

障害者基本法の改正と発達障害

—「障害者」の定義をめぐる—

中山 忠 政*

Tadamasa NAKAYAMA*

要旨

本稿は、2011年7月に改正された障害者基本法において、「発達障害」が「障害者」の定義をめぐる議論において、どのように取り扱われたかを検討した。今回の改正は、2009年12月から開始された「障がい者制度改革」の一環として取り組まれたものであった。「制度の谷間」を生まない「障害者」の定義のあり方は、「制度改革」の主要な論点の一つでもあり、その前提ともいえるべきものであった。しかしながら、改正案における「障害者」の定義は、従来の3障害に「その他の心身の機能の障害」を追加したものに過ぎなかった。さらに、当初「その他」に含むとされていた発達障害は、『精神障害』に含むとする変更がなされたが、このようないとやすい変更は、「発達障害」のおかれた「位置づけ」の弱さを物語るものであった。2012年7月、「制度改革」は一応の終結をみたが、「Nothing about us without us！」のスローガンに象徴された「当事者主体」の理念は、今後の政策に引き継がれていくべきものであった。

キーワード：障害者基本法 発達障害 障がい者制度改革

I はじめに

2011年7月29日、改正障害者基本法が成立した。障害者基本法は、わが国における障害者施策の基本的あり方を規定するものであり、今回の改正は、2009年12月から開始されていた「障がい者制度改革」の枠組みの中で取り組まれたものであった。構成員の過半数を当事者らが占める「推進会議」では、まさに「当事者主体」による議論が進められていた。しかしながら、今回の改正は、「推進会議」の構成員や関係団体から、「推進会議」における議論の反映が不十分であるとの声があがるものであった。

一方、障害者基本法は、「障害者」を、これまで「身体障害、知的障害又は精神障害があるため、（以下略）」と定義してきた。そのため、発達障害は「制度の谷間」といわれる、必要な支援を得ることが難しい状況におかれてきた。「制度改革」における主要な論点の一つとして、「制度の谷間」を生じさせない「障害者」の定義のあり方が検討されてきた。障害者基本法の改正における「障害者」の定義をめぐる議論において、発達障害はどのように取り扱われ、「障害者」の定義の中にどのように位置づけられたのであろう

か。「制度改革」における検討の経過を検証していくものとする。

II 「制度改革」の開始と発達障害

「障がい者制度改革」は、2009年9月から発足した民主党を中心とする政権によって開始された、「我が国の障害者に係る制度の集中的な改革」といわれるものである。まず、「制度改革」の開始と、発達障害の扱いについてみたい。

「制度改革」は、2009年の衆議院選挙の「マニフェスト」に集約された民主党の「障害者政策」の構想を、政権交代後に実行に移したものである。民主党は1998年の4党合流によって誕生したが、その「障害者政策」は、障害者自立支援法（2006年4月一部施行）への「反対」に端を発するものであった。民主党は、自立支援法の法案提出の段階から「反対」を表明し、施行後も自立支援法の「1割負担」の凍結などを求めている。2007年の参議院選挙の「マニフェスト」においては、「自立支援制度などの抜本的改革」と包括的な「障がい者福祉法」の制定などを掲げるに至った。

一方、2009年初頭、障害者権利条約の締結に向けた

* 弘前大学教育学部学校教育講座（特別支援教育分野）

Department of School Education (Special Needs Education), Faculty of Education, Hirosaki University

動きをみせていた政府に対して、関係団体は十分な国内法整備の上での批准を求めている。民主党の「障がい者政策プロジェクトチーム」は、関係団体の意向を取り込み、「障がい者制度改革推進法案」を明らかにした。同時に示された「報告」では、「障害者」の定義について、「制度の谷間」といわれる福祉サービスの対象外をなくすとしていた。7月には、衆議院選挙における政権公約が明らかにされ、「障害者自立支援法を廃止して、障がい者等福祉制度を抜本的に見直す」とされた。具体策として、「制度の谷間」がなくサービスの利用者負担を応能負担とする「障がい者総合福祉法」の制定などが示された。

民主党の「障害者政策」は、障害者自立支援法への反対を中核に、関係団体の意向を取り込みながらたちづくられてきた。2009年の衆議院選挙における政策集において、発達障害などを例示し、「制度の谷間」がない総合福祉法の制定を掲げるなど、「制度の谷間」の解消を具体的に取り組むべき問題として捉えていた。

Ⅲ 「推進会議」における議論

2009年8月の衆議院選挙において、民主党は衆議院における第一党となり、9月16日、民主党と社会民主党、国民新党が連立する新たな政権が発足した。9月19日、長妻厚生労働大臣（当時）は、自立支援法の廃止に言及し、24日には、自立支援法違憲訴訟について国側の主張を転換する方針を示した。

12月8日、「障がい者制度改革推進本部」の設置が閣議決定され、「推進本部」は、「我が国の障害者に係る制度の集中的な改革」を行うものとされた。2010年1月8日には、「推進会議」の構成員が発表されたが、24人の委員のうち、過半数の14人が当事者らで占められる、「異例の構成」であった。当事者らを中心に、「推進会議」の議論を通じて、「当事者主体」の理念が実現するのではないかという期待が一気に高まったのである。

以下、「推進会議」における「障害者」の定義をめぐる議論において、発達障害がどのように扱われてきたかについてみていく。

2010年1月12日、第1回の「推進会議」が開催された。会議の冒頭、福島大臣（当時）から、推進会議は「具体的検討を進めていくエンジン部隊」であり、『「私たち抜きに、私たちのことを決めないで」ということを強く実現していきたい」との挨拶があった。その後、東担当室長から、「大枠の議論のための論点表」

が示されたが、その論点は100を超えるものであった。「論点表」には、障害者基本法の「障害の定義」について、「(障害者権利) 条約における障害の概念をどう反映させるか」や「基本法の基本的性格との関連性についてどう考えるか」、「個別立法との関係についてどう考えられる」があげられ、自立支援法については、「障害の程度についてどう考えるか」があげられていた。

第2回の「推進会議」（2月2日）では、「障害者基本法の基本的な性格および障害の定義」がテーマとされた。「障害の定義」について、事前に寄せられた意見として、「障害の定義を社会モデル化すべき」、「制度の谷間をなくし、すべて包括するような規定にすべき」、「障害の種類による谷間をなくしとともに、障害の程度による谷間をなくすという観点が必要」、「隙間のない定義を用いるべき」、「障害の定義が狭過ぎる」などが紹介された。その他、発達障害などを例示して、「制度の谷間」の解消が「1丁目1番地の課題」であり、「待ったなし」の問題であるとの発言もあった。

第2回の「推進会議」においては、基本法の「障害者」の定義の「狭さ」が問題とされ、発達障害などの「制度の谷間」を解消するために、新たな「障害者」の定義が必要ことが確認された。しかしながら、藤井議長代理が「発達障害あるいは難病による障害、そして、高次脳機能障害、ユニークフェイス、こういった谷間といわれている障害の方々たちもたくさんいるということも意識しながら議論していきましょう」と述べたように、「推進会議」には、発達障害関係者らの参画がかなわなかったのである¹⁾。また、「障害者」の定義以外にも多くの論点に取り組むことになる「推進会議」が、包括的な「障害者」の定義を具体的に提案することができるのかという不安は、高まる期待によってかき消されていた。

第8回の「推進会議」（4月19日）では、関係団体からのヒアリングが行われた。日本自閉症協会からは、「基本法の付帯事項に記載されても、発達障害者支援法が制定されても、一向に自閉症対策は前進しない」として、法律などに「自閉症」を明記することや「自閉症法」の制定を求めている。

第9回の「推進会議」（4月26日）では、関係省庁からのヒアリングが行われた。法務省、文部科学省、総務省の3省が対象とされたが、議論は「平行線をたどった」とされる²⁾。「推進会議」の意向と各省庁の間に「すれ違い」が生じはじめ、「制度改革」の行方に暗雲が立ちこめた。

第14回の「推進会議」（6月7日）において、「障害者制度改革の推進のための基本的な方向（第一次意見）」がとりまとめられた。「基礎的な課題における改革の方向性」において、「障害の定義」が取り上げられた。「障害のとらえ方」は、「障害の定義」に影響を及ぼすとされ、「障害の定義」は、「障害の種類、範囲、障害者の総数、障害者施策の内容や対象を画する」との前置きがなされていた。その後、「障害の定義」は、「障害者施策の入り口を画する機能を有する疾患や症状の違いにかかわらずサービスを必要としている障害者をあまねく含めることが重要である」とし、「国際的水準も踏まえ、障害者基本法やその他の法制における諸定義は見直すこと」が必要であるとしていた。

まず、第一次意見においては、「障害者」の定義とせず、「障害」の定義として取り上げられた。「推進会議」では、「障害者」の定義を中心に議論がなされてきたが、「第1次意見」において、なぜ「障害」の定義として取り上げたかについては定かではないが、「サービスを必要としている障害者をあまねく含めること」と「諸定義を見直す」ことを指摘した意味は大きい。

6月29日、「推進本部」に「第一次意見」が提出された。同日、「第一次意見」にもとづいて、「障害者制度改革の推進のための基本的な方向について」が閣議決定された。閣議決定では、「制度改革の基本的な考え方」と「基本的方向と今後の進め方」が示され、その中で「障害の定義を見直す」とされた。あわせて、障害者基本法の改正案を、2011年の通常国会へ提出するスケジュールも示された。

8月9日、第18回の「推進会議」において、内閣府から「これまでの議論を踏まえた障害者基本法の改正検討事項について（たたき台）」が示された。この「検討事項」では、「障害者の定義の見直し」について、『社会モデル』の観点を踏まえ、障害者が日常生活や社会生活において受ける制限は、社会環境との相互作用によって生じるものという観点を踏まえた見直しを行い、新たな定義を規定」とされていた。

10月12日、第21回の「推進会議」において、「障害者基本法の改正に関する条文イメージ素案」が示された。「定義」に関しては、「障害」と「障害者」の2つの定義が示された。「障害」については、「身体障害、知的障害又は精神障害その他の心身機能の損傷とすること」、「障害者」については、「障害があり、かつ社会における様々な障壁との相互作用により、継続的に

日常生活又は社会生活に相当の制限を受ける者」とする、条文イメージが示された。「検討・精査を要するを要するポイント」として、『障害』を幅広くとらえるための定義の在り方、『障害』を心身の機能上の損傷（インペアメント）として定義し、『障害者』の定義に社会モデルの考え方を反映させる規定の在り方、『障壁』や『相互作用』の具体的内容と、その内容を適切に反映する具体的な規定の仕方、『障害者』の範囲を規定する要件（『継続的に』、『相当な』）の規定ぶり」があげられていた。

イメージ素案では、①従来の、身体・知的・精神の3障害に、「その他」を追加し、障害の範囲を拡大しようとしたこと、②「障害」の定義を新たに設け、「障害者」の定義に接続させたこと、③「社会における様々な障壁との相互作用」の文言の追加し、「社会モデル」を反映しようとしたことが特徴であった。「推進会議」では、特に、「障害」の定義について、「意見が分かれた」とされた³⁾。

10月27日、第22回の「推進会議」では、「条文イメージ素案」に対する各委員の意見が明らかにされた。「障害」の定義に関しては、障害名の列挙を避け、「身体的又は精神的な機能障害」とする意見や、障害名の例示は障害者の範囲を狭めるおそれが強く、「心身の機能の損傷や特性によって日常生活及び社会生活において困難を有する者」とすべき、権利条約における「障害」の概念と一致させるように、「身体的障害、知的障害、精神的障害（以下略）」とすべきや、「心身機能の損傷」は避けるべきなどの意見があった。

各委員から意見は、権利条約の定義にもとづいたものが大半であり、「その他の心身機能の損傷」が示す範囲など、「制度の谷間」の障害に関する意見はみられなかった。

11月15日、第25回の「推進会議」では、担当室メモとして、『障害』、『障害者』の定義を議論するにあたってのポイント」が示された。「各論のポイント」として、1)「障害」「障害者」、2)「身体障害、知的障害又は精神障害その他の心身機能の損傷」、3)「継続的に日常生活又は社会生活に相当な制限」の3点が示された。2)においても、「発達障害」などについて言及はなく、3障害の例示の要否と仕方についての検討が求められていた。その中では、推進会議において、『知的障害』を削除して『身体障害、精神障害』とするべきという意見がある」との紹介があった。

12月6日、第27回の「推進会議」では、「障害者⁴⁾制度改革の重要方針について（第2次意見）」の検討

を開始した。「第1次意見」は、「制度改革の工程表」にあたるものであったのに対して、「第2次意見」は、「推進会議」としての問題意識を示し、どのように見直すべきか政府に提言したものであった⁵⁾。

事務局から示された「第2次意見（素案）」には、「障害の定義に『社会モデル』的観点を反映すること」、「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」を踏まえ、基本法に盛り込むべき観点として、「障害の定義は、制度の谷間を生まない包括的なものとし、個人の心身の機能の損傷と社会との関係において社会的不利益を発生するという視点を明らかにし、さらに、周期的に変調する状態なども含みうること」との、「推進会議の認識」が示されていた。

同日（12月6日）、日本障害フォーラム（JDF）は、「障害者基本法の抜本改正にあたってのJDF意見」を明らかにした。「障害」と「障害者」の定義に関しては、「医学的見地」からの定義を避け、「制度の谷間を作らない書きぶりにすべきである」としていた。

12月13日、第28回の「推進会議」においては、「第二次意見（素案2）」が示された。「素案2」で示された「障害の定義」の部分は、「制度の谷間」がカギ括弧付きとされ、その説明が加えられるとともに、「障害の定義は、制度に基づく支援を必要としながらもその対象から除外される障害者、いわゆる「制度の谷間」を生まない包括的なもの」とするとされた。

各施策については、関係省庁から「留意点」が示され、当事者の意向との「ズレ」が明らかになった⁶⁾。

12月17日、第29回の「推進会議」では、「第二次意見」のとりまとめが行われた。基本法改正に当たって政府に求める事項に関する意見」として、「障害の定義は、『社会モデル』の考え方を踏まえたものとする」とともに、周期的又は断続的に日常生活又は社会生活に相当な制限を受ける者がすべて含まれるような包括的で幅広いものとする」とされた。

同日（12月17日）、日本弁護士連合会は、「障がいのある人の権利と施策に関する基本法改正要綱案の提言」を明らかにし、独自の改正案要綱も添付されていた。

2011年1月26日、日本障害フォーラム主催の緊急集会の席上、東推進会議担当室長らは、基本法改正案が3月中旬に国会に上程される見通しとなったことを明らかにした⁷⁾。

2月14日、第30回の「推進会議」において基本法改正案（素案）が示された。当初、2月7日に開催の予定であったが、「関係省庁等のすり合わせが難航」す

るなどして、政府案のとりまとめができずに延期されたものであった⁸⁾。素案において「障害者」の定義は、「身体障害、知的障害、精神障害その他の心身の機能の障害（以下「障害」と総称する。）がある者であって、障害及び社会的障壁により継続的に日常生活又は社会生活に相当な制限を受ける状態にあるものをいう」とされた。従来の定義に、「その他の心身の機能の障害」と「障害及び社会的障壁により」の文言を追加したものであった。

素案に対して、構成員から「第二次意見の内容と大きく異なる」として、「猛反対する声」があがった⁹⁾。

同日（2月14日）、民主政策調査会の「障がい者政策プロジェクトチーム」は、第18回の会合において、「推進会議」の構成員から基本法改正案（素案）についての聞き取りを行った。構成員からは、「第二次意見と内容が異なる」との指摘があった¹⁰⁾。

以下、「推進会議」において示された基本法改正案（素案）に対する関係団体の反応である。

2月18日、障害者自立支援法意見訴訟団は、「『障害者自立支援法改正案』に対する声明」を明らかにした。声明では、基本法改正案は「訴訟団の期待を大きく裏切り、基本合意に照らしても、極めて憂慮すべき水準」であるとし、「『改革』の基本理念に立ち返るべきである」としていた。

同日（2月18日）、日本弁護士連合会は、「閣議決定に沿った障害者基本法の抜本的改正を求める会長声明」を明らかにした。改正案に対して、「第二次意見に沿って忠実に立法化を図ったものとは認められ」ないとし、閣議決定や第二次意見を踏まえた改正を求めるものであった。

2月24日、日本障害フォーラムは、「統一要求書」を明らかにした。要求書では、「第二次意見を最大限尊重し、これらの内容を下回らないよう」求めている。また、「障害者」の定義に関して、「その他の心身の機能の障害」の部分を「その他の機能の障害」にすること、「継続的」の文言を「周期的または継続的」に変更するように求めている。

3月2日、全日本ろうあ連盟は、改正案（素案）について、「『推進会議』で多くの時間を費やして議論し、とりまとめた『第二次意見』とは大きく乖離』している」とした意見を明らかにした。

関係団体は、改正案（素案）について、「第二次意見」をはじめとした、当事者らの意見が反映されておらず、反発を強めるとともに抜本的な修正を求める事態となった¹¹⁾。

3月11日の午前（7時40分～7時50分）、「推進本部」において、改正案が了承された。

同日発生した東日本大震災の影響により、14日に改正案を「推進会議」に提示し、15日に閣議決定するという予定は延期された。

4月18日、第31回の「推進会議」において、障害者基本法改正案（政府最終案）が示された。構成員から「満足いく内容ではない」との指摘も多く¹²⁾、園田政務官（当時）も「推進会議での議論がかたちで反映できなかったことを恥じたい¹³⁾」と認めざるを得なかった。しかしながら、改正案は「推進本部」において了承済みであり、「推進会議」において修正される余地はなかった。なお、「障害者」の定義については、素案として示されていたものから変更はなかったが、「発達障害、難病などをすべて含んだ規定」との事務局側からの説明がなされていた¹⁴⁾。

同日（4月18日）、日本障害フォーラムは、「第二次意見の内容と大きな乖離がある」とし、国会での議論等によるさらなる改正を求める見解を明らかにした。

4月22日、改正案は閣議決定され、衆議院に提出された。障害者基本法は、議員立法によって、制定され複数回にわたる改正が行われてきたが、今回の改正案は、閣法（政府提出法案）として提出された。これについて、蓮舂内閣府特命担当大臣（当時）は、衆議院内閣委員会（6月15日）において、第一次意見を踏まえ「政府として責任を持って」提出することとなったと述べていた。

5月24日、政府提出の改正案に対する「修正案」の提出を検討していた公明党は、関係団体と意見交換を行った¹⁵⁾。公明党の示した「修正骨子案」は、「障害者」の定義に「発達障害」を含むことを明記したものであり、高木議員からは、「早急に民主、自民両党と修正協議を行いたい」との表明があった¹⁶⁾。

6月9日、民主党、自由民主党、公明党の3党は、国会に提出されている障害者基本法改正案を大幅修正することで合意したとされる¹⁷⁾。

6月15日、衆議院内閣委員会に、3党の共同提案による、改正案に対する修正案が提出された。修正案は、「障害者」の定義に、「精神障害」に「発達障害」を括弧書きで含むとするなど、13項目に及ぶものであった¹⁸⁾。修正案について、高木議員（修正案提出者）は、13項目のうち11項目は、関係団体からの意見をもとに公明党が提案し、民主党、自由民主党が賛同したものであるとした。衆議院内閣委員会での審議の中か

ら、「障害者」の定義に関連した部分をみたい。

まず、村木政府参考人は、政府案において、「その他の心身の機能の障害」が追加された「障害者」の定義は、「あらゆる機能の障害が含まれる（中略）幅広いものである」ことを明確化するために規定したものであるとした。

園田政務官は、修正案を前提に、「障害者基本法における障害にはあらゆる心身の機能の障害が含まれることを明確化した」とし、高次脳機能障害は「精神障害」に、難病に起因する障害は「その他の心身の機能の障害」に含まれるとの解釈を示した。

修正案において、「発達障害」を「精神障害」に含まれるとした括弧書きの対応について、「例えば発達障害を外出しにして四つにする、そのような規定の仕方もあり得るのではないか」という質疑に対して、西村議員（修正案提出者）は、発達障害は「概念的には精神障害に含まれるもの」であり、「発達障害をどのように位置づけるか」は、「精神障害や知的障害との関係の整理も含めて、今後の検討課題である」とした。

また、高木議員（修正案提出者）も、「精神障害」に含めるという括弧書きは、「確認的なもの」とし、「精神、知的、身体、そこにもう一つジャンルとして発達障害ということを別途つくってはどうか等の議論もあった」とも述べている。

その他、2月24日の第30回の推進会議において、改正要綱のイメージが示され、2月28日に引き続き議論を続けるとされながらも、議論を行うことなく3月11日に法案の原案を「推進本部」で了承したことについて、「私たち抜きに私たちのことを決めないで」の精神に反しているのではないかと指摘があった。

内閣委員会では、障害当事者からの参考人質疑や関連委員会での合同審査を行うことなく、「趣旨説明から採決までわずか2時間半」で、修正案ならびに修正部分を除く原案を、全会一致で可決した。16日には、衆議院本会議で可決され、参議院に送付された。

7月28日、改正案は、参議院内閣委員会で全会一致で可決され、29日、参議院本会議において可決、成立した。

なお、衆議院内閣委員会では7項目、参議院内閣委員会では8項目の附帯決議が付された。いずれも、発達障害のある者に対して中等・高等教育を受けることができる環境整備を求めたものであった。

改正障害者基本法について、「障害」の定義の拡大については評価の声が聞かれたものの、条文の中に「可能な限り」との文言が6カ所使用されたことなど、

「推進会議内でも『30点程度の内容だ』との酷評¹⁹⁾、
「最終局面で冷や水を浴びせられた。政治も期待はずれだった」（「推進会議」議長代理の藤井氏²⁰⁾）とされた。

7月29日、民主党障がい者政策プロジェクトチームは、「改正障害者基本法の成立にあたって」の談話を明らかにしたが、「推進会議の第二次意見を全て反映することができなかったことは、素直に認めざるえない」と結ばれたものだった。

8月5日、改正障害者基本法は公布され、障害者政策委員会の設置を除き、同日施行された。

さて、今回改正された障害者基本法において、「障害者」の定義に発達障害が追加されたが、これについて発達障害関係団体は、どのように反応したのだろうか。

全国LD親の会の山岡（2011a, p 2）は、「学習障害が対象となったということは、歴史的な出来事」であり、自立支援法の改正を「はるかに上回る大変大きな前進」であるとしている。山岡（2011b, p 9）は、日本発達障害ネットワーク理事長としても同様の見解を示し、基本法の改正を「JDD ネットを中心とする関係団体や関係者方々の長年の取り組み」とした。

これに対して、日本自閉症協会の五十嵐（2011, p 5）は、2004年の改正の際の附帯決議では、「自閉症その他の発達障害」とされていたことをあげ、今回の改正によって、『自閉症』の文字は消えてしまった」とし、「自閉症の文字の扱い」を今後の課題とした。

同じ発達障害の関係団体といえども、発達障害が追加された「障害者」の定義に対する評価は異なることが確認された。

「制度改革」の一環として行われた障害者基本法の改正は、当事者らから「推進会議」の意向が反映され

ていないとの反発を招いた。「制度の谷間」の解消は、「制度改革」の前提といえるものであり、「推進会議」においても、「当然のもの」として議論が開始された。「推進会議」は、第2次意見において、「障害者」の定義を「包括的で幅広いもの」とするよう求めたものの、発達障害をどのように位置づけるかなど、その具体的なあり方を示すには至らなかった。これは、発達障害関係者の参画はかなわず、また、その他にも多くの論点を抱え込むこととなった「推進会議」の限界として指摘できる。

さらに、政府提出の改正案に、発達障害を「精神障害に含む」とする修正が施されたことは、異なる次元でのダイナミクスが働いたことを意味している。あわせて、従来の「障害者」の定義に「その他」を追加し、基本法は「すべて含んだ規定」と説明がなされているが、サービス法において異なる定義や範囲が規定されることがあり得るのではないかという「危うさ」をはらむものであった。

これまで、基本法改正の「障害者」の定義をめぐる議論をみてきたが、「当事者主体」の理念を貫徹することがいかに難しいか思い知らされるものでもあった。

IV おわりに

2009年12月、民主党を中心とした新たな政権によって、「障がい者制度改革」といわれる「我が国の障害者に係る制度の集中的な改革」が開始された。「推進本部」のもとに、当事者らが構成員の半数を占める「推進会議」がおかれ、まさに「当事者主体」による議論が繰り広げられてきた。その「推進会議」の初仕事ともいえるのが、障害者基本法の改正であった。

本稿では、障害者基本法の「障害者」の定義をめぐ

表1 改正障害者基本法成立までの主要な出来事

2009年	12月8日	「障がい者制度改革推進本部」設置の閣議決定
	12月15日	「障がい者制度改革推進会議」開催の本部長決定
2010年	1月12日	第1回「推進会議」開催
	6月7日	第14回「推進会議」にて、「第1次意見」がとりまとめられる
	6月29日	「推進本部」に、「第1次意見」が提出され、「基本的な方向」が閣議決定
	10月12日 12月17日	第21回「推進会議」に、「条文イメージ素案」が提示される 第29回「推進会議」にて、「第2次意見」がとりまとめられる
2011年	2月14日	第30回「推進会議」にて、障害者基本法改正案（素案）が示される
	3月11日	「推進本部」において、基本法改正案了承
	4月18日	第31回「推進会議」にて、基本法改正案（政府最終案）が示される
	4月22日	基本法改正案、閣議決定され、衆議院へ提出される
	6月15日	衆議院内閣委員会に、改正案に対する修正案提出、改正案・修正案可決
	6月16日	衆議院本会議にて、可決
	7月28日	参議院内閣委員会にて、可決
7月29日 8月5日	参議院本会議、可決・成立 改正障害者基本法、公布・一部をのぞき施行	

る議論において、「発達障害」がいかに取り扱われてきたかを、「制度改革」における議論を対象に検討してきた。障害者基本法改正までの主要な出来事を、表1にまとめた。

「制度の谷間」を生まない「障害者」の定義のあり方は、「制度改革」の主要な論点の一つでもあり、「制度改革」の前提ともいえるべきものであった。「推進会議」は、「障害者」の定義を見直し、「いわゆる『制度の谷間』を生まない包括的なもの」とするよう求めていた。

しかしながら、政府が示した「障害者」の定義は、従来の3障害に、「その他の心身の機能の障害」を追

加したものに過ぎなかった。さらに、「発達障害」は、当初「その他の心身の機能の障害」に含むと説明されながらも、修正案の提出によって「精神障害（発達障害を含む）」とされた。発達障害は、「その他」から「精神障害」へ位置づけを変更されたわけであるが、そのいとも容易い変更は発達障害のおかれた位置づけの「弱さ」を物語るものであった。また、従来の定義に「その他の心身の機能の障害」を追加して、「あらゆる機能の障害が含まれる」とされたことに、「抜本的見直し」の結果といえるのか疑問であった。表2に、「制度改革」の議論において示された基本法の「障害者」の定義についてまとめた。

表2 「制度改革」の議論において示された障害者基本法の「障害者」の定義

2004年	6月4日 (公布・一部施行)	障害者基本法の一部を改正する法律 (平成16年法律第80号)		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。
2010年	6月7日	第14回「推進会議」	「障害者制度改革の推進のための基本的な方向（第1次意見）」	「障害」の定義）国際的水準も踏まえ、障害者基本法やその他の法制における諸定義は見直すことが求められる。
	8月9日	第18回「推進会議」	「これまでの議論を踏まえた障害者基本法の改正検討事項について」	「社会モデル」の観点を踏まえ、障害者が日常生活や社会生活において受ける制限は、社会環境との相互作用によって生ずるものという観点を踏まえた見直しを行い、新たな定義を規定。
	10月12日	第21回「推進会議」	「障害者基本法の改正に関する条文イメージ素案」	(1) 障害の定義を、身体障害、知的障害又は精神障害その他の心身機能の損傷とすること。 (2) 障害者の定義を、障害があり、かつ社会における様々な障壁との相互作用により、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とする
	11月15日	第25回「推進会議」	「『障害』、『障害者』の定義を議論するにあたってのポイント（担当室メモ）」	(1) 「障害」、「障害者」 (2) 「身体障害、知的障害又は精神障害その他の心身機能の損傷」 (3) 「継続的に日常生活又は社会生活に相当な制限」
	12月17日	第29回「推進会議」	「障害者制度改革の推進のための第2次意見」	障害の定義は、制度に基づく支援を必要としながらもその対象から除外される障害者、いわゆる「制度の谷間」を生まない包括的なものとし、個人の心身の機能の損傷と社会との関係において社会的不利益を発生するという視点を明らかにし、さらに、周期的に変調する状態なども含むものとする
2011年	2月14日	第30回「推進会議」	障害者基本法改正案（素案）	障害者 身体障害、知的障害、精神障害その他の心身の機能の障害（以下「障害」と総称する。）がある者であって、障害及び社会的障壁により継続的に日常生活又は社会生活に相当な制限を受ける状態にあるものをいう。 ※下線部は、2004年制定の基本法からの変更箇所
	4月18日	第31回「推進会議」	障害者基本法改正案（政府最終案）	
	4月22日	第177回 通常国会	障害者基本法の一部を改正する法律案（第177回国会閣第59号）	
	6月15日	衆議院内閣委員会	障害者基本法の一部を改正する法律案に対する修正案（第177回国会閣第59号に対する修正案）	第1条のうち障害者基本法第2条及び第3条の改正規定のうち第2条第1号中「精神障害」の下に「（発達障害を含む。）」を加える。
	8月5日 (公布・一部施行)	障害者基本法の一部を改正する法律 (平成23年法律第90号)		障害者 身体障害、知的障害、精神障害（発達障害を含む。）その他の心身の機能の障害（以下「障害」と総称する。）がある者であって、障害及び社会的障壁により継続的に日常生活又は社会生活に相当な制限を受ける状態にあるものをいう。 ※下線部は、政府提出の改正案からの変更箇所

さて、このような経過をたどり、2011年7月に、改正障害者基本法は成立した。「推進会議」の構成員や関係団体から、「推進会議」における意見の反映が不十分であるとの指摘が相次ぐ中のことであった。「制度改革」が開始されたときに掲げられていた理念は、「揺すぶられ」、「押し戻され」、「色あせてしまった」かのようである。

2012年7月23日、改正障害者基本法にもとづく「障害者政策委員会」が設置されたこととともない「推進会議」は廃止され、これをもって、「制度改革」は一応の終結をみたことになる²¹⁾。「制度改革」は、まさに「当事者主体」による議論が展開されてきた、これまでにない画期的な「試み」であったといえる。しかしながら、「当事者主体」の理念が貫徹されなかった部分もあり、「制度改革」の議論の中でみられた「せめぎ合い」を対象に引き続き検討を重ねて行きたい。

参考文献

- 1) 「推進会議」の構成員には、発達障害関係者からの参加はかなわなかった。日本発達障害ネットワークは、推進本部長宛の要望書を提出するとともに記者会見を行っている(2010年1月22日)。
- 2) CBニュース(2010年4月26日)「初の省庁会合、議論が平行線にも一障害者制度改革」
- 3) CBニュース(2010年10月12日)「改正案の素案、「障害」の定義めぐり意見分かれる」
- 4) 従来の「障がい者制度改革」の表記から、「障害者制度改革」へと表記が変更されたのは、「推進会議」のもとに設けられた『障害』の表記に関する作業チームによる、「(法令等については)当面、現状の『障害』を用いる」とする検討結果にもとづくものである(第26回「推進会議」(2010年11月22日))。
- 5) 「基本法改正へ意見書まとまる」福祉新聞、2510号(2011年1月3日)
- 6) 「障害者会議、次回意見書」福祉新聞、2509号(2010年12月20日)
- 7) 「障害者基本法改正案 国会日程は3月中旬に」福祉新聞、2514号(2011年2月7日)
- 8) 「省庁とすり合わせ難航 障害者基本法の改正案作成」福祉新聞、2515号(2011年2月14日)
- 9) 「基本法改正案の要綱イメージに委員が猛反発一障がい者制度改革推進会議」CBニュース(2011年2月14日)
- 10) 「基本法改正案で政務三役と話し合いへ一民主・障がい者政策PT」CBニュース(2011年2月14日)
- 11) 「基本法改正案 波紋を呼ぶ 障害者ら抜本修正求め運動」福祉新聞(2011年3月7日)、2518号
- 12) 「障害者基本法改正案示す 国会審議での改善 焦点に」福祉新聞(2011年4月25日)2525号
- 13) 「障害者の権利薄める 内閣府 基本法改正案を示す」しんぶん赤旗(2011年4月19日)
- 14) 「障害者の権利薄める 内閣府 基本法改正案を示す」しんぶん赤旗(2011年4月19日)
- 15) 「公明案提出も視野 障害者基本法改正で議論 党合同会議」公明新聞(2011年5月21日)
- 16) 「政府案の修正めざす 障害者基本法改正 関係団体と公明案議論 党合同会議」公明新聞(2011年5月25日)
- 17) 「防災対策を義務づけ 障害者基本法改正で合意」共同通信(2011年6月10日)
- 18) 「政府提案の法律に対して、このように多くの修正が加えられることは余り」ないとされている。新谷友良, 2011, 「障害者基本法改正審議と第33回『障がい者制度改革推進会議』『障がい者制度改革推進会議だより』34号, 1ページ。
- 19) 「(社説)改正障害者基本法 評価できる点が多い」毎日新聞(2011年8月1日)
- 20) 「障害者基本法きょう成立」朝日新聞(2011年7月29日)
- 21) 「推進会議」のもとで「障害者差別禁止法」の制定に向けた議論を行っていった「差別禁止部会」は、「障害者政策委員会」の直属の組織に付け替えられることとなった。

文献

- 1) 五十嵐康郎(2011)「改正障害者基本法成立」『いととご』第130号、5ページ
- 2) 山岡修(2011a)「学習障害 障害者基本法の対象になりました!!」『日本LD学会会報』第78号、2ページ
- 3) 山岡修(2011b)「発達障害が障害者基本法の対象として明記されました」『JDD ネット会報』第12号、9ページ

(2015. 1.14受理)

A Revision of “The Basic Law for Persons with Disabilities” and the Inclusion of Developmental Disabilities in the Definition of “Persons with Disabilities”.

Tadamasa NAKAYAMA

Department of School Education (Special Needs Education), Faculty of Education, Hirosaki University

Abstract : This paper examines the discussions and handling of the inclusion of “developmental disabilities” in the definition of “persons with disabilities” in the Basic Law for Persons With Disabilities that was revised in July of 2011. The Basic Law for Persons With Disabilities was revised as part of the Disability Policy Reform that was inaugurated in December 2009. One main issue for the Disability Policy Reform, and a premise for reform, was the elimination of the gaps in the social support system that are embedded in the definition of “disabled persons”. Nevertheless, the reform plan’s definition for disabled persons did not change beyond the addition of the new category, “Other Types of Mental and Physical Disabilities,” to the previously existing three types of disabilities. Moreover, developmental disabilities, which previously had been included in the category of “Other,” were simply assigned to the category of “Mental Disabilities” thus indicating the weak position of persons with developmental disabilities. For the time being the July 2012 Disability Policy Reform has been concluded, however, we should continue to work on future policy with the principle of “Self-empowerment for Persons with Disabilities” as symbolized in the slogan “Nothing about us without us.”

Key words : The Basic Law for Persons with Disabilities, Developmental Disabilities, Disability Policy Reform