

総説

## 身体障害者福祉法から障害者総合支援法へ

### From the Law for Welfare of the Physical Handicapped to the Comprehensive Support Law for Persons with Disabilities

野村 和樹

キーワード：障がい者福祉、個人としての尊厳、自立、選択

#### 1. 日本における戦後の障がい者福祉に 関わる法律の成立

##### 1.1 身体障害者福祉法の成立

「身体障害者福祉法」の成立以前の日本においては、障がい者に関わる支援は、「恤救規則<sup>1)</sup>」(1874)や「救護法<sup>2)</sup>」(1929)に見られるように、保護を基本的な目的としたものであった。すなわち慈善事業の対象として、単にその生活援護が考えられるにとどまっていた。

戦後、日本国憲法に福祉が位置づけられ<sup>3)</sup>、それを受け「生活保護法(1946)」、「児童福祉法(1947)」に続き1949年に「身体障害者福祉法」が制定される<sup>4)</sup>。

「身体障害者福祉法」は、厚生省(現厚生労働省)が、身体障害者福祉法制推進委員会を設置し、同委員会において1948年12月17日から1949年4月末までに、約20回にわたって討議が重ねられ制定された<sup>5)</sup>。

この法律の目的は、「身体障害者の更生を援助し、その更生のために必要な保護を行い、もって身体障害者の福祉を図る<sup>6)</sup>」とあり、各都道府県知事にあてた厚生事務次官依命通知にも「身体障

害者に対し、国及び地方公共団体が自らの責任に於て、その自力更生を援助し、自立のために必要な援護を行い、以て身体障害者の更生を促進せしめんとするもの<sup>7)</sup>」とあるように、保護を目的とした法律ではなく、自立を目的とした更生を援助するものであり、リハビリテーション法として性格付けられた<sup>8)</sup>。また、その責任を国及び地方公共団体においている。

これにより、旧来の保護という枠をぬけ出し、自立を目的とした独自の領域をもった身体障害者福祉が日本においてはじまるのである。

この法律における身体障がい者の定義は、「障害のため職業能力が損傷されている十八歳以上の者であつて、都道府県知事から身体障害者手帳の交付を受けたものをいう<sup>9)</sup>。」とされている。

また、成立当初の「身体障害者福祉法」において、対象とされていた障害は、視力障害、聴力障害、言語機能障害、肢切断又は肢体不自由、中枢神経機能障害<sup>10)</sup>であった。

その後昭和26年には、身体障がい者の定義が「身体上の障害のため職業能力が損傷されている」を「身体上の障害がある」に改められる<sup>11)</sup>。この改正により、同法による対象となる身体障がいの範囲が拡大された。

「身体障害者福祉法」で定められている身体障

Kazuki Nomura  
大阪河崎リハビリテーション大学  
リハビリテーション学部  
E-mail: nomurak@kawasakigakuen.ac.jp

害の範囲も順次改正され、昭和29年には中枢神経機能障害が肢体不自由に含まれ<sup>12)</sup>、昭和42年の改正においては、「心臓又は呼吸器の機能障害を有する者についても、これらの者が身体的、社会的、経済的なハンディキャップを有している点では他の身体障害者と同等であり、かつ、本法の措置によってその更生援護を図りうるものであることから<sup>13)</sup>」とあり、心臓および呼吸器の障害が追加され、内部障害も身体障害に含められる<sup>14)</sup>に至った。その後、身体障害の対象範囲は拡大し続け、今日では、視覚障害、聴覚障害、平衡機能障害、音声・言語機能障害、そしゃく機能障害、肢体不自由、心臓機能障害、じん臓機能障害、呼吸器機能障害、ぼうこう直腸機能障害、小腸機能障害、免疫機能障害、肝臓機能障害がその対象となっている。

## 1.2 その他の障害種別による法律の成立

障害種別による法律としては、「身体障害者福祉法」成立に続き、翌年の1950年には精神障がい者を対象とした「精神衛生法<sup>15)</sup>」が成立する。

この法律は、「精神病院法」と「精神病者監護法」を前身とした医療領域に加えて、国及び地方公共団体の義務として、医療施設、教育施設その他福祉施設を充実することによって精神障がい者が社会生活に適應することができるように努力するという福祉領域に言及されたものである。すなわち医療領域の法律に福祉の領域を加えた2領域にまたがる精神障がい者の法律が成立したのである。

本法律の目的は「精神障害者の医療及び保護を行い、且つ、その発生の予防に努めることによつて、国民の精神的健康の保持及び向上を図ること<sup>16)</sup>」とされており、本法律の制定により日本における精神障がい者施策がはじまるのであるが、基本的には医療領域の立法であった。

「精神衛生法」においては、精神障がい者を精神病患者(中毒性精神病患者を含む。)精神薄弱者及び精神病質者と定義している<sup>17)</sup>。

1987年には「精神保健法」に改められ、社会復帰に関わる文言が加えられている<sup>18)</sup>。

さらに、1995年には「精神保健及び精神障害者福祉に関する法律(精神保健福祉法)」に改正され、自立と社会経済活動への参加が目的に加えられた<sup>19)</sup>。また、精神障がい者の定義としては、統合失調症、精神作用物質による急性中毒又はその依存症、知的障害、精神病質その他の精神疾患を有する者とされている。

本法により、精神障がい者対象とした福祉領域の法律が成立することに至るのである。

次いで、障害種別による法律としては1960年に、知的障がい者を対象とした「精神薄弱者福祉法」が制定された。その目的に更生を援助するとともに必要な保護を行ない、もつて精神薄弱者の福祉を図るとある。

1998年には「知的障害者福祉法」に改められる<sup>20)</sup>。

「知的障害者福祉法」には成立以来(精神薄弱者福祉法以来)、知的障がい者の定義はされておらず、精神薄弱者は「精神保健福祉法」(精神衛生法以来)の対象とされている。しかしながら、「精神保健福祉法」においては、法の目的が援護よりも医療や身体的保護を重視しているため、精神薄弱者については別の視点である福祉的措置の立法施策が必要であるとされ、精神薄弱者福祉法の成立に至ったのである。

2004年には、発達障がい者の自立及び社会参加への支援を目的とした「発達障害者支援法」が制定された。発達障害を、自閉症、アスペルガー症候群その他の広汎性発達障害、学習障害、注意欠陥多動性障害その他これに類する脳機能の障害であつてその症状が通常低年齢において発現するものとして政令で定めるものとしている<sup>21)</sup>。

以上のように、「身体障害者福祉法」の成立にはじまり、「発達障害者支援法」まで、内部障害を含む身体障害、精神障害、知的障害、発達障害という障害種別ごとの法律が順次成立し、各法

においてそれぞれ障害の定義がなされている。

また、現行の各法においては、その目的に「自立と社会経済活動への参加を促進するための支援」をあげている。よって、障がい者施策の目的は、いかなる障害があっても自立と社会経済活動への参加である。

## 2. 障がい者福祉施策に関わる法律と制度

### 2.1 心身障害者対策基本法の成立

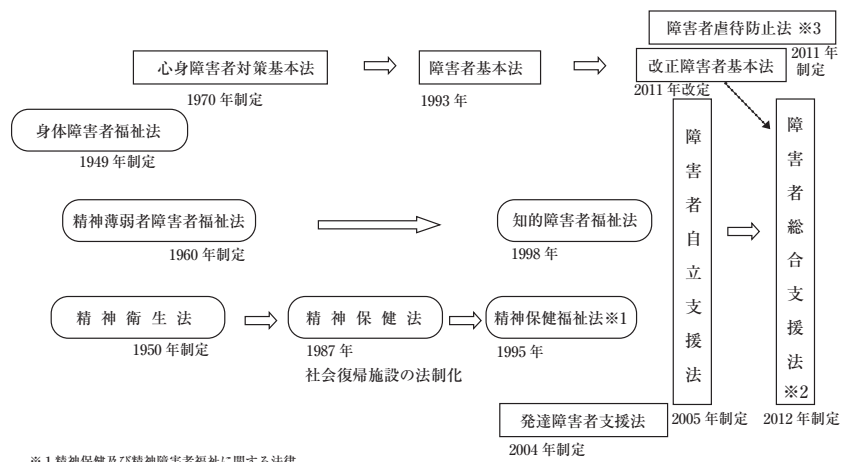
心身障害者対策の総合的推進を図ることを目的とし1970年には、「心身障害者対策基本法（障害者基本法）」が成立している。

この法律の目的は、心身障害者対策に関する国、地方公共団体等の責務を明らかにし、心身障害者の発生の予防に関する施策及び医療、訓練、保護、教育、雇用の促進、年金の支給等の心身障害者の福祉に関する施策の基本となる事項を定めるものである<sup>22)</sup>。また、この法律は障がい者を、成立当時は「肢体不自由、視覚障害、聴覚障害、平衡機能障害、音声機能障害若しくは言語機能障害、心臓機能障害、呼吸器機能障害等の固定的臓器機能障害又は精神薄弱等の精神的欠陥があるため、長期にわたり日常生活又は社会生活に相当な制限を受ける者<sup>23)</sup>」と定義している。

1993年には法律名が「障害者基本法」に改められ、目的も「障害者のための施策を総合的かつ計画的に推進し、もつて障害者の自立と社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動への参加を促進する<sup>24)</sup>」と改正され、自立と参加が新たな目的とされている。また、障がい者の定義も身体障害、精神薄弱又は精神障害があるため、長期にわたり日常生活又は社会生活に相当な制限を受ける者と改められた。

また、「国民の間に広く障害者の福祉についての関心と理解を深めるとともに、障害者が社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に積極的に参加する意欲を高めるため<sup>25)</sup>」として12月9日を障害者の日に定め、国および地方公共団体による障害者計画の規定なども謳われている。

また、本法律は2011年には、大きく改められ、目的には「全ての国民が、障害の有無にかかわらず、等しく基本的人権を享有するかけがえない個人として尊重されるものであるとの理念にのっとり、全ての国民が、障害の有無によつて分け隔てられることなく、相互に人格と個性を尊重し合いながら共生する社会を実現するため」という一文が加えられた。すなわち、障害の有無によって分け隔てられることなく、相互に人格と個性を尊重し合いながら共生する社会の実現を目指すことである。障がい者の定義も「身体障害、知的障害、精神障害



※1 精神保健及び精神障害者福祉に関する法律  
 ※2 障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律  
 ※3 障害者虐待の防止、障害者の養護者に対する支援等に関する法律

(発達障害を含む。)その他の心身の機能の障害がある者であつて、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<sup>26)</sup>」と改られ、日常生活、社会生活を一つの基準として障害をとらえられている。これは、地域における共生を目指してのことであると考える。

## 2.2 障害者虐待の防止、障害者の養護者に対する支援等に関する法律の概要

虐待という行為は児童、高齢者、障がい者と対象に関わらず、個人の尊厳を害するものであることは間違いのないことである。

2000年に成立した「児童虐待の防止等に関する法律<sup>27)</sup>」、

2005年の「高齢者虐待の防止、高齢者の養護者に対する支援等に関する法律<sup>28)</sup>」に引き続き2011年6月に「障害者虐待の防止、障害者の養護者に対する支援等に関する法律」が成立10月に施行された。

この法律の目的は「障害者に対する虐待の禁止、国等の責務、障害者虐待を受けた障害者に対する保護及び自立の支援のための措置、養護者に対する支援のための措置等を定めることにより、障害者虐待の防止、養護者に対する支援等に関する施策を促進し、もって障害者の権利利益の擁護」とある。

本法律における障がい者とは、障害者基本法に定める「身体・知的・精神障害その他の心身の機能の障害がある者であつて、障害及び社会的障壁により継続的に日常生活・社会生活に相当な制限を受ける状態にあるもの」と定義している。

また、「障がい者虐待」とは、①養護者による障がい者虐待、②障害者福祉施設従事者等による障がい者虐待、③使用者による障がい者虐待をいう。

障がい者虐待の類型は、①身体的虐待、②ネグレクト、③心理的虐待、④性的虐待、⑤経済的

虐待、以上の「高齢者虐待の防止、高齢者の養護者に対する支援等に関する法律」と同じ5類型である。

なお、家庭の障がい児には児童虐待防止法を、施設入所等障がい者には施設等の種類(障がい者施設等、児童養護施設等、養介護施設等)に応じてこの法律、児童福祉法又は高齢者虐待防止法を、家庭の高齢障がい者にはこの法律及び高齢者虐待防止法が、それぞれ適用される<sup>29)</sup>。

## 2.3 措置制度から利用者が選択できる制度へ

戦後の日本における福祉施策は、戦後順次成立していくいわゆる福祉3法とよばれる「生活保護法」、「児童福祉法」、「身体障害者福祉法」をはじめとして、それに続く「老人福祉法」「精神薄弱者(知的障害者)福祉法」においてもうかがわれるように措置制度がとられてきた。

1997年6月11日に公布された児童福祉法等の一部を改正する法律<sup>30)</sup>により、保育所における保育を行うことを希望する保護者が、公的制約を残しながらも保育所を自律的決定できることになったという点で従来の措置制度から利用者が選択できる制度になったということは異論のないところであると思われる。

また、1997年12月17日に公布され、2000年に施行された「介護保険法<sup>31)</sup>」においても、利用者の選択により、多様な主体から保健医療サービス、福祉サービスを総合的に受けられる制度が導入されたのである。

すなわち、児童福祉分野の施設である保育所、一部の施設を除く高齢者福祉に関わる施設において、措置制度から利用者が選択できる制度へと変わったのである。

## 2.4 支援費制度から障害者自立支援法の成立

障がい者福祉施策においても、利用者が自らサービスを選択できる制度として2003年4月に支援費制度が導入された。



この制度は、従来の行政がサービス内容を決定する措置制度から、利用者と事業者の対等な関係に基づき利用者自らがサービスを選択し利用するというもので、従来の制度から大きく転換した制度である。利用したサービスに対する利用者負担は所得に着目した応能負担であった。

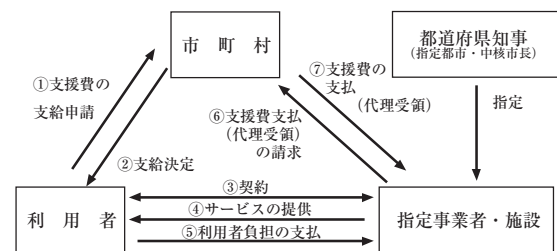
支援費制度の利用を希望する場合は、下図【支援費制度の仕組み】の要領で利用することとなる。

障害者福祉サービスの利用について支援費支給を希望する者は、必要に応じて適切なサービス選択のための相談支援を受け、市町村に支援費支給の申請を行う。

市町村は、支給を行うことが適切であると認めるときは、支給決定を行う。

都道府県知事の指定を受けた指定事業者・施設との契約により障害者福祉サービスを利用する。

【支援費制度の仕組み】



出典：厚生労働省

障害者福祉サービスを利用したときは、本人及び扶養義務者は、指定事業者・施設に対し、サービスの利用に要する費用のうち本人及び扶養義務者の負担能力に応じて定められた利用者負担額を支払う。

市町村は、サービスの利用に要する費用の全額から利用者負担額を控除した額を支援費として支給する。(ただし、当該支援費を指定事業者・施設が代理受領する方式をとる)<sup>32)</sup>

しかしながら、精神障害者は支援費制度の対象外であり、身体、知的、という障害種別ごとに縦割りでサービスが提供されており、使いづらい仕組みとなっていることやサービスの提供体制が

不十分で、必要とする人々すべてにサービスが行き届いていないこと、増え続けるサービス利用のための財源を確保することが困難等の制度上の問題が指摘され、それらを解決するために、障害者総合支援法の前身である「障害者自立支援法<sup>33)</sup>」が2005年に制定される。

この法律の目的には、「障害者及び障害児がその有する能力及び適性に応じ、自立した日常生活又は社会生活を営むことができるよう、必要な障害福祉サービスに係る給付その他の支援を行い、もって障害者及び障害児の福祉の増進を図るとともに、障害の有無にかかわらず国民が相互に人格と個性を尊重し安心して暮らすことのできる地域社会の実現に寄与する<sup>34)</sup>。」とあり、障がい者が地域で安心して暮らせるノーマライゼーション社会の実現を目指し制定された法律である。

2.5 障害者総合支援法の成立

ノーマライゼーション社会の実現を目指し制定された障害者自立支援法であるが、施行時から利用者からは、応益負担であるため従来利用していたサービスを利用するには負担が増え使えなくなるという声や、障害程度区分について、一方では施設・事業者への報酬の課題等があげられた。

これらの課題を解決するために、平成24(2012)年に、障害者自立支援法の一部改正により法律名も「障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律」と改め、所謂「障害者総合支援法」が成立するのである。

この法律の理念には、2011年7月に改正された障害者基本法に盛り込まれた、目的や基本原則が取り入れられている。

目的に於いても、自立支援法では「自立」とされていたのに代わり、新たに、「基本的人権を享有する個人としての尊厳」を明記され、全ての国民が、障害の有無にかかわらず、等しく基本的人権を享有するかけがえない個人として尊重されるものであるとの理念を表している。

また、障害福祉サービスに係る給付に加え、地域生活支援事業による支援を明記し、それらの支援を総合的に行うことも目的にあげられ、可能な限りその身近な場所において必要な支援を受けられることや社会参加の機会の確保、どこで誰と生活するかについての選択の機会が確保され、地域社会において他の人々と共生することを妨げられないこと等を本法の理念として規定している<sup>35)</sup>。

すなわち、障害の有無にかかわらず基本的人権を享有する個人としての尊厳が尊重され、地域社会において生活できることを目的とした法律が2012年に制定されたのである。

制度の谷間のない支援を提供する観点から、障がい者の範囲が見直されており、障がい者の定義に新たに難病等が追加され、障害福祉サービス等の対象とされている。症状の変動などにより、身体障害者手帳の取得ができなくても、障害福祉サービスを提供できるようになった。また、「障害程度区分」を「障害支援区分」に改められ、その定義を「障害者等の障害の多様な特性その他の心身の状態に応じて必要とされる標準的な支援の度合を総合的に示すものとして厚生労働省令で定める区分」とされている。

「障害者総合支援法」は2013年4月に一部施行され、2014年にわたり項目により順次施行していくことになる。

障がい者が地域に於いて、基本的人権を享有するかけがえのない個人として尊重され生活できるように「障害者総合支援法」の施行を見守って行きたいと考える。

[注]

1) 恤救規則

極貧者独身ニテ廢疾ニ罹リ産業ヲ営ム能ハサル者ニハ一ケ年米壹石八斗ノ積ヲ以テ給与スヘシ  
但独身ニ非スト雖モ余ノ家人七十年以上十五年以下ニテ其身廢疾ニ罹リ窮迫ノ者ハ本文ニ準シ給与スヘシ

2) 救護法

第一条 左ニ掲グル者貧困ノ為生活スルコト能ハザルトキハ本法ニ依リ之ヲ救護ス

一 六十五歳以上ノ老衰者

二 十三歳以下ノ幼者

三 妊産婦

四 不具廢疾、疾病、傷痕其ノ他精神又ハ身体ノ障礙ニ因リ勞務ヲ行フニ故障アル者

3) 日本国憲法第25条

すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。

国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない。

4) 昭和24(1949)年12月26日法律第283号

5) 佐藤忠・寺島彰、「身体障害者福祉法における障害認定の在り方に関する研究」厚生科学研究費補助金(障害保健福祉総合研究事業)第1章 身体障害者福祉法における障害認定の変遷、2001年3月

6) 「身体障害者福祉法」(1949年制定時の第1条)

7) 「身体障害者福祉法の施行に関する件」

昭和25(1950)年4月1日厚生省発社第28号 各都道府県知事あて 厚生事務次官依命通知

8) 佐藤忠・寺島彰、前掲

9) 第4条

10) 身体障害者福祉法(1949年制定時の別表)

11) 昭和26年法律第169号 身体障害者福祉法の一部を改正する法律

12) 昭和29年法律第28号 身体障害者福祉法の一部を改正する法律

別表 四 左に掲げる肢体不自由

6 前各号に掲げるものの外、その程度が前各号に掲げる障害の程度以上であると認められる障害

「身体障害者福祉法の一部を改正する法律の施行について」

昭和29年5月14日 発社第73号 各都道府県知事あて 厚生省社会局長通知

- 13) 「身体障害者福祉法の一部を改正する法律の施行について」  
昭和 42 年 8 月 1 日 厚生省社発第 230 号  
各都道府県知事・指定都市市長あて 厚生事務次官依命通知
- 14) 昭和 42 年法律第 113 号 身体障害者福祉法の一部を改正する法律  
別表に次の一号を加える。  
五 心臓又は呼吸器の機能の障害で、永続し、かつ、日常生活が著しい制限を受ける程度であると認められるもの。
- 15) 「精神衛生法」昭和 25(1950)年 5 月 1 日法律第 123 号
- 16) 「精神衛生法」(1950 年制定時の第 1 条)
- 17) 「精神衛生法」(1950 年制定時の第 3 条)
- 18) 「精神衛生法等の一部を改正する法律」昭和 62 年法律第 98 号
- 19) 「精神衛生法の一部を改正する法律」平成 7 年法律第 94 号
- 20) 「精神薄弱の用語の整理のための関係法律の一部を改正する法律 第 6 条」平成 10 年法律第 110 号
- 21) 「発達障害者支援法」平成 16 年法律 167 号
- 22) 「心身障害者対策基本法第 1 条」昭和 45 年法律第 84 号
- 23) 「心身障害者対策基本法第 2 条」昭和 45 年法律第 84 号
- 24) 「心身障害者対策基本法の一部を改正する法律」平成 5 年法律第 94 号
- 25) 「心身障害者対策基本法の一部を改正する法律」平成 5 年法律第 94 号 第 6 条の 2
- 26) 「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
- 27) 「児童虐待の防止等に関する法律」平成 12 (2000) 年 法律第 82 号
- 28) 「高齢者虐待の防止、高齢者の養護者に対する支援等に関する法律」平成 17(2005) 年 法律第 124 号
- 29) 「障害者虐待の防止、障害者の養護者に対する支援等に関する法律」平成 23(2011) 年 法律第 79 号  
厚生労働省「障害者虐待の防止、障害者の養護者に対する支援等に関する法律の概要」  
[http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hukushi\\_kaigo/shougaihashukushi/gyakutaiboushi/dl/hou\\_gaiyo.pdf](http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/shougaihashukushi/gyakutaiboushi/dl/hou_gaiyo.pdf)
- 30) 「児童福祉法等の一部を改正する法律」平成 9 年法律第 74 号
- 31) 「介護保険法」平成 9(1997) 年法律第 123 号  
厚生労働省「公的介護保健制度の現状と今後の役割」  
<http://www.mhlw.go.jp/topics/kaigo/gaiyo/hoken.html>
- 32) 厚生労働省「支援費制度の概要(平成 15 年 4 月から実施)」  
<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2004/04/s0426-6c5.html>
- 33) 「障害者自立支援法」平成 17(2005) 年法律第 123 号
- 34) 厚生労働省「障害者自立支援法のサービス利用について 平成 24 年 4 月版」  
[http://www.mhlw.go.jp/bunya/shougaihoken/b\\_shien/pamphlet.html](http://www.mhlw.go.jp/bunya/shougaihoken/b_shien/pamphlet.html)
- 35) 厚生労働省「地域社会における共生の実現に向けて新たな障害保健福祉施策を講ずるための関係法律の整備に関する法律について」  
[http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hukushi\\_kaigo/shougaihashukushi/sougoushien/dl/sougoushien-06.pdf](http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/shougaihashukushi/sougoushien/dl/sougoushien-06.pdf)