

書 評

佐藤久夫 著

『共生社会を切り開く』

——障害者福祉改革の羅針盤』

評者 鈴木 勉

本書の著者である佐藤氏とは、直接の面識を得る前に『障害者福祉論』（誠信書房、初版1991年）の著者として承知していた。その当時、良質な教科書が少なく困っていたが、同書を知って「これなら使える」と思った。この本を読む以前は、佐藤氏を障害論の専門家と思っていた。当時、WHOのICIDH（国際障害分類、1980年）を基礎に独自の見解も交えた論文を書かれていたからであり¹⁾、略歴に保健学専攻とあったからだ。しかし、『障害者福祉論』を読んでみると、障害者福祉を社会科学の立場から説明しようとする志向性が強いと感じた。後に私も障害者福祉論の教科書を作成した²⁾が、佐藤氏にも執筆参加していただくとともに、障害者問題と障害者福祉に関する氏の着想とアプローチを共通基盤にもちながら、これを発展させることを意図していた。

*

本書を一言で表現するなら、「障害者総合福祉法の骨格に関する総合福祉部会の提言—新法の制定を目指して—」（2011年8月30日発表、以下「骨格提言」と略す）を、総合福祉部会長であった著者が解説した書である。

一般に研究者の著作は、自らの研究を世に問うという意味では私的な知的営為の表明と言える。しかし、本書がこれと異なる特質は、余人では書き得ない佐藤氏の総合福祉部会長としての活動とそこでの思索が本書に結実している点である。

第1章に詳しく描かれているように、総合福祉

部会の「骨格提言」は、障害者権利条約および「障害者自立支援法違憲訴訟原告団・弁護団と国との基本合意文書」（以下、「基本合意」2010年1月締結）が背景にある。佐藤氏は、「骨格提言」は「障害者自立支援法に賛成してきた人も反対してきた人も含めて、内閣府と厚生労働省が委嘱した障害当事者、家族、自治体、学識経験者からなる55人の委員が、立場と意見の違いを越えて議論し合意したもの」（「はじめに」）と述べ、総合福祉部会の運営については、「政府・官僚の主導性の強い従来の審議会の運営とは異なり、議論の進め方も提言の内容づくりも構成員が進めた。…こうした検討体制では一般的には合意に達することはきわめて困難だと考えられる。まったくの白紙の状態（無条件で）意見を述べあったとしたら不可能であったかもしれない。それが可能となった最大の要因は、障害者権利条約と自立支援法違憲訴訟をめぐる『基本合意』という土台のうえで、つまり明確な指針に沿って、一定の枠組みの中で議論するという前提条件があったからだといえる」（pp.54-55）と振り返っている。

本書は5章構成となっており、序章では、「骨格提言」の前提となる「障がい者制度改革」の背景、経過をまとめ、成果を9点にわたって整理している。第1章では、「骨格提言」の背景と成立過程を述べた上で、その内容を法の理念・目的、障害者の範囲、支給決定、サービス体系、地域生活移行など課題別に検討している。第2章では、「骨格提言」を「ほとんど無視」して成立した障害者総合支援法（2013年施行）を批判的に考察し、あわせて障害者権利条約の条文に照らして、

同法の問題点を指摘している。第3章では、「骨格提言」の作成過程で厚生労働省が提出した「他法との整合性」「公平性・客観性」「財政の壁」などのコメントを紹介し、その批判が行われている。終章では、「骨格提言」に沿う法制度の実現は国際的国内的变化から見て必然であると述べ、共生社会の実現に向けた課題を提示している。

*

現在、保育職や介護・福祉職の賃金と待遇の低さをめぐって、その是正が国民的な関心事になっている。そこで、「骨格提言」ではこの問題についてどのような提案をしているのか、以下引用してみたい。「I-10 報酬と人材確保」の項目がそれにあたるが、「障害関連事業の現状として、報酬制度と人材確保の課題は深刻で、事業報酬の劣悪さが人材の確保を困難にし、限界を越えている」とし、「障害福祉を実践する人材が枯渇し自らや家族の生活の維持さえ危ぶまれる状況であれば、この国が障害者の人間としての基本的価値を蔑んでいることを意味する」と断罪している。

改革の具体的提言としては、報酬のあり方について「常勤換算方式は廃止する」とし、日払い方式の問題については、報酬の日払いと月払いの統合案を示し、「施設系支援にかかる報酬については『利用者個別給付報酬』（利用者への個別支援に関する費用）と『事業運営報酬』（人件費・固定経費・一般管理費）に大別し…概ね、前者を2割、後者を8割程度とする」と明記している。

常勤換算方式の廃止と人件費部分の月払い方式が実現すれば福祉職の賃金・労働環境は大きく変化し、福祉実践の水準も上がるであろう。これは介護保険制度の改善に連動する提言でもある。介護・福祉事業所の支出の大半が人件費である中で、人件費確保の不安定性が、施設管理者の関心を支援内容から人員配置に移さざるを得ない現状を踏まえた提言といえる。しかし、この「提言」は政府により完全に無視され、総合支援法は自立支援法の基本枠組みを引き継いだ結果となり、福祉現場の荒廃を生む要因となっている。

*

さて、現在の問題は「総合支援法施行3年後見直し」にある。社会保障審議会障害者部会の報告書（2015年12月）やそれに関連する議論を見ると、次の2点を指摘できよう。1つは、「見直し法」ですぐに介護保険との統合に踏み切ることはないが、報告書では制度の持続可能性や財源確保の観点から、介護保険の統合に含みをもたせているうえに、将来の統合に向けた布石が打たれている。第2は、報告書は総合支援法の「介護保険優先原則を維持することには一定の合理性がある」として、「基本合意」や「骨格提言」を無視する立場を示している。この問題に関わって、同部会の委員である法学研究者が、政権は民主党から自公に交代し、自立支援法も既に改正されているので、「基本合意」の法的効力が失われたとする発言があった。これは介護保険との統合を進めるために、「基本合意」を打ち消す妄言といえよう。

*

障害者福祉制度の現状をどのように打開したらよいのか、介護保険との統合が打ち出されている今日、切実な問いである。著者は終章でその課題について、評者（鈴木）も参加している障害者生活システム研究会の提言「障害者・高齢者総合福祉法案」を引用している³⁾。この研究会の提言は、介護保険に障害者施策を統合するのではなく、「骨格提言」を発展させ、これに介護保険制度を廃止して、高齢者福祉施策の統合を意図したものである。これを実現するためにはなお熟議を要するが、本書は「障害者福祉改革の羅針盤」（本書サブテーマ）として、新たな制度設計にあたっての必読文献の一つといえよう。

注

- 1) 後に、佐藤久夫（1992）障害構造論入門、青木書店を刊行。
- 2) 鈴木・植田編（2006）現代障害者福祉論、高学出版（その後全面改訂して、鈴木・田中編（2011）現代障害者福祉論【新版】）。
- 3) 障害者生活システム研究会編（2013）提言 障害者・高齢者総合福祉法、かがわ出版、参照。