、手間を省いて「障害のある人」を「障害者」と呼ぶとき、すでに、前者の人間としての存在を切り捨てているのではあるまいか。法律は変えるべきであるし、マスコミは、字

数を少なくするよりも、法改正への世論形成に資する問題提起をすべきであろう。

むしろ、煩雑なのは、講演の時などである。私自身も、しばしば、短く「障害者」と言いたくなる。しかし、使うか、使うまいか、その葛藤こそが差別を意識し、克服する第一歩となると思うのである。

第二に、「障害者」「身障者」などと呼んでも、自分は差別はしていないのだから、言い換える必要などないという意見である。この反論は、善意の人々はもちろん、法学や医学、福祉等の専門家、とりわけ熱心に障害者問題に取り組んでいる人に多いと思う。残念ながら、人権保障への理解および「障害者」に問題があるのではなく社会に問題があるという視点が希薄といわざるを得ない。そのような人は、多くの人が、自分は「障害者」と呼ばれたくないという。学生などは、障害者の方は、かわいそう、大変だと思う、でも、自分は「健常者」で良かったという反応を示すのである。

差別は、個人の意識のレベルの問題としても重要だが、差別する側の意識以上に差別される側の意識が重視されなければならない。そもそも、意識があるかないかにかかわらず、人権侵害や不利益を受けているという客観的結果が問われる制度や社会全体の問題である。

この議論の裏返しに、言葉を言い換えても差別がなくなる限り同じだから、意味がないという主張がある。たしかに言葉の言い換えで済む問題ではないが、差別根絶の第一歩として呼称の改善を提唱しているのである。言葉はやはり実態を表すものでもある。言葉による差別をなくすことが出発点となろう。

第三に、「障害」という言葉が問題であり、「障害のある人」と言い換えても意味がないという意見で

ある。「障害」という言葉への言い換えなど比較的早くから問題提起されていた。

たしかに、「障害のある人」と呼ぶのは次善の策である。障害概念こそ検討の必要がある。WHOの障害の三分類への理解も広がってきたとはいえ、日本の「障害」概念が、欠損 (impairment)、機能障害 (disability) に重点がおかれ、社会的不利 (handicap) についての配慮が不十分であることは周知の通りである。とくに他者と同じレベルで地域生活に参加する機会を制限され、失うこと、あるいは権利が侵害されている状態を意味するハンディキャップに対する理解が進められなければならない。しかし、すでに、「ハンディキャップ」という用語および三分類の再検討もされている。

こうした流れを踏まえ、私自身は、「障害」を一人ひとりの人がもつ「固有のニーズ」(Specific Needs) として捉えるべきであると考えている。「障害」は一人ひとりの個性に過ぎないということであり、「障害者」は、「固有のニーズをもつ人」ということになる。ちなみに、デンマークの生活支援法では、年齢にかかわらず、「固有のニーズをもつ人」を対象に必要なサービス提供を行うことを社会の義務としている。

第四に、福祉サービスの提供や権利保障のためにこそ、「障害者」を「健常者」から区別する必要があるという意見がある。たしかに、現行の法・制度はそれなりに、「障害のある人」の権利を拡大してきた。しかし、半世紀の人権保障の発展を踏まえ、全面的かつ根本的改革が必要だと思う。

日本の福祉法制は、まず、年齢により、児童福祉法、老人福祉法、と障害者福祉法体系に三分されている。そして、障害者福祉法制は、身体障害者、知的障害者、精神障害者と障害種別により三分され、さらに「等級」等によって厳密に細分化さ

れている。

財政的、経済的効率の観点からすれば、一見合理的な制度である。しかし、それぞれの制度が、認定要件が厳しく設定されているため、制度の谷間に陥る人も多い。またサービスの保障水準が低いと、必要な人に必要なサービスが提供されるとはいいがたく、権利保障の視点からは、非効率的な制度である。むしろ、分断し排除するための差別的な法体系の側面をもっているといわざるを得ない状況に陥っている。こうした法制度と縦割り行政のなかで、「障害者」は輪切りにされ、人間総体としての権利へのアクセスを阻まれているのである。このような厳密な区別やグループ分けの合理性や必要性が厳しく検討されなければならない。その意味で、差別禁止法と権利保障法の制定が、立法上、政策上の重要課題である。

もちろん、差別禁止にしる、サービス提供にしる合理的な区別は必要である。しかし、その場合、一人ひとりの「固有のニーズ」を判断し、必要なサービスを提供すれば良いのであり、日本のような厳格なグループ分けや等級分けによるレッテル貼りは必要はないし合理性もないということである。

「対策」から人権保障へ

「障害者」を区別し展開される政策、施策もサービスや権利の保障というよりも対策として行われる。先に述べた心身障害者対策基本法が象徴的なのであるが、依然として「障害者」は、治安対策、社会防衛的対策の対象とされているといえよう。同法はさすがに障害者基本法に改正されたが、行政文書には相変わらず対策という言葉が登場している。

「対策」という言葉は、日常的にも法律上も好ましいものには用いられず、公害、災害、非行や伝染

病等といったような社会にとっての害毒に対して用いられる言葉である。高齢社会対策基本法という法律はあるが、法律で、「人」につけられている例を知らない。このことは、政策上、「障害者」は、社会にとって役に立たない、お荷物であり、個人にとっても社会にとっても対策をもって対応すべきであるというような、「障害者」観をあらわしているというべきであろう。その行き着く先は、ナチス・ドイツを引くまでもなく抹殺である⁽³⁾。

対策から人権保障への転換が大きな課題である。人権保障 (Basic Human Rights) とは、まず、年齢や「障害」に関わりなく、人間としての共通の基本的要求 (Basic Human Needs) を満たすことである。そのためには、年齢や障害、疾病等から生じる一人ひとりの固有のニーズ (Specific Needs) に合わせて適切なサービスを提供することが求められる。いずれにしても障害のある人を人間総体として捉え、必要な教育、所得、住宅、労働、交通そして社会保障・社会福祉サービス等を総合的に保障する体制が必要である。

おわりに

■ 差別禁止法と総合的社会サービス法へ

差別の問題は、国民の意識一般に解消すべきではない。むしろ、ハンセン病における強制隔離収容政策が、国民の差別意識を醸成、助長したと同じように日本の政策、法、制度の問題である⁽⁴⁾。金沢市は中核市として一定の権限が委譲されその中で最大限の努力はしているが、「プラン金沢」の実現のためにもっとも大きな障害は国の障害者福祉法制であるといつてよい。

すでに、日本弁護士連合会をはじめ議論がはじまっているが、まず、差別禁止法を制定し⁽⁵⁾、年齢、「障害」等による差別を禁止すべきである。同

時に個別立法をより豊かにしながら、年齢や障害の種別、程度をこえ、一人ひとりの個性 (固有のニーズ) に個別に対応し、必要なサービスを総合的に保障する「総合的社会サービス法」に統合していくことこそ、二一世紀の課題だと思う。

注

- (1) 高柳晃一『「ノーマライゼーションプラン金沢」の策定』医療・福祉問題研究会『医療・福祉研究』第11号、2000年、金沢市介護保険事業計画については井上「介護保険と住民参加」橋本和幸他編著『高齢化社会と生活選択』多賀出版、2002年を参照いただきたい
- (2) 以下詳しくは、井上編著『障害をもつ人々と参政権』法律文化社、1993年、井上「高齢者、『障害者』の人権と日本の課題—国際高齢者年を契機に」早稲田法学75巻3号、2000年、「医療保障法・介護保障法の形成と展開」日本社会保障法学会編『講座社会保障法第4巻 医療保障法・介護保障法』法律文化社、2001年、「障害をもつ人々と政治参加」河野正輝他編『講座 障害をもつ人々の人権』有斐閣、近刊を参照いただきたい。
- (3) ヒュー.G.ギャラハー著・長瀬修訳『ナチスドイツと障害者「安楽死」計画』現代書館、1996年参照。
- (4) この点につき、昨年5月11日の熊本地裁判決が、明確に国の責任を認めたことを想起すべきである—日本弁護士連合会『シンポジウム 差別のない社会をめざして』皓星社ブックレット15、近刊参照。
- (5) 日本弁護士連合会人権擁護委員会編『障害のある人々の人権と差別禁止法』明石書店、2002年参照。