

### (3) 障害認定と障害者の範囲との関係性

障害者施策に関する基本法である現行の障害者基本法においては、障害者の定義が定められており、第2条においては「この法律において「障害者」とは、身体障害、知的障害又は精神障害（以下「障害」と総称する。）があるため、継続的に日常生活又は社会生活に相当な制限を受ける者をいう」と定義されている。

障害者の範囲については、障がい者制度改革推進会議において検討が行われてきたところであり、「障害者制度改革の推進のための第二次意見」においては、I. 2) 定義の中で「(中略) 障害者の社会参加の制限や制約の原因が障害者個人にあるのではなく、機能障害（インペアメント）と社会的障壁との相互作用によって生じるものであるという「社会モデル」に立つ障害者権利条約を踏まえるとき、基本法の改正に当たり、障害の定義に「社会モデル」的観点を反映させることが、障害者に関連する日本の施策の制度改革と国民全体の意識変革にとって極めて重要なことであり、そのことは、他の法律での定義にも反映されるべきものである。また、制度の谷間を生まないためには、あらゆる障害が「障害」の定義に入るよう幅広く捉えることが必要である。（以下略）」と述べられている。この意見を最大限踏まえて、障害者の定義を含め、障害者基本法の改正が行われることとなっている。

他方、身体障害者福祉法においては、前述のとおり身体障害者手帳の交付を受けていることが「身体障害者福祉法上の障害者」の定義となっており、上記のような障害者の定義をめぐる議論と、障害認定の対象範囲のあり方の問題との関係をどのように考えていくのかについて整理が必要と考えられる。

身体障害者手帳は、身体障害者福祉法上の身体障害者の定義となっているが、手帳の交付は、手帳を取得しようとする者が申請を行い、それに基づく行政処分として行われるものである。また、その実質的な効果としては、前述のように、障害者手帳の交付は各種支援や優遇措置の対象者であることを証明するものとして機能している。こうした中で、障害認定の基準は、各種支援や優遇措置にかからしめる対象者を公平に判定するための基準といえる。

したがって、申請に基づく各種制度における特定の便益の付与の対象者としての障害認定の対象者と、申請にかかわらず適用が必要である普遍的な権利や差別の禁止、啓発の対象としての障害者の範囲（概念）や、さらに相談支援のような不特定の者に係るサービスの対象者としての障害者の範囲は、概念的には必ずしも一致するものではないという点に留意が必要と考えられる。

### (4) フランスの制度における取扱い

障害認定や他制度の利用資格、障害者の定義との関係性について考えるに当たり、諸外国の例としてフランスの事例をとりあげてみたい。

フランスにおいては、障害者手帳（正確には障害者カード）のような制度を採用してい

る欧米では比較的めずらしい国であるが、障害者カードがあれば、年金や手当の受給資格とはならないが、様々な優遇措置を受けることができるとしている。この障害者カードの交付対象は、①恒久的能力低下率が80%以上の者、②社会保障法の障害年金のカテゴリー3の受給資格をもつ者となっており、障害者カードはすべての障害者に付与されているわけではなく、各種支援や優遇措置の便益を受ける対象者の範囲を特定する制度となっている。なお、恒久的能力低下率については、「障害者の機能障害及び能力低下のための指針」というガイドラインに基づき判定されており、能障害、能力低下、社会的不利の3つの側面の相互作用を分析することにより決定するとされている。

障害者カードの交付等の要件となる恒久的能力低下率の判定のための実施体制については、県障害センター(MDPH)が判定を行い、さらに、障害者権利・自立委員会(CDAPH)が最終的な認定を行うというシステムとなっている。MDPHのもとには医師などの専門家によって構成される専門家チームが配置されており、上記のガイドラインによって判定を行っている。また、この専門家チームには、2008年から新たなツールとして「障害者の補償の必要性を評価するための手引き」(GEVA)という手引きが示されており、個々の障害者の置かれた環境や障害の状況を多面的に評価して、各種制度の適用の可否、資格判定の資料とするとともに、個別の必要性に応じた障害補償プランを提案することとなっている。GEVAにおいては、各種個人向け扶助、住宅、交通、就学、就労、生活資金など、各種支援措置の適用のための評価項目がマトリックスで整理されており、共通の評価項目を明らかにし、評価の重複を避けるとともに、障害者の置かれた全体的状況を把握して、包括的なプランを提案できるようなアプローチを行っているところに特徴がみられる。例えば、障害者カードの評価項目もGEVAの中に包括されており、確認事項1、医療に関する項目、機能的な能力、活動に関する項目が評価項目となっており、その評価結果は、障害者カードの発行の可否の決定の基礎となる。

本稿は、フランスの制度に関して詳述することを目的とするものではないが、ここで特に着目したいのは、GEVAに掲げられている制度毎の評価項目に自ずと相違が認められるという点と、同時に、制度間で共通の評価項目が存在するという点である。GEVAに掲げる評価項目の中では、医療に関する評価項目と機能的な能力、活動に関する評価項目が各制度間で共通の評価項目となっている。

フランスにおいてGEVAは導入が始まったばかりであり、試行・検証の段階にあると言われているが、GEVAというツール及び多分野の専門家チームによる評価体制を通じて、評価項目の審査の重複が避けられているという点は着目に値する。また、この点に関して見方を変えれば、制度間で共通する評価項目があるのであれば、共通する評価項目については一元的に評価を行い、各制度においてはその評価結果を活用するというシステムも考えられるわけであり、これまでの我が国における障害者手帳はこうしたシステムの一端を担ってきたとみることもできるのではないかと考えられる。

### 3. まとめ

以上の考察を整理すると、障害認定と各種制度との関係については、各制度における支援や優遇の対象範囲は本来それぞれの制度の趣旨、目的、性格等に応じて決められるべきものであり、障害認定制度がこれらの異なるすべての制度に適合するような統一的な範囲を定めることに限界があるのであれば、各制度において独自の基準を設けるか、又は、審査コスト等も考慮して障害認定の限界も十分に認識の上で、必要な要件を加味するなどの制度運営上の工夫を行い、障害認定の結果を適切に活用していくことを考えていく必要があると考えられる。

また、障害認定と障害者の範囲の関係については、経済的な便益などの特定の支援や優遇措置の対象範囲を定めるための申請に基づく行政処分の対象者の範囲と、普遍的な権利や差別の禁止、啓発に係る障害者の範囲や概念の問題は、議論としては分けて考えていく必要があると考えられる。

同時に、障害認定は、あくまでも制度運営のためのひとつの手段であり、障害を固定化したり、区別したり、権限付与自体を目的とするものではなく、本来、障害者の自立と社会参加を促進し、社会包摂を進めていくための制度であるという点を意識して考えていく必要があると考えられる。

その上で、障害認定の役割を将来的にどのように位置づけていくかということであるが、ひとつの姿としては、各種制度の共通の基盤となる評価項目に関して審査を行い、その結果に関して情報提供を行うというプラットフォーム的な役割を期待するということが考えられる。これによって、制度間の審査の重複をなくし、手続きの簡素化や障害者の利便の向上が図られることとなる。

このようなプラットフォームとしての役割を障害認定の在り方として位置づけていくためには、医学に基盤を置く障害認定が各種制度における支援や優遇措置の対象者を特定するための基準又は基準の一部として機能することが、各制度の公平な運営や資源の適切な配分を図り、社会システム全体として社会包摂の適切な推進に寄与していることが実証的に検証されることが重要であると考えられる。こうした実証、検証作業を通じて、障害認定制度においては必要な基準の見直しを行っていくとともに、各種制度においては障害認定の結果についての活用のあり方を見直していくという、相互の不断の取組みを行うことによって社会システム全体としてのパフォーマンスをあげていくことが、国民に信頼される制度としては重要であると考えられる。

(参考資料)

障害者の補償の必要性を評価するための手引き (GEVA) の評価項目

多面的評価の手引き		カード (障害者カード、優先カード、駐車許可カード)	AAH (成人障害者手当) 及び補足給付	障害児教育手当及びその補足給付	就学に関する進路指導及び支援	障害補償給付	医療福祉サービス又は施設に向けた進路指導	RQTH 及び CAT への職業指導
確認に関する評価項目	確認事項I	×	×	×	×	×	×	×
	障害者本人及び法定代理人の両者あるいはそのいずれかの希望及び計画			×	×	×	×	×
評価項目 1	家族、社会及び金銭面に関する評価項目		×	×	×	×	×	×
評価項目 2	住居及び生活環境に関する評価項目			×		×		
評価項目 3A	教育状況に関する評価項目			×	×		×	
評価項目 3B	職業状況に関する評価項目		×					×
評価項目 4	医療に関する評価項目	×	×	×	×	×	×	×
評価項目 5	心理面に関する評価項目	障害者の置かれた状況又は障害に応じて、心理的診断の必要性を評価する						
評価項目 6	機能的能力-活動	×	×	×	×	×	×	
評価項目 6 (続き)	機能的能力-活動 (労働に関連する任務及び責務)		×					×
評価項目 7	適用済みの支援			×	×	×	×	
評価項目 8	評価の総括			×	×	×	×	×

(出典) 「欧米諸外国における障害認定制度」(独立行政法人高齢・障害者雇用支援機構障害者職業総合センター報告書 (資料シリーズNO. 49)) (2009年) の p 158より抜粋

(注釈)

\*1

身体障害者福祉法における障害認定の意義や他の法令との関係については、厚生労働科学研究費補助金（障害保健福祉総合研究事業）「身体障害者福祉法における今後の障害認定のありかたに関する研究」の平成19年度分担研究報告書「障害者福祉政策における身体障害者福祉法の障害認定の意義」（分担研究者寺島彰）において詳しく分析されている。同分担研究報告書においては「すでに、身体障害者福祉法の認定基準は、意味を失っているといえるが、この基準が今後も活用されるとすれば、国、地方自治体、民間事業者で、障害者の自立と社会経済活動への参加を目的とした制度の場合は、本法の認定基準を活用するというような複数の制度の共通の基準となるような使われ方になることが予想された」としている。

\*2

フランスの障害認定制度については、「欧米諸外国における障害認定制度」（独立行政法人高齢・障害者雇用支援機構障害者職業総合センター報告書（資料シリーズNO. 49）、2009年）の第2章に詳述されており、巻末資料においてフランスの「障害者の機能障害及び能力低下のための指針」及び「障害者の補償の必要性を評価するための手引（GEVA）」の翻訳が示されており、本稿のフランスの障害認定制度に関する記述はこれらの文献を参考にしたものである。

(参考文献)

- ・厚生労働科学研究費補助金（障害保健福祉総合研究事業）「身体障害者福祉法における今後の障害認定のありかたに関する研究」（平成19年度）分担研究報告書「障害者福祉政策における身体障害者福祉法の障害認定の意義」（分担研究者寺島彰）
- ・厚生労働科学研究費補助金（障害保健福祉総合研究事業）「身体障害者福祉法における今後の障害認定のありかたに関する研究」（平成21年度）総括・分担研究報告書（研究代表者岩谷力）
- ・「欧米諸外国における障害認定制度」（独立行政法人高齢・障害者雇用支援機構障害者職業総合センター報告書（資料シリーズNO. 49））（2009年）
- ・「共生社会の実現－少子高齢化と社会保障改革－」（京極高宣）（中央法規出版）（2010年）
- ・「年金保険法 基本理論と解釈・判例」（堀勝洋）（法律文化社）（2010年）

厚生労働科学研究費補助金（障害者対策総合研究事業）

「障害認定の在り方に関する研究」

平成22年度 総括・分担研究報告書

発行者 江藤 文夫（研究代表者：国立障害者リハビリテーションセンター）

〒359-8555 埼玉県所沢市並木4-1

