

メントと援助付雇用 (assisted employment) を追加するよう提案した。その提案理由としては、これらは望まれる雇用形態ではないが、実際に存在し、また多くの国でこれらが提供されていることを挙げている。また、タイはイスラエルの修正提案を支持した。ILO は、地方ではインフォーマルな雇用に就業しやすい傾向にあるという事実が条文に反映されていないし、多くの障害のある人が開かれた労働市場の外で、保護されたワークショップで働いているという事実も反映されていない、とした。そして、雇用の代替形態 (alternative forms of employment) を項目 c に追加するよう提案した。この雇用の代替形態は「必要である場合に、過渡的であることを基本原理として、適切に準備された」「有用で報酬のある仕事を保証する状況において」といった限定も含めて提案している。また、オーストラリア地域法律センター全国協会は、ILO の提案を支持し、雇用の代替形態は恒久的な措置及び完全な隔離であることを避けた、過渡的なものであるべきとしている。

また、シェルタードエンプロイメントという言葉は用いていないが、ウガンダは政府が「柔軟で代替の労働のアレンジメント (flexible and alternative work arrangement)」を規定することを盛り込むよう意見を出した。セルビアモンテネグロは以下に述べる EU の考えを支持しつつも、開かれた労働市場で仕事を見つけれない人々への雇用の代替形態 (alternate forms of employment ; 下線は筆者による ILO 提案との相違点) を議論する必要性を強調した。そして、代替労働は意義のある仕事でなければならないし、好ましくない状況であってはならない、とした。NGO である欧州障害フォーラム (EDF) は、雇用の代替手段は現実として存在し、それは生産性が減少した障害のある人にとって有益であり、セルビアモンテネグロと同様、開かれた労働市場での労働者と同じ労働者の権利が保障される必要があるとした。

これに対し、EU はイスラエルの提案に対して反対を表明した。労働の代替形態 (alternative forms of work ; 下線は筆者による ILO 提案との相違点) にある人々は一般労働市場よりもより好ましくなく扱われるという可能性に憂慮を表明し、もしこれらの概念に言及するならば、それは公正で好ましい状況のもとでの意義のある労働の形態であるとした。さらに、社会権規約 7 条に言及して、一般労働市場から逸脱するような排除であるとしてイスラエルの提案に反対した。また、NGO の立場からは国際育成会連盟 (II) とカナダコミュニティリビング協会が、シェルタードワークショップは障害のある人を排除し続けてきたもので、知的障害のある人々は意義のある雇用をされえないという養育者の考えであるとして強く反対の意を唱えた。また、世界精神医療ユーザー・サバイバー・ネットワーク (WNUSP) も、障害者を分離に導くという理由でシェルタードワークショップに反対の意を表明した。

第 3 回特別委員会での議論をまとめると、シェルタードエンプロイメントをめぐることは、明確に条文として入れるべきとする論や現実として存在する以上は何らかの言及があつてしかるべきとする論がある一方で、一般労働市場から障害のある人を排除・分離するという理由で反対意見が出され、その見解が分かれた。

続く第 4 回特別委員会では労働に関する協議は行われていないが、意見書を提出した国や団体のうち、シェルタードワークに関する記述があつたのは国際障害コーカス (IDC)、地雷サバイバーズネットワーク、そしてウクライナ・ロシア・ベラルーシ・

モルドバ障害 NGO 作業会議である。国際障害コーカス（IDC）は 22 条本文中に「あらゆる形態の雇用（all forms of employment）」を加えるよう提案した。また、地雷サバイバーズネットワークは、必要な場合に過渡的であることを基本として、第 3 回で ILO が行った提案と同様に限定を行った上での雇用の代替形態（alternative forms of employment）を記述するよう求めた。ウクライナ・ロシア・ベラルーシ・モルドバの障害 NGO 作業会議は、「開かれた労働市場で競争できない生産性の低い障害者に日々の職業的な援助付雇用を提供すること」を新たに項目として追加するよう求めた。

また、第 5 回特別委員会では労働に関する議題としては取り上げられず、第 6 回特別委員会において労働に関する議論が行われた。議長はいくつかのテーマについて議論をオープンにしたが、そうしたテーマの一つとしてシェルタードワークショップが設定された。以下、各国及び NGO の意見をみていくこととする^{vi}。

雇用の代替形態、あるいはシェルタードエンプロイメント等に関する規定化を主張したのは ILO、セルビアモンテネグロ、南アフリカ共和国である。ILO は代替の雇用／労働形態に関する規定が欠けていると指摘し、(c) に雇用の代替形態を盛り込むよう提案した。セルビアモンテネグロは、シェルタードワークショップを限定的に規定するよう提案し、第一の選択である開かれた労働市場の予備であるべきで、現に存在するシェルタードワークショップでは意義ある仕事を提供されるべきだし労働状況が劣悪であってはならない、とした。南アフリカ共和国は、シェルタードワークショップが利益のあがるビジネスに変換することが重要であると述べた。

一方で、ニュージーランドは雇用の代替モデルやシェルタードワークショップといった追加提案を支持せず、こうした特定のモデルや援助付雇用サービスはそもそもの目的である障害者の働く権利の保護を減じる危険があるとした。これに EU が同意している。また、NGO からは国際障害コーカス（IDC）が、通常の労働基準が適用されないシェルタードエンプロイメントは分離と経済的隔離を特徴とする働く場であるとして規定化には反対した。また、障害のある人の自営や起業にも触れる必要があると主張した。

その他、第 6 回特別委員会では、労働環境は障害のある人すべてに開かれたものでなければならないという意見や、ILO 条約、その他国際文書との整合性をとるべきという意見等が出されている。

②第 2 段階：議長案をもとにした交渉（第 7 回）

第 2 段階は議長案をたたき台とした交渉で、第 7 回特別委員会があたる。議長案では 27 条として「労働および雇用」という条見出しとなった。新 27 条でも作業部会案と同様、シェルタードエンプロイメントや雇用の代替形態に関する記述はみられない。

第 7 回特別委員会において、何らかの形で雇用の代替形態への言及を求めたのは ILO、JDF（日本障害フォーラム）、イスラエルである。ILO は技術的助言ノートを提出し、その中で、条約案は雇用の代替形態に関する記述が欠如しており、開かれた労働市場で働けない多くの障害者の権利に言及できないことへの懸念を示した。JDF（日本障害フォーラム）も、開かれた労働市場以外で働く障害者の権利について条約案では触れていないことへの懸念を示した。また、イスラエルは「あらゆる形態の雇用に

において (in all forms of employment)」を本文中に盛り込むよう提案したほか、新しい項目 (j) として「代替雇用形態から開かれた労働市場 (open labour market) への移行を進めるためのすべての可能な措置を取る」を創設すべきであるという案を出した。これには、ILO などが賛成している。

一方で、代替的な雇用形態を認めない立場として、国際障害コーカス(IDC)は、開かれた労働市場で障害者の雇用が保証され支援された雇用が保証されるべきで、雇用の代替形態を認めれば社会権規約をないがしろにするという意見を出して、「あらゆる形態の雇用に適用できる (applicable to all forms of employment)」と書き込むよう求めた。カナダも同様の提案を行っている。また、国内人権機関 (NHRIs) ^{vii}も、シェルタードと呼ばれるような施設での障害者の労働の権利は実現できないとし、社会権規約 7 条を引き合いに出して、すべての人に保障されている労働の権利の水準を低くすることから、一般労働市場への統合を強く主張した。これには EU も同様の立場をとった。

このように、第 7 回特別委員会では、一般労働市場を前提としたとき、実際には多くの障害者がシェルタードエンプロイメント等にあるという現実とは大きな乖離があり、彼らの権利の保護をどのような形で条文にするかが焦点となったといえよう。

なお、このことについては第 7 回特別委員会の中では結論を待たず、代替的な雇用形態の概念を捉える文言を各国で検討するよう議長が提案を行い、次の話し合いに議論が持ち越された。

③第 3 段階：修正議長案をもとにした交渉

第 8 回特別委員会において修正議長案をもとにした交渉が行われた。修正議長案においても、議長案と同様に、シェルタードワークや雇用の代替形態に関する記述はなかったが、第 7 回特別委員会における議長の提案を受けて、第 8 回特別委員会中で EU が「あらゆる形態の雇用 (all forms of employment)」と提案し、これが条約案として採用された。なお、最終的に、条約はこのまま採択されている。

(3) 条約交渉の議論の整理

これまで全 8 回の特別委員会における条約交渉過程について順を追ってみてきたが、シェルタードワークに関する議論の整理をすると以下のようなになる。

①open ⇔sheltered

まず、開かれた (open) 労働市場に対するシェルタード (sheltered) ワークという対立軸がある。主に第 3 回特別委員会での議論がこれに当たる。

そもそも、ILO はこれまでシェルタードエンプロイメントを確立するための適当な政府援助を行うことを一貫して勧告している。ILO168 号勧告では「一般雇用に就くことが可能でない障害者のための各種のシェルタードエンプロイメント (sheltered employment) を確立するための政府援助を行うこと」、ILO71 号勧告では「他の労働者との競争的状态の下にない特別のセンターにおける有用な労働に関する雇用は、通常の雇用に融合させることができないすべての障害労働者のために…これを利用しなければならぬ」、ILO99 号勧告では「賃金及び雇用条件に関する法規が労働者に対

して一般的に適用される場合には、その法規はシェルタードエンプロイメントの下にある障害者にも適用すべきである」等が挙げられる。つまり、一般労働市場で働くことができない障害者が雇用されて働く場を確立するために政府が支援を行い、シェルタードエンプロイメントの下にある障害者が一般の労働法規が適用されるよう、ILOは一貫して勧告を続けている。

条約制定過程でシェルタードワークの規定化を反対した国や団体の意見としては、シェルタードワークショップは障害者の労働条件を引き下げるものである、障害者はシェルタードワークを望んでいない、かえってバリアを制度化してしまう、現実として労働市場への移行はほとんどない、といった理由を挙げて反対した。

ILOの技術的助言ノートによれば、シェルタードエンプロイメントは各国によって定義が異なり、労働法規が適用され賃金補填付きのものからデイセンター的なものまで広範にわたっていて、結果として、シェルタードエンプロイメントにある障害者の多くが低賃金であり、また一般に認められる労働法規が適用されていない。開かれた労働市場での雇用を主張するグループは、この事実こそが障害者の権利を著しく阻害していると考えたと思われる。

②open⇔alternative

開かれた（open）労働市場とシェルタード（sheltered）ワークという対立軸のほかに、焦点となったもののもう一つは、開かれた（open）労働市場と、雇用の代替（alternative）との対立軸であろう。

第7回特別委員会において焦点になった「雇用の代替形態」（alternative forms of employment）であるが、この言葉自体は第3回特別委員会においてILOが提案した、一般雇用以外の雇用形態を包括する概念である^{viii}。また、ILOは第7回特別委員会で出した技術的助言ノートの中でも、「援助付き雇用」「社会的企業」「シェルタードエンプロイメント」を雇用の代替形態の例として挙げ、27条（f）で列記した自己雇用（自営）の機会や起業家精神、自己の事業の開始（起業）と関連のある概念であると述べている。

この「雇用の代替形態」においては、ILOが主張するように、現実として一般労働市場で働くことのできない多くの障害のある人が働いているわけだが、このことが、27条で原則とした開かれた労働市場での雇用と矛盾しており、これが二つ目の争点であった。

③「あらゆる形態の雇用（all forms of employment）」の含意

上記の二つの対立軸を軟着陸させたのは、雇用の代替形態を盛り込むことに一貫して反対していたEUが、第8回特別委員会で「あらゆる形態の雇用」という形での提案を行ったことにある。これが他の国々に受け入れられ、そのまま条約として成立した。

その伏線としては第4回での国際障害コーカス（IDC）の提案と、その後の第7回特別委員会での議論があり、シェルタードワークショップを肯定する立場からも否定する立場からも「あらゆる形態の雇用（all forms of employment）」という提案があ

ったことは注目に値するだろう。つまり、「シェルタード」や「オルタナティブ」という言葉を使いたくない反対派が妥協でき、また「シェルタード」や「オルタナティブ」を認めたい立場からはそれを含む概念として読むことができるからである。

ここからわかるように、「あらゆる形態の雇用」とは、「開かれ、インクルーシブで、かつアクセシブルな労働市場及び労働環境」が第一義でありつつも、他の雇用形態を否定するものではないということになる。

3. 到達点と残された課題

(1) 到達点

①シェルタードエンプロイメントへの27条の適用

これまで見てきたように、シェルタードエンプロイメントに関する障害者権利条約の到達点の一点目は、27条が適用されるということである。27条では一般労働市場のみならず「あらゆる形態の雇用」に係るすべての事項について障害に基づく差別が禁止されている。つまり、シェルタードエンプロイメントも含めたいかなる形態の雇用でも障害に基づく差別が禁止されることとなる。

ただし、対象となるのは「雇用」であり、各国によってシェルタードエンプロイメントの定義がまちまちであることを鑑みると、例えばシェルタードワークショップはシェルタードエンプロイメントとは異なるという定義が成り立つところではシェルタードワークショップの27条への適用が免れる可能性を否定しえない。

②シェルタードエンプロイメントにおいて権利性を高める必要性

シェルタードエンプロイメントに関する障害者権利条約のもう一つの到達点は、シェルタードエンプロイメント等にある障害者の権利性の低さに対して条約制定過程において厳しい意見が相次いだことから、シェルタードエンプロイメントに関する政策を従前の状態のままに継続することは極めて厳しいことが確認できたということにある。シェルタードエンプロイメントにおける権利性を高めるためにしかるべき努力が求められるということが障害者権利条約の交渉過程で明らかになったといえよう。

条約交渉過程におけるシェルタードエンプロイメント等への批判としては、わずかに小遣い程度の収入しかもたらされないこと、劣悪な環境、一般市場への移行がきわめて稀であること、労働者として保護されていないこと、意義の極めて低い仕事しかされていない点などがあり、こうした批判を受け、できるだけ一般企業に近い環境となるよう工夫が求められよう。

(2) 残された課題

障害者権利条約におけるシェルタードエンプロイメントの位置づけが上記のように明確になった一方で、条約交渉過程で十分に議論されていない課題もまた見えてきた。

①一般雇用の場における能力と生産性について

障害者の就労について一般雇用を基本とすることについては、障害者の社会への完

全参加や社会的包摂といった理念に照らして、誰もが異論を唱えることはないであろう。しかし、働きたいと願う障害者のすべてが完全に一般労働市場で働くことを考えたとき、いくつかの懸念の一つとして労働能力の問題を避けることはできないだろう。できるだけ一般でという原則に忠実である場合に、知的障害のある人などで労働能力が低い場合にそうした人を雇用するメリットは低い。何らかの政策介入をして仮に雇用したとしても、最低賃金制度のもとではその人の就労から得られる収入以上に支出があることになるので、企業側の就労機会提供のインセンティブは失われることになる（金子）。

遠山は「合理的配慮」は多様なディスアビリティを解消する可能性をもつ一方で、適切に提供されたとしても能力や生産性の問題を完全には解消しないという危うさをもつ概念であると述べているように、能力と生産性の問題をどう捉え解決するかさらに検討が必要である。また、労働能力や生産性の問題とともに、一般労働市場側の労働需要の変化についても考慮する必要があるだろう。

② シェルタードエンプロイメントにおける能力と生産性

シェルタードエンプロイメントでは、普通、障害のある人の働く場として障害者に適した仕事を提供してその生産の対価を分配しているが、一般に比べて低い生産性にある人だけで生産活動を行いつつ小遣い程度でないまともな賃金を支払うということは論理矛盾ともいえ、相当な困難といえる。

それを可能とするためには、ア.業種の選択や工賃を上げるための施設側の様々な工夫によるアプローチ、イ.賃金補填や優先発注といった、政府による援助ないし補填のアプローチが考えられる。

ア.では、福祉工場において非障害従業員を多く雇用するといった工夫も参考になるだろう。いずれにしても、どちらのアプローチで（あるいは組み合わせで）何を達成目標とするのが明確にされる必要がある。

③ 労働を通じて生計を立てる権利

条約では「労働を通じて生計を立てる機会についての権利」も示しているが、①の一般雇用の場合でも、②のシェルタードエンプロイメントの場合でも、この権利が問題になってくる。つまり、機会の平等を行っても、能力に差がある以上は結果の平等はありえず、生計を立てられない場合にどの程度、どのようにして救済するのかという問題である。

そこでは、社会保障の組み合わせ、あるいはシェルタードエンプロイメントのバリエーションとしての賃金補填を伴うものについての検討が求められてこよう。

金子、岩田が「福祉的就労分野における労働法適用に関する研究会」報告書の中で論じており、今後議論をするうえで重要な文献となってくる。

また、藤井は一般雇用と福祉的就労とのあるべき関係について対角線モデルを示した。これは障害や労働能力の状態がどの程度であっても雇用施策と福祉施策の両施策が関与するという考え方であり、障害が重くなるほど福祉施策が手厚くなり、その逆になれば福祉施策が薄まるというものである。保護雇用制度（社会雇用制度）に言及

していることから、藤井が意図しているのは就労に対応した所得保障のモデルと考えてよいだろう。

④新たなオルタナティブの登場

27条では項目(f)において、自営と並んで、起業家精神（政府仮訳では起業能力）や協同組合といった比較的新しいと思われる働き方が列記されている。

また、オレイリーは「労働及び雇用の選択肢」を4つに分け、それぞれ「自営業を含む一般／競争的雇用」「シェルタードエンプロイメント」「援助付き雇用」「社会的企業」として議論している。

以前はシェルタードエンプロイメント／シェルタードワークショップのみが開かれた労働市場での雇用の代替形態であったといえるだろうが、こうした新しい試みが条約に盛り込まれたことに注目したい。同時に、これらがどこまで障害者の権利を実現できるのかは十分な検証ができていたとは言い難い状況であることから、シェルタードエンプロイメントの権利性を高める工夫の効果とともに、新たなオルタナティブが障害者の権利を守るものとなり得ているのかの検証が今後重要となってくる。

(3) 我が国の就労支援施策への示唆

さて、我が国の障害者権利条約への対応については、2009年9月に民主党を中心とする政権へと交代後、同12月に閣議決定により「障がい者制度改革推進本部」が内閣に設置され、障害者権利条約の締結に必要な国内法の整備を始めとする我が国の障害者制度の集中的な改革を行うとして、本稿を執筆した2010年3月現在も進行中である。雇用及び労働に関する施策についても検討されることになり、そこでの議論を待つことになるが、最後に、これまでの考察を踏まえて我が国の就労支援施策への示唆について若干触れておきたい。

①27条の範囲となるシェルタードエンプロイメントの範囲

我が国における27条の範囲となるシェルタードエンプロイメントの範囲について、文献では論者によって見解が分かれている。松井は、「労働」は広い雇用以外の労働を含むとし、雇用と福祉的就労の概念をどう統一していくかが課題であると論じている。同様に朝日は、就労移行支援事業や就労継続支援事業（A型、B型）もこの概念に含まれるが、実質的にはA型を除くと労働者としての取り扱いを受けていないとし、労働法における保護を受けるべき存在としての位置付けが不可欠であると述べた。一方で、花田は松井・朝日と異なり、福祉的就労は福祉システムの中の就労であって、27条は福祉システムの中の就労に関しては直接的な対象としておらず、福祉的就労を雇用政策に位置付けなおすことが求められるとしている。このように、文献では、福祉的就労が労働に含まれるかについては見解が分かれるものの、いずれの論者も福祉的就労を労働として位置付けることを課題としている。

実は、条約交渉過程を見てきてわかるように、議論の中ではシェルタードエンプロイメントとシェルタードワークショップの違いは意識されてきていない。ILOもシェルタードエンプロイメントの広範さの文脈でシェルタードワークショップを取り上げ

ている。また、ILOの技術的助言ノートには、シェルタードエンプロイメントに関する記述の中で、日本で13万人がシェルタードワークショップで働く、とある。このように、シェルタードワークショップとシェルタードエンプロイメントの違いが条約交渉過程において意識されてはいなかったといえよう。つまり、あらゆる形態の雇用に含めて考えるシェルタードエンプロイメントには、そもそもシェルタードワークショップを含めた概念と考えるのが妥当と思われる。

ただし、先に述べたように、シェルタードエンプロイメントに狭義の定義を行ってシェルタードワークショップを含めない場合にはシェルタードワークショップに関して適用を避けることも理論的には可能である。我が国では「シェルタードエンプロイメント」は就労継続支援A型（旧福祉工場）、「シェルタードワークショップ」は就労継続支援B型（旧授産施設）と一般に考えられている。現に、「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」で福祉的就労に関しては、条約上は「あらゆる雇用」に関する差別禁止を求めており一般雇用と福祉的就労の垣根をなくすことが条約の方向性ではないかという意見と、現実として雇用ということで最低賃金の支払等労働関係法令の適用を前提とすると事業そのものができなくなり福祉的就労の場がなくなってしまうおそれもあるのではないかという意見の両方が併記されているし、労働政策審議会障害者雇用分科会においても、労働法規が適用されるものは少なくとも雇用の範囲と考えるとの発言があった。これらを踏まえれば、労働法規が適用される就労継続支援A型（旧福祉工場）は少なくとも27条の範囲にあると考えてよいだろうが、就労継続支援B型（旧授産施設）への適用については政策的な判断のもとにあるといえる。

②雇用の代替形態のバリエーションを増やす

就労継続支援A型（旧福祉工場）は事業所数が十分にあるとはいえ、地域で自由に選択できるとは言い難いため、労働市場から外れた障害者を吸収できていない状況にある。また、その事業運営については、筆者の昨年度の本事業での調査から、事業主による工夫に依存する部分が大いという課題があることがわかった。

上記のシェルタードエンプロイメントでの権利性を高める改善とともに、障害のある人が労働市場から外れたときに、現状の選択肢では福祉工場や授産施設しかないが、雇用の代替形態のバリエーションを増やすことも必要であろう。それは、社会的企業や協同組合などの新たなオルタナティブであり、日本では例えば協同連やソーシャルエンタープライズ、ソーシャルファームといった新しい取り組みが始まっているが、こうした取り組みを育てていくことが重要だと考える。

4. おわりに

条約制定過程に着目してシェルタードエンプロイメントに関する議論を確認した。27条の適用を受けるシェルタードエンプロイメントは、シェルタードワークショップを含むものとして考えるのが妥当であるが、狭義の定義が成り立つ場合には外れることも否定しえない。さらに、条約の枠組みでは議論が現状として困難な課題がいくつ

かあることが確認された。

はじめに述べたように、就労と所得保障との関係が地域生活に与える影響に筆者は関心があり、対角線モデルの批判的検討も含め、次年度は知的障害者グループホームにおける就労と所得保障との関係が生活に及ぼす影響について量的調査の分析と追加調査によりさらに検討してゆきたい。

-
- i 厚生労働科学研究費補助金障害保健福祉総合研究事業『障害者の所得保障と自立支援施策に関する調査研究』平成 18 年度、「障害者生活実態調査」、「障害者自立支援法の影響：JD 調査 2006」（2007/03）
 - ii 拙著「知的障害者通勤量利用者の収入構造に着目した地域生活移行の課題」、社会福祉学 50（1）、2009
 - iii 国連と日本障害者リハビリテーション協会のホームページに一部仮訳を含む資料が掲載されている。<http://www.dinf.ne.jp/doc/japanese/rights/right.html>
 - iv シェルタードエンプロイメントとシェルタードワークショップを本文中ではシェルタードエンプロイメント等と表記するが、各国や団体の発言や意見の引用では原文のまま表記した。
 - v Daily summary of discussions related to Article 22 RIGHT TO WORK, UN Enable HP <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc3summary.htm>, see in 26.Feb2010 による。
 - vi 当日の議論は <http://www.dinf.ne.jp/doc/japanese/rights/adhoc6/0811.html> から引用した。修正提案は <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahcstata27sscomments.htm#eu> を参照した。
 - vii 政府から独立した人権擁護機関である各国の国内人権機関が協議を行い障害者権利条約に対する意見を提出している。
 - viii 松井、朝日は「代替雇用」と記している。

【参考文献】

- アーサー・オレイリー、The right to decent work of persons with disabilities (ILO 駐日事務所「ディーセント・ワークへの障害者の権利」) ILO、2007
- 朝日雅也「障害者の就労支援とシェルタードエンプロイメント」障害者問題研究 36（2）、2008
- 朝日雅也「障害者権利条約下における障害者雇用の課題」季刊福祉労働
- 花田昌宣「27 条（労働と雇用）のもつ意味とわれわれの課題」季刊福祉労働
- 藤井克徳「対角線モデルの牽引者に—社会福祉の立場から—」（特集：あらためて職業リハビリテーションの概念を問う）職業リハビリテーション 22（1）、2008
- 福祉的就労分野における労働法適用に関する研究会「福祉的就労分野における労働法適用に関する研究会～国際的動向を踏まえた福祉と雇用の積極的融合へ～報告書」2009
- 岩田克彦「障害者就労政策—福祉政策と労働政策の本格架橋をいかに実現するか（福祉的就労分野における労働法適用に関する研究会～国際的動向を踏まえた福祉と雇用の積極的融合へ～報告書第 3 章）」2009
- 金子能宏「「福祉的就労」に関する経済政策的観点からの考察（福祉的就労分野における労働法適用に関する研究会～国際的動向を踏まえた福祉と雇用の積極的融合へ～報告書第 3 章）」2009

- 川島聡「障害者権利条約の概要—実体規定を中心に」法律時報 81 (4)、2009
- 松井亮輔「労働 (第 7 章)」長瀬修・東俊裕・川島聡編『障害者の権利条約と日本 概要と展望』生活書院、2008
- 松井亮輔「障害者権利条約と日本の障害者雇用・就労の課題」季刊福祉労働
- 松井亮輔「障害者権利条約と国内の政策課題—労働および雇用—」ノーマライゼーション、2007
- UN Enable <http://www.un.org/disabilities/>
- 鈴木誉里子「障害者権利条約—条約の概要と今後の課題—」総合リハビリテーション 35 (9)、2007
- 遠山真世「障害者の雇用問題と『合理的配慮』」障害者の自立支援と「合理的配慮」に関する研究—諸外国の実態と制度に学ぶ障害者自立支援法の可能性—平成 20 年度総括研究報告書、厚生労働科学研究費補助金障害保健福祉総合研究事業、2009

イギリスにおける障害者施策

—自立生活を支援する分野横断的な取り組み—

白瀬由美香

1. はじめに

2009年6月にイギリスは、「障害者の権利条約」を批准した。そこに至るこの10年ほどの間に起こったイギリス障害者施策の変化では、1995年および2005年の障害者差別禁止法（Disability Discrimination Act; DDA）の制定のほか、ダイレクト・ペイメントの導入に代表されるような、当事者本位の支援を実現するための現金給付といった先駆的な取り組みが注目を集めてきた。これらの改革は、自立生活運動等の障害を持つ当事者による社会運動に端を発したものであり、政策形成過程において障害者運動が果たした役割については、多くの先行研究の中でも指摘されている [Barnes & Mercer, 2006 : Glasby & Littlechild, 2009 : 小川, 2009 : 田中, 2005]。こうした現況を鑑みるに、障害者施策を検討する上で政策の背景となる社会運動の存在は非常に重要な論点であるのは確かである。だが、「障害者の権利条約」が批准された現在、数々の政策展開において政府が果たす役割についても、検討を加えるべき時期に達したと言えるだろう。とりわけ条約の批准に伴う法的環境の整備という局面においては、政府をはじめとした関連諸機関・諸団体の関係性を考慮することは不可欠である。障害者権利条約では、第33条で「国内的な実施および監視」の必要性が挙げられており、政府内に調整のための仕組みを設置するなどの考慮が求められている。

そこで本稿では、イギリスにおいて、様々な省庁が携わる障害者施策を統括している障害者問題対策局（Office for Disability Issues）という組織を取り上げる。障害者問題対策局は、「障害者の権利条約」の批准を受けて、イングランドの省庁間だけでなく、ウェールズ・スコットランド・北アイルランド政府間との調整役も積極的に担っていくことになっている。したがって、今後のイギリス障害者施策を理解していく上で、施策間の関連性を含めて政策動向の全体像を包括的に概観することは、現在「障害者の権利条約」の批准に向けた環境整備が進められている日本に対して、様々な示唆を与えてくれるに違いない。

このような目的のもとで、本稿はまず2節で、障害者問題対策局の役割と設置に至る状況について整理する。続く3節で、障害者問題対策局が目指す理念の一つであり、主要な取り組みである自立生活の推進に関して検討を進める。4節においては、自立生活と密接に関連する諸施策の「個別化」の潮流について考察をする。そして過去5年間の到達点と今後の課題を5節でまとめ、イギリス障害者施策から得られる示唆を導き出したい。

2. 障害者問題対策局の設置

2005年1月に、首相戦略部門と労働年金省、保健省、教育技能省、副首相室は合

同で報告書『障害者の生活の機会の改善』を発表した[Prime Minister's Strategy Unit, 2005]。この報告書は、「機会ある社会」という視点に立って、障害者が完全に社会参加するための、意欲的な行動計画を策定するものであり、障害者の参加と包摂を段階的に達成しようとしている。そして「2025年までにイギリスの障害者が生活の質を向上する完全な機会と選択肢を持ち、社会の平等な構成員として尊重され、包摂される」[Prime Minister's Strategy Unit, 2005, p.7] ことを目標とし、以下の4分野について障害者のための将来戦略を探っている。

- ①障害者が自立生活を送ることができるように、個別予算 (individual budget) 等の支援施策を推進すること。
- ②障害児を持つ家族のため、手続きや財源にとらわれすぎず、家族の必要に即した支援を提供できるように改善を図ること。
- ③当事者の立場に立った透明性の高い適切な機会と選択を提供し、円滑な成人期移行を促進すること。
- ④より多くの障害者が働くことができるように、就職及び雇用継続のための支援と動機付けをしていくこと。

そして、これらの戦略を推進していくために、政府の新たな機関として、多様な省庁が所管する障害者施策の調整を図る障害者問題対策局 (Office for Disability Issues ; ODI) が設置されることになった。障害者問題対策局の責任者は、労働年金省 (Department for Work and Pensions) に置かれた障害者担当大臣 (Minister for Disabled People) が兼務する。したがって、障害者担当大臣は、全般としては労働年金省が所管する分野の法律制定や給付等に関する責任を主に負うことになっているが、それ以外の障害者に関わる政策についても幅広く関与することになった。

なお、障害者に関する問題を議論する省庁間会議はこれまでも存在していたものの、反発も多く、開催もまれであり、何らかの命令や資源確保などをするような位置づけではなかった。また、以前の障害者施策には、障害者の現状に即していない部分やサービスの調和が取れていない部分が多々あり、改革の必要性が指摘されていた [Prime Minister's Strategy Unit, 2005, p.196]。2005年当時の障害者支援の状況を見ると、【図1】のように、現金給付だけではなく、多様なサービス提供によって構成され、教育技能省、保健省、労働年金省、文化・メディア・スポーツ省、運輸省など関連する省庁も多岐にわたる。また、障害者に関する給付を見ても、社会保障給付による付添手当 (65歳以上)、障害者生活費手当 (65歳未満)、医療や社会的ケアの現物給付、資産調査に基づく措置制度による施設ケア、住宅改修費など、多様な資金の出所からなる給付がある [長澤, 2009a, p.57]。その上、一人一人の障害者の生活という観点から、施策の全体像を把握し、施策間の調整を図る仕組みが不在であった。

そこで設立された障害者問題対策局では、【図2】が示すように、各省庁が展開する障害者施策をとりまとめ、それぞれのサービス提供が確実になされているかを検証することによって、「障害者の権利条約」で示された枠組みの実施に関する促進や保護、監視等の調整を行うことになった。障害者問題対策局が関わるのは、現在の省庁名を挙げると、児童・学校・家庭省 (前・教育技能省)、ビジネス・イノベーション・技能省 (前・教育技能省)、運輸省、保健省、労働年金省、コミュニティ・地方自治省 (前・

副首相室) などであり、個々の施策の実施に関しては、各省庁が責任を持って推進していくこととされている。また、Equality2025 という 19 人の障害者代表のネットワークによって構成される障害者と政府との橋渡しをする諮問機関があり、障害者問題対策局はそことも連携を持って事業を進めている。

目下のところ障害者問題対策局は、イギリス政府が 2011 年 7 月に国連に提出する障害者関連の報告書執筆のとりまとめ等に従事している。それとも関連して、国家統計局 (Office for National Statistics) や人権問題に関わる部局等と合同で、障害者に関する統計等の整備にも着手したところである。現状では、英国でも、とりわけイングランドにおいては、各種給付制度の対象者数を障害者数として捕捉するしか方法がない¹。2005 年障害者差別禁止法の理念に沿ったデータ収集がなされているとは言えず、障害者種別ごとの情報や社会環境に起因する障害の状況を総合的に把握できるような体制にはなっていない [White, 2009]。

そのような点からしても、障害者問題対策局は障害者に関わる政策の全体像に目配りはしているものの、あらゆる角度から障害者の置かれた現況を独自に見定めた上で政策立案のイニシアティブを取るところまでは、至っていない事柄もいくつか残されているのかもしれない。「障害者の権利条約」を批准したとは言うものの、イギリスの障害者施策において、こうした点については、まだまだ改善の余地はあるといえるだろう。

3. 自立生活の支援施策

さて、近年のイギリスでは、障害者の自立生活の推進が大きな政策目標の一つになっている。イギリスで最初に自立生活センターが設立され、自立生活運動が実質的に開始されたのは、1980 年代半ばのダービーシャーとハンプシャーにおいてであった [バーズ他, 2004, pp. 196-198]。自立生活は、幼児期から成人期への移行期、成人後の生活や就労、高齢期まで、障害者が直面する生活のすべての面におよぶものである。障害者権利委員会 (Disability Rights Commission) の定義によれば、自立生活とは、「すべての障害者が、家庭や職場において他の市民と同様に、地域社会のメンバーとして、同じ選択とコントロールと自由を保持する」とされ、それは「障害者が「あらゆることを自ら行う」ことを必ずしも意味するわけではなく、必要とする何らかの実際の支援というものが、自らの選択と意思をもとにしてなされる」ということである [Department of Health, 2010]。

イギリスでの自立生活支援を目的とした施策として、よく知られているのは、ダイレクト・ペイメントという形態による社会サービスの給付である。1997 年に開始されたダイレクト・ペイメントでは、自治体がアセスメントによって必要と認めた場合には、サービス受給者が専用の銀行口座を開き、そこに振り込まれた予算をもとに自ら契約した社会サービス費用を提供者に支払う仕組みが取られている。従来型の画一的

¹ それに対して、ウェールズやスコットランドでは、障害者に関するデータを多方面から集めた統計資料が定期的に発行されている。Welsh Assembly Government, 2009, *Local Authority Registers of People with Disabilities*, および The Scottish Government, 2006, *High Level Summary of Equality Statistics: Data Extracts by Disability*などを参照。

なケア・サービスとは異なり、たとえばダイレクト・ペイメントの予算でパーソナル・アシスタントを雇用し、自立生活を実現するための多様な形態のサポートを受けることも可能である² [小川,2005：小川,2009]。

これまで全国自立生活センター（National Centre for Independent Living）の活動をはじめ、障害を持つ当事者運動を通じて進められてきた自立生活であるが、ダイレクト・ペイメントの導入以降は、政府も障害者施策の重要課題としてこれを位置づけ、さらなる推進に向けた構想が練られている。この5年間で障害者問題対策局は【表1】にある8つの調査報告書を発表しているが、その中でも2008年2月に刊行された報告書『自立生活：障害者の自立生活に関する省庁間戦略』が注目される [Office for Disability Issues, 2008]。この報告書は、障害者の選択とコントロールを高め、医療・住宅・交通・雇用等の障壁を取り除く5年間の戦略を策定するものであり、政府が取り組んでいく課題として、以下の11項目を挙げている。

- ①自立生活に関するコミュニケーション活動：自立生活への理解の向上
- ②行動および学習の場、地域的なイニシアティブ：選択とコントロールの促進
- ③住宅：住宅に関する助言や情報提供
- ④交通および移動：公共交通機関およびその他の移動手段の整備
- ⑤医療：慢性疾患など急性期でない医療ニーズへの選択と自己コントロールの促進
- ⑥雇用および経済状態：就労の促進と給付制度の改革
- ⑦個別化、選択、コントロール：予防的で高質のサービスに向けた社会的ケア改革
- ⑧支援、情報、擁護、仲介：当事者による選択を実現する支援体制の整備
- ⑨高齢者：障害を持つ高齢者の自立生活を推進
- ⑩成人期移行期の若年障害者：生活のあらゆる面での切れ目のない移行
- ⑪障害のある両親：時宜を得た柔軟な支援の提供

ここで挙げられた課題からも見て取れるように、幼少期から高齢期まで障害者があらゆるライフステージにおいて、様々な日常生活の場面で、自立して生活することができるようにすることが目指されている。そして、障害者問題対策局はこの戦略の進捗状況を定期的に報告書にまとめることになっており、2013年までに自立生活に関して十分な進展が見られない場合には、法律改正の必要性も含めて検証することが定められた [Office for Disability Issues, 2008, pp.87-90]。先の定義にもあるように、当事者自らの選択と意思をもとにしてなされる支援をしていくということは、そこから実現される自立生活のありようも様々な形だということである。障害者向け支援として想起されることの多い医療・社会的ケア等だけではなく、多様な社会資源の組み合わせによって、それぞれが自分なりの自立した生活を送ることができるようにするという目標に向け、政府の主体的な取り組みがまさに始められたところだと見ることができる。

² なお、パーソナル・アシスタントを持つ場合には、利用者が自ら面接および訓練をして、雇用し、労務管理等もしなければならないことから、障害当事者は個人事業主としての役割を担うことになる [勝又,2008, p.157]。そのため、実質的にダイレクト・ペイメントを活用した自立生活を送ることができるのは、一定の管理・運営能力のある者に限られているともいえる。

このほかにも障害者問題対策局では、自立生活に関わる障害者の現状を多様な手法を用いて浮かび上がらせることで、次の政策に向けた基礎的な知見の蓄積および情報収集を重ねようとしている。従来の施策においては、就労・社会的ケア・交通など所管する省庁の分野別に、生活場面ごとに断片的な支援が行われているのに対して、自立生活の支援はまったく逆のアプローチをとろうとしている。障害者施策における総合的な取り組みとして自立生活の支援が位置づけられたことで、障害者の生活を一つの流れとして捉え、それを施策がどのように支えていくのかを検討するという方向で検討が進められているように見受けられる。そこで次節では、自立生活支援というものをもう一步掘り下げていくために、支援の個別化（personalisation）の潮流について検討してみたい。

4. 支援の個別化の潮流と自立生活

近年の障害者向けのサービスに関して、イギリス政府は急速に「個別化」の方向性を打ち出すようになった。個別化とは、障害の社会モデルに即した、より利用者中心で包括的なアプローチをとることであり、その主要な戦略として、自立生活の推進がある。そして、個人の選択とコントロールがサービス提供上の中心課題となり、「個別化された予算（individualised budgets）」として制度化が進められた [Barnes et al, 2006, pp.173-174]。

2007年に試行事業が始められた「個別予算（individual budget）」は、ダイレクト・ペイメントの発展形として、複数の機関からの資金をまとめて提供するシステムとして捉えられている [小川,2009,p.88]。個別予算は、もともとは2003年から実施されていた「In Control」という事業から構想されたものであり、ダイレクト・ペイメントに比べて、柔軟性があり、個別化かつ統合化されているという特徴を持つ。65歳以上の高齢者を含めた在宅の障害者を対象に、4つの方法による給付があり、①ダイレクト・ペイメントと同様の現金給付、②サービス委託による間接的支払い、③自治体による現物給付、④以上①～③の組み合わせとなっている。ダイレクト・ペイメントの主たる目的が社会的ケアであったのに対して、個別予算は住宅その他の様々なニーズへの対応も可能である [長澤, 2009a, pp.55-58]。

こうした障害者支援施策の全般における「個別化」の潮流と、「個別予算」「ダイレクト・ペイメント」等の制度は【図3】のような位置関係にある。すなわち、施策全体の方向性として、「個別化」の理念があり、そのもとで障害者自身が社会サービスを管理する「当事者主導の支援（self-directed support）」がなされていく。「当事者主導の支援」を实践する方法の一つに、「個別予算」があり、その中で特に社会的ケア提供の資金とされているものが、「個人予算（personal budget）」である。「個別予算」や「個人予算」では、必ずしも当事者による予算管理にこだわらない方法で給付が行われるのに対して、「ダイレクト・ペイメント」は、あくまで「当事者主導の支援」という考え方に基づいて、社会的ケアを中心としたサービスに対する現金給付がなされる [小川, 2009, p.88]。

しかしながら、支援における個別化の進展には利点と難点の両面がある。利点としては、個人のニーズを尊重しつつ、多様な障害者支援施策の管理運営を簡素化できる

という可能性がある。障害者問題対策局が行ったレビューにおいても、自立生活の実現は、従来型の支援システムに比べて費用対効果が高いと結論づけられている [Hurstfield, 2007, p.97]。ただし、個別予算等の導入によって、当事者がより大きな裁量権を持つことは、同時に公的部門が直接現物給付をすることや、サービス提供の委託契約を結ぶことを少なくする。そうなれば、地方自治体は予算の管理を中心とした業務に専念することができる。ただし、予算管理の側面が強調されすぎると、個別化の進展は、必要な障害者関連の費用までも削減が容易になることも懸念される。持続可能な支援の在り方を追求していく上で、無駄な行政コストを減らし、限られた予算のもとで、効果的なサービス提供をすることが必要なのは当然であるが、適正な水準がどこで保たれるのかを監視する仕組みが必要となろう。

また、個別化のもたらす難点には、当事者個人の責任が増大することが挙げられる。予算管理やサービス確保などを自ら行うことができるのは、実は一部の障害者に限られており、誰もが対応できるわけではない。政府が「選択」や「コントロール」を強調するのであれば、その能力が十分にある人とそうでない人との格差の存在に、いかにして対処するのかが問われているといえる。事実、障害者や高齢者の中には、若干の選択とコントロールさえ含まれているならば、従来通りのサービスのほうが安心感もあり、自身の責任も軽いので好ましいと考える者もいる [Hurstfield, et al, 2007, p.89]。したがって、個別化をさらに進めるための次の段階として、政府が取り組まなければならないのは、個人が選択とコントロールをできるようにするための支援および擁護体制の整備であろう。そして、ボランティア部門の役割など、誰がそれら業務に従事するのかについての議論も深めていく必要がある。

そのように考えると、支援の個別化の潮流が自立生活の促進にとって意味のあるものとなるには、障害者問題対策局が担う政策間の調整と監視という役割が確実に果たされることが欠かせない。支援のあるべき姿を目指した国民的な議論をこれからも続けていくために、障害者問題対策局には取り組むべきさらなる課題が山積している。

5. これまでの到達点と課題

障害者問題対策局は、『障害者の生活の機会の改善』が2005年に示されて以降の施策の進展を確認し、2025年に向けた中期計画を策定するため、『ロードマップ2025』を2009年末に発表した [Office for Disability Issues, 2009]。この報告書は、先の『障害者のライフチャンスの改善』および『自立生活戦略』報告書その他、国連「障害者の権利条約」などを反映した、障害者の平等実現に関わる14テーマについて言及している。【表2】で示したように、それぞれのテーマについて、施策に携わる省庁がどこであるのか、また「障害者の権利条約」の関連する条項がどれであるのかを指摘し、過去5年間の到達点と今後の重点課題が挙げられている。

さて、この報告書で取り上げられたテーマは、①子ども、②コミュニケーション、③差別、④雇用、⑤医療、⑥住宅、⑦自立生活、⑧司法制度、⑨レジャー・社会的・文化的活動、⑩生活水準、⑪社会参加、⑫19歳以上の教育・訓練への参加、⑬社会的ケア、⑭交通である。いずれも障害を持つ当事者も重点分野として認識する事項であり、これら14分野が障害者の平等に向けた政策とどのように関わっているのかを報

告書は示している。以下にその概要をまとめる。

①子ども：2004年に『すべての子どもが重要（Every Child Matters）』で示された障害児と健常児に関する格差をなくすため、社会サービスや教育・訓練など児童関連の施策の中で、障害児への支援は積極的に進められてきた。次なる段階としては、児童・学校・家庭省が2008～2011年に3億7000万ポンドの投入、保健省が3億4000万ポンドの基金の創設を予定しており、障害者とその家族のレスパイト・ケアや車いす等用具や設備の整備、緩和ケアの提供などに費やされることになっている。また、学習障害児への教育の場の確保や、学校での精神保健に関する支援の充実などが計画されている。

②コミュニケーション：障害者が生活のすべての面に関して、選択をするための情報アクセスを保持するには、公共の場でのコミュニケーションにおいて平等性を保つためには、適切な言語、イメージ、音などを用いることが必要である。2004年に開設されて以来、政府のポータルサイトは障害者向け情報の拡充を図っており、駐車場やトイレ、駅などのアクセスマップの作成等をはじめとして、さまざまな工夫が凝らされてきた。今後も障害者に対する政府担当者および障害者と接する人々の態度・基準・実践を改善するため、「障害者のイメージ」キャンペーンを展開していくことになっている。

③差別：違法な差別や障害への憎悪犯罪を終わらせ、障害者を尊重し、障害者が能力を高めることができるよう、社会の態度および行動を改善することを目指して、障害者理解を高めるための行動がなされている。「障害者の権利条約」が2009年に批准されたのは一つの画期であり、その周知を進めていくとともに、平等の実現に向けて法律の整備等にさらに取り組んでいく。

④雇用：障害者の働く権利を守り、障害者とそうでない人々との就業率の格差を解消するため、2008年4月から就労支援手当（Employment and Support Allowance）ないし就労不能給付の受給者への個別支援プログラムを実施している。2005年に44.5%だった障害者の就業率は、2008年には48.4%に上昇した。2010年からは、既存の就労不能給付を就労支援手当に統合することが決定しており、「労働へのアクセス（Access to Work）」プログラムの予算は2013～2014年度には現在の2倍にすることが計画されている。

⑤医療：障害者が他の人々と同様に高い水準の健康状態を維持し、同様に生活する権利を持つという観点から、健康格差を解消し、医療サービスに関する選択を保証し、さらにアクセスに関するニーズなど追加的な要望にも応じることができるよう、取り組みがなされてきた。特に2009年1月に発表された「NHS憲章」は、医療サービスにおける平等性の実現を明言しており、障害の有無にかかわらず等しく健康であるための政策が引き続き行われることになっている。

⑥住宅：障害者が自立して生活することができるように、等しい選択ができ、住宅の不平等が解消され、住宅選択と持続性が拡大し、近隣へのアクセスが改善されることを目指し、2009～11年にかけて住宅改修等のため3300万ポンドが投資された。また、65%の地方自治体が携わる43スキームを通じて、約600万ポンドが選択のための賃貸の支援に使われた。今後の主たる課題は障害者施設補助金の改革で、資力調査

や申込手続きを改善し、より柔軟性の高い支払い方法の試験的運用を進めて行くことである。

⑦自立生活：自立生活において重要なのは、先にも指摘したとおり、障害者が他の市民と同様に、家庭・職場・地域社会で選択・コントロール・自由を有するということであり、一人で何もかもできるようになるという意味ではない。2006年のレビュー開始から、2008年の戦略策定を経て、2009年に設立された「自立生活監視グループ（Independent Living Scrutiny Group）」が、自立生活に向けた進捗状況を毎年報告していくことになっている。政府としては、新たな法律改正をしなくとも変革は可能だとの見解を示しているが、万が一、2013年までに十分な進展が無い場合は、現況の検証を行う予定である。

⑧司法制度：障害者が法の下で平等な存在として認識され、他の人々と同じように司法制度へアクセスでき、公正かつ透明性が高く反応性の良い刑事司法を実現できるようにすることを目指している。また、司法省と保健省は合同で、学習障害へのサービスや精神保健サービスなど、犯罪者向け医療提供計画の策定に取り組んでいる。さらに将来的には、裁判へのアクセスの向上や、刑務所内での平等問題に関して、障害を持つ受刑者の代表も議論に参加できるようにするなどの改革に従事していく。

⑨レジャー・社会的・文化的活動：これらに関しても、障害者が同様に参加の機会を享受できるようにすることが重要とされている。とりわけ2012年にはロンドンでオリンピックとパラリンピックが開催されることから、すべての人がアクセス可能で、障害者の社会的包摂、障害者への前向きな姿勢、障害者の積極的参加を促すことが期待されている。それと関連して、デジタルテレビへの移行や旅行・観光等における配慮の必要性についても取り組んでいくことになっている。

⑩生活水準：障害者が障害を持たない人々と同じ生活水準を享受できるようにすることが求められており、児童・年金生活者の貧困対策戦略においても、優先度の高い課題として、障害者とその家族の貧困の解消が位置づけられている。目下のところ、政府は障害者の就労支援および雇用継続支援の施策を推進しており、また児童貧困防止法案も議論され、2020年までの児童貧困の撲滅を目指している。労働に関わる給付システムの改革も引き続き検討される見通しである。

⑪社会参加：ここで目標とされているのは、障害者の市民参加がすべての人々がしているのと同じレベルでなされることであり、2011年には公的部門での障害者の新規採用を14%上昇させる計画である。これまでの5年間を振り返ると、2006年の公的部門での障害者平等義務の発効があり、ボランティア部門への参加を促すパイロット事業も行われた。また、より多くの人々に地方自治体サービスの改善等に関わってもらえるよう促す試みもはじめられた。今後は障害だけでなくあらゆる差別を禁止する法律の制定に向けて、取り組んでいくことを志向している。

⑫19歳以上の教育・訓練への参加：すべてのレベルにおいて、また生涯学習において、統合されたアクセス可能な教育システムを通じて、障害のある人と無い人との間の参加度と達成度の格差を埋めることを目指している。高等教育・職業教育機関に在籍する学習困難や学習障害を持つ学生は、2005～2006年に10.5%だったものが、2007～2008年には11.9%に増加した。次の段階では、教育・訓練参加者の一層の増

加と職場への適応性を高める訓練方法の改善などをしていく必要がある。

⑬社会的ケア：社会的ケアでは、障害者がはっきりと選択とコントロールをできるようにし、より多くの利用者が新たな社会的ケアや個人予算（Personal Budget）を利用できるようになることが目標とされている。障害者だけに限らず、社会的ケア分野では近年多くの改革がなされたこともあり、約8割の地方自治体でサービスの柔軟性が高まったそうである。とりわけ、11万5100人におよぶ人々がダイレクト・ペイメントを利用している点が注目される。今後の課題としては、情報提供や権利擁護に関する支援、予防的サービスの提供とともに、個人予算等の個別化の推進により、選択とコントロールを保証することが挙げられる。

⑭交通：交通については、障害者が障害を持たない人と同様に、交通機関を使い、安全と快適さを感じ、十分に自立して移動できることが保証される必要があると明言されている。改正された障害者差別禁止法やEU法により、障害者の交通機関の利用に関する差別禁止が強化され、また鉄道へのアクセス改善のための投資や駐車場の利用に関するレビュー、公共交通機関の利用促進キャンペーンなどがなされた。こうした一連の動きを経て、駐車場利用プログラムの改革、2020年まで継続してバスや鉄道の利便性向上のため取り組むこと、タクシー等への障害者支援義務を課すこと、EU法で定められた海運上の規定を2013年までに適用すること、運輸業界向けのガイドラインの作成などが課題とされた。

このように障害者施策について全分野に渡って見渡してみると、障害者問題対策局の独自事業としてなされている施策については、残念ながら、他省庁が関わるものに比べ、目標設定および達成度の面で曖昧なものが多く、今後の課題についても明確さに欠けるような印象が否めない。それらは、多様な分野が関わる問題ということもあり、また障害者問題対策局が組織としては5年前に発足したばかりであることからして、多くを期待しすぎるのには当然ながら無理がある。

依然として障害者施策で大きな存在感を見せているのは、労働年金省、保健省であり、そして障害者に限らず、人権に関する問題への対処という意味では、差別禁止法等の果たす役割は非常に重要であるといえるだろう。だが、一つの省庁の内部での障害者施策間の調整については、障害者問題対策局がどこまで介入が可能なのだろうか。労働年金省が扱う多様な手当制度は現在のところ整理・統合が進められているものの、保健省における医療と社会的ケアの連携などは重要な論点であるにもかかわらず、この2つは障害者問題対策局ではそれぞれ別々の課題として取り扱われており、両者の狭間にある問題には触れられていない。障害者問題対策局が今後いかにして実効性の高い機関となりうるのかを、今しばらく見守る必要がある。

6. まとめ

以上、自立生活の推進を中心として、障害者問題対策局が果たす役割を見てきた。障害者問題対策局が設置され、そこから様々な情報発信がなされることによって、イギリス国内で行われている障害者施策に関して、どの省庁が何を提供しているのかを明確にしたことは一つの成果であるといえるだろう。これにより、障害を持つ当事者を含め多くの人々が、政府の取り組みを容易に見渡すことが可能になり、現行制度の

特色と課題をより多くの人々に周知させることにつながっていると考えられる。

しかし目下のところ、様々な省庁が関わる施策間の調整をする上で、障害者問題対策局が実質的にどこまでの権限と機能を持っているのかは未知数であるようにも見受けられた。とりわけ自立生活の推進に関する事柄には、あらゆる施策が随所に関わってくるはずであるが、『ロードマップ 2025』が掲げる 14 分野の相互関係は必ずしも明らかに示されていない。雇用、住宅、レジャー、交通、社会参加などが、自立生活とどのように関連し合っているのか、そこで実現される生活水準とはどの程度のものが想定されているのかなど、見取り図を描くことができれば、障害者問題対策局が果たすべき役割、さらには強化・改善すべき部分が自ずと浮かび上がってくることだろう。そして、障害者問題対策局の責任者を務めるのが、労働年金省に属する障害者担当大臣であることは、この組織の運営にとって今後も利点をもたらし続けるのかどうか論点の一つとなるに違いない。

また、本稿の範囲を超える問題であるのだが、今後の検討課題として、それぞれの障害者が実際に自立生活を送る際に、多様なサービス間の調整をどのように図っているのかについても精査していく必要がある。先にも触れた医療と社会的ケアの連携においても、誰がニーズを測り、サービス間の調整をするのかは結論が出ていない。最近「セルフ・アセスメント」に基づき、当事者による選択とコントロールを重視していくという方針も論じられているが、その理念自体は好ましいものではあるものの、すべての障害者が選択やコントロールを必ずしも望んではいないし、選択やコントロールの度合いに関する要望も人それぞれ異なっている。エンパワメントはどこまで可能なのか、エンパワメントすることが一部の当事者にはかえってストレスとなっていないかを慎重に吟味しつつ、検討を進めて行くことが肝要であろう。それは、今後の研究課題としたい。

最後に、日本においては、内閣府において共生社会政策の一環として障害者施策が扱われており、一見したところイギリスの障害者問題対策局に類似した機能を果たす組織が置かれているようにも思われる。『障害者白書』の発行に見られるように、障害者基本法の実施状況や障害者施策における課題と対応を整理するという作業は行われており、各種施策に関する情報の取りまとめという面では、イギリスの状況よりも整備が進んでいるような印象もある。だが、現状では単なる情報収集に留まっており、各省庁の取り組みに対して、積極的な介入ができる訳ではなく、また「自立」ということが諸施策を通じて言われているものの、その理念に関する共通理解や合意が必ずしも形成されている訳でもないように見受けられる。したがって、イギリスから学ぶべき点があるとすれば、まずは障害を持つ人々の多様なライフスタイルに応じた自立生活の在り方に関して、事例の積み重ねをもとにした議論を深めていくことが挙げられる。イギリスの障害者問題対策局が行っているように、当事者を含めた議論を通じて、自立生活に向けたビジョンを広く共有していくことが、次へ向けた第一歩となるのではないだろうか。