

「第3次振計」と沖縄の国際障害者年

谷口 正厚

はじめに

私は、最近、連続講座「『3次振計』をどう考えるか?」実行委員会主催の「講座パートⅣ」に参加して沖縄の成人期障害者対策の問題点について報告し、その後実行委員会の依頼により「意見書」を提出した。その中でもふれているが、今年(1991年)は国際障害者年10年の長期行動計画の最終年にあたる。第3次振計の問題を調べているうちに、障害者対策の問題に関しては県の姿勢は消極的であり、また障害者団体を始めとして一般の議論も低調であったのではないかという感想を持った。

沖縄の国際障害者年10年の長期行動計画についてはこれから1年間でその総括が行われようとしているところであり、限られた短い期間であるが内容のある総括が行われることを期待する。

ここでは多少の資料を補足しつつ、上述の「意見書」を紹介したい。

意見書

小規模作業所の問題から見た第2次振計総括の問題点

沖縄大学 谷口正厚

私は成人期障害者の問題を中心に研究してきたが、この立場から、「小規模作業所」(一般に「共同作業所」とも呼ばれている)の問題について、およびこれと関連して障害者福祉の基本に関わる問題について提言する。

(1) 障害者福祉の基本に関わる問題

第2次振計「総点検報告書」には障害者福祉の基本目標・基本的考え方が積極的に盛り込まれていないという限界がある。

第2次振計の決った翌年に沖縄県の国際障害者年長期行動計画が決定された。また、政府および沖縄県の国際障害者年長期計画の中間見直しにもとづく「後期計画」も作成されている。政府の国際障害者年「後期計画」は、計画の具体的内容においては障害者の要求を十分にとりいれたものとはいえないが、「総論」においては、従来の「ノーマライゼーション」とともに新たに「リハビリテーション」(「全人間的復権」)の理念をあげこの2つを障害者対策の基本理念としている。

これは、重度の障害者を含む全ての障害者が、労働の保障を含めて、障害を持たない人と同じように地域で自立して生活する権利を持ち、社会はそれを保障する義務を負うという趣旨であり、この理念は障害者の利益に合致し、また障害を持たない人を含む社会の進歩と利益にも合致する。しかし、この目標と沖縄の現実のギャップは大きく、第3次振計の沖縄県案においては、この理念を明確にし、その具体化を政府に対しては社会に対しては強く要求する立場を貫く必要がある。

しかし、第2次振計の「総点検報告書」の基本的観点はこのような障害者対策の

基本理念を明確にした上でのものとは思えない。この点では、沖縄県の作成した国際障害者年「後期計画」よりも後退している。

ところで、1992年3月31日に国際障害者年長期計画の計画期間が終了するが、この総括の作業はこれから始まる場所である。革新県政として、幅広い層、特に重度の障害者や精神障害者などを含めた障害者自身の参加の下に総括の作業を進め、内容のある「第2次国際障害者年長期行動計画」を作成することが期待される。

(2) 無認可小規模作業所の問題について

「報告書」には無認可の小規模作業所の問題については「今後の課題」としてはもちろん「現状」のところでも一言も述べられていないが、授産施設等の社会福祉施設（法内施設）の設置充実等の施設対策を引続き重視するというだけでなく、無認可の小規模作業所の助成制度の抜本的改善を政府に要求すると同時に、県独自にも現行の助成制度を大幅に改善すべきである。その基本は、無認可小規模作業所を単に授産施設など法内施設の「予備軍」として消極的に位置づけるのではなく、その積極的な位置づけを明らかにし、自主的活動を助成するため大幅な財政的助成を行うことである。以下その理由を4点について述べる。

第1は、この10年間の沖縄の成人期障害者問題での大きな変化が、無認可の通所小規模作業所の設置とその増加であるという事実とその評価に関わる問題である。小規模作業所の増大の背景には学校卒業後の大量の「在宅」の重度の障害者が発生し続けていることがあるが、この問題は行政の重大な責任に属することである。今後もこの傾向はさらに続くことが予想され、また、これまで福祉行政の対象から除外され続けてきた多くの精神障害者も小規模作業所等の社会復帰施設を必要としていることから、小規模作業所は今後も増えるであろう。国と自治体は、この大量の「在宅」障害者の発生の問題への責任を明らかにし、同時にこの問題に取り組んできた無認可小規模作業所に対する積極的な政策を持つべきである。

第2に、今、既存の施設および施設行政のあり方が、先に述べた今日の新しい障害者対策の基本理念にてらして再検討されている。この変化の原動力の一つは無認可小規模作業所を含む全国の通所施設を中心とする施設で行われてきた豊かで多様な実践と運動である。政府の施設行政もこれらを反映して改善の方向にあるとはいえまだその過程は進行中である。したがって、既存の法内施設の運営・実践を新しい理念に沿った方向で支援するとともに、既存の法内施設の基準を絶対視することなく、無認可小規模作業所の実践を支援し、先駆的な活動を育成することも極めて重要な課題であるといえよう。

第3に、今日問題とされている重要課題の一つは、重い障害を持った人も含めすべての人が、地域のなかで働き、自立し、結婚し、子どもを育てながら健康で幸せに老いていける社会をいかに作りだすかという成人期障害者の問題である。このことを実現するためには、これまでになかった様々な福祉の活動と政策の模索が必要とされるだろう。緩和の方向にあるとはいえ、まだ様々な基準に縛られている法内施設に対して、地域に結びつき地域の新しいニーズに弾力的に対応しやすい無認可小規模作業所はそのための重要な社会的資源の一つとして位置づけられるべきであり、法内施設と共に育成していく必要がある。

第4に、政府の「認可」してない施設に対する対策は「政府の計画」としての「沖縄振計」にはなじまない面があるのは事実である。しかし、沖縄県が政府の現在の行政の認める範囲内で今後10年にわたる長期の計画案を作成するとすれば、それは沖

縄振興開発計画の本来の理念に反するものである。沖縄県は、沖縄の現実と県民・障害者の要求を基盤とする立場から政府に対する要望として県案を作成すべきである。ましてや、政府自ら国際障害者年「後期計画」のなかで「小規模作業所に対する助成を拡充して行くべきである」と述べているとき、「報告書」において一言も小規模作業所の問題について述べられてないのは、沖縄県自身のこの問題に対する消極的な姿勢を示すものではないだろうか。沖縄県の国際障害者年「後期計画」では小規模作業所について「通所授産施設の補完的役割はもとよりそれ以外の役割も積極的に評価し、授産内容の向上を指導しつつ、行政上の援助を図っていく」と述べられているが、これはいかに実行されたのであろうか。沖縄県の障害者と沖縄県民の要求を政府の政策に反映させるための沖縄県の立場からの第3次振計の議論を望むものである。

以上、西銘県政のもとで進められてきた障害者福祉行政の問題点の一部について、革新県政の立場から見直しをされることを期待して提言する。

付 成人期障害者問題に限定しても、まちづくりの問題、住宅問題、一般就労の問題等多数の問題があり、「報告書」の「分析」と「課題の提起」は、沖縄県の「後期計画」と比べても不十分なものであるように思われる。「国際障害者年長期計画」の総括作業のなかでの検討を期待する。なお、本提言に関連して、必要があれば下記の文献を参考にされたい。

「沖縄の小規模作業所 —— その歩みと現状 ——」 谷口正厚
『沖大経済論叢』（第14巻第2号、1990/3）

以上が意見書である。これに以下3点の資料補足とコメントを加えておく。

- (1) 政府の「後期重点施策」における障害者対策の基本理念と現実の対策
- (2) 沖縄県の「後期計画」における障害者対策の基本理念の扱いについて
- (3) 小規模作業所に対する政策と「ランチシステムについて」

(1) 政府の「後期重点施策」における障害者対策の基本理念と現実の対策（注1）

およそ10年前に作られた当初の政府「長期計画」では「基本的考え方」に関する独立の項目が設定されないで、冒頭の「啓発広報活動」のところで障害の概念、障害者対策の理念について述べられている。障害者対策の基本理念の問題を単に国民・市民に対する「啓発広報」の課題にわい小化しかねないこの叙述形式は政府の「後期重点施策」では改められ、「基本的考え方」という独立の項目のなかで基本理念がより明確に述べられるようになった。

長期計画は、すべての障害者は一人の人間として、その人格の尊厳性を持つ存在であり、その自立は社会全体の発展に寄与するものであるという「リハビリテーション」の理念と、障害者ができる限り一般市民と同様に生活し、活動することができるような生活条件を障害者に提供するという「ノーマライゼーション」の理念とを基本理念とし、障害の予防、リハビリテーションおよび完全参加と平等の目標を実現するための効果的な対策を推進することを目的として、およそ10年間にわたる施策の基本方向と課題を設定したものである。

また、個々の重点施策に入る前に「完全参加と平等」の目標を実現させて行くために重要な「基本的考え方」として9つの観点をあげているが、その一つの「均等な機会の確保」のところで次のようにいっている。

「完全参加と平等」の目標は、「障害者は障害の原因、特質および程度にかかわらず、同年齢の市民と同等の基本的権利を有する」という原則を基礎としており、この原則は、障害者対策の最も基本となるものである。

しかし、実態はこの目標から程遠い。政府自身がこの理念に反して障害の概念を狭く定義し「身体障害者福祉法」、「精神薄弱者福祉法」等障害の種類別に福祉法を作り、その結果、精神障害者やてんかんの障害を持つ人達やその他の障害者が事実上福祉対策や労働保障の対策から取り残されてきたこと、そして、障害種別毎の福祉対策の水準に格差が生み出されてきた（障害を持たない人との不平等に加えて障害種類による不平等が生み出されている）という現実が依然として残っている。これを根本的に改革するための福祉法制定の運動が日本のすべての障害者団体を結集した「国際障害者年日本推進協議会」によって進められているが、政府はまだその姿勢を変えようとはしていない。その結果、政府の「長期計画」の理念と現実の対策とのずれも一層拡大している。

(2) 沖縄県の「後期計画」における障害者対策の基本理念の扱いについて

第3次振計のための「総点検報告書」に比べると一定の言及はあるとはいえ、県の国際障害者年長期計画の「後期計画」における障害者対策の基本理念の扱いは不十分さが目立つ。

第1に、沖縄県では、政府の「後期重点施策」がだされた翌年の1988年に作られた「後期計画」においても、1982年の政府の「長期計画」の形式を踏襲したまま「啓発広報活動」のなかで障害者対策の理念を述べている。第1章が「総論」となっているが、この第1章の大部分が計画策定の経過説明や性格規定、期間設定等に関するものであり、わずかに「計画の目標」として次のように述べられているだけである。

この計画は、国際障害者年（1981年）の目的として国連が示した障害者対策の基本理念に基づき、障害者が他の市民と同様に、社会の1員としてあらゆる分野で活動し、生活できるよう、県の施策を強化するとともに、一般県民に対しては、人権尊重を基本とした正しい障害者観の啓発に努め、さらに障害者自身に対しては、彼らが1市民として可能な限り自立を目指し、積極的に社会活動に参加する意欲の高揚を図るなど、すみやかに「完全参加と平等」を実現するための諸施策・条件を整えて行くことを目標とする。

第2に、第1節「啓発広報活動の強化」の中でも、政府の「後期重点施策」を受けた記述が見られる。

ところで、今日、共通して認識されている障害者対策の基本理念は、すべての障害者は、一人の人間として、その人格の尊厳性を回復する可能性を持つものであるという「リハビリテーション」の理念と、障害者

ができる限り一般市民と同様に生活し、活動できるような生活条件を障害者に提供するという「ノーマライゼーション」の理念の2つに集約される。

しかし、これもごく簡単な記述であり、さらに、前後に啓発広報活動の問題が述べられているように、市民に対する啓発活動の現状と課題という観点から、啓発広報すべき内容を確認するものとして述べられたものである。

障害者対策の基本理念に関する記述は以上で終りである。したがって第3に、障害の種類・重さを問わず、すべての障害者に対して労働・職業を含めた地域での日常生活・社会活動への参加等の保障が障害者対策の基本目標であるという、日本の障害者運動の中で確立されてきて、政府も「基本理念」としては明確にするようになってきた強調点が、沖縄県自身の行政の基本的姿勢として確立されているのかどうかという疑問である。

(3) 小規模作業所に対する政策と「ランチシステム」について

「意見書」でも述べたように、沖縄県の国際障害者年「後期計画」では小規模作業所について、「通所授産施設の補完的役割はもとよりそれ以外の役割も積極的に評価し、授産内容の向上を指導しつつ、行政上の援助を図っていく」といっている。

沖縄県はこれまで、無認可の小規模作業所を認可施設にするための指導は行ってきたが、無認可の小規模作業所をそれ自体として援助することについていうと、沖縄県の助成は1983年以来、1ヶ所70万円、全県で3ヶ所、総額210万円という内容が1989年度まで据え置かれてきたことに示されているように極めて不十分であった。

このことから考えると、県の「後期計画」のいう「補完的役割」と「それ以外の役割」が何を意味するのか正確には分からないが、無認可の小規模作業所それ自体の独自の役割については、県は評価していないのではないと思われる。

他方で、最近、授産施設等の「ランチシステム」が導入されたことにより、定員や、土地・建物の保有などの認可条件が緩和されることになった。これは確かに大きな改善であるが、この制度は、無認可施設の既存の認可施設への吸収という側面も持っている。したがって、この制度を既存の無認可施設に適用する場合は、無認可の小規模作業所の独自性と自発性を発展させる方向で進められるべきである。そしてそのためには、無認可の小規模作業所に対する助成制度がある程度充実していることが前提にならねばならない。「推進協」その他の団体がこの「ランチシステム」の導入等の制度改善を評価しつつ、これですべてが解決されるものではないこと、および運用に際して、無認可小規模作業所の自主性を尊重すべきことを付け加えていることを忘れてはならないといえよう。

(注)

(1) 「意見書」では政府の「後期計画」という言葉を使ったが、正確には以下の2つの「重点施策」がだされている。

「障害者対策に関する長期計画」の実施状況の評価および今後の重点施策
中央心身障害者対策協議会(1987年5月)

「障害者対策に関する長期計画」後期重点施策
障害者対策推進本部(1987年6月)

前者は中央心身障害者対策協議会が総理大臣に対して行った「意見具申」であり、これを受けて、総理大臣を長とする障害者対策本部が「後期計画」の重点施策をまとめたものが後者である。両者の関連は、後者は前者の「意見書」を「最大限尊重しつつ」作成されたもので、その違いは叙述をやや簡潔にした程度であり、「基本的考え方」のところが少し違っている。