

第2章 施策推進の経緯と近年の動き

第1節 施策推進の経緯

1 基本法制定前の障害者に係る主な立法

第二次世界大戦後の我が国における障害者施策は、戦争によって被害を受けた多くの子どもを救うため、昭和22（1947）年に障害児施策を含む児童福祉の基本施策を定めた児童福祉法の制定から始まったといわれており、同年には学校教育法が制定され、障害のある児童生徒への教育を含んだ新しい学校教育制度が開始した。

次いで、昭和24（1949）年に身体障害者福祉法が制定された。当時この法律は、身体障害者自らの努力によって更生することを前提として、国及び地方公共団体がこれを援助し、必要な保護を行い、国民もこれに協力する責務を定め、もって身体障害者の生活の安定に寄与する等その福祉の増進を目的としたものであった。

また、昭和25（1950）年に精神障害者に対する医療、保護の充実、社会復帰の促進等を目的とした精神衛生法が制定された。

さらに、昭和35（1960）年、子どもから成人に至るまで一貫した知的障害に関する援護事業の整備を図ることを目的とした精神薄弱者福祉法（現在の知的障害者福祉法）と身体障害者の雇用を促進し、職業の安定を図るための身体障害者雇用促進法が制定された。

これらの法律の成立など、障害者施策は着実に進展していったものの、身体障害、知的障害、精神障害（いわゆる3障害）でそれぞれ別個の枠組みで施策が進められ、また福祉を中心としつつ、雇用、教育、医療といった行政分野別に施策が進められて行く傾向にあった。

（1）基本法の制定

そのような中、障害当事者及び障害当事者を支援する各方面の関係者により、身体障害者及び知的障害者の総合施策を推進するための基本法制定を求める声が高まり、昭和45（1970）年には「心身障害者対策基本法」が各党派一致の議員立法で成立するに至った。

この法律は、主に身体障害者と知的障害者を対象にするものではあったが、各省庁が所管する障害者に関連する個別法律に共通する、文字通り障害者施策に関する基本的な法律として制定されたものであり、本法の制定により、我が国における総合的な障害者施策推進の基本理念が初めて法的に確立したといえる。平成5年には法律の名称が「障害者基本法」に改められ、その際に精神障害者はこの法律に規定する障害者に含まれることが明確に定められた。また、平成23年の改正により、発達障害者が含まれることが明確に定められるとともに、難病に起因する障害を持つ者も含まれることも解釈上明らかとなっている。

また、後述の「国際障害者年」や政府による国内の長期計画の策定といった動きに先駆けたものであり、当時として画期的な法律であったといえる。

(2) 国際障害者年などと初の長期計画（昭和57年度～平成4年度）の策定

国際連合（以下「国連」という。）は、1970年代ごろから障害者施策の推進に係る議決等を何度も行い、国際的な影響を与えてきたが、昭和51（1976）年には5年後の昭和56（1981）年を国際障害者年と定め、各国の取組を求めることになった。

我が国では、これを受けて、政府において当該年の関連施策推進のため、「国際障害者年推進本部」を総理府に設置すること等を定めた「国際障害者年の推進体制について」を昭和55（1980）年3月に閣議決定し、昭和56（1981）年、関係行事・事業が行われるなど、障害者施策の総合的推進が一層大きく進むこととなった。

国際障害者年は、障害者理解の促進を中心としたものであったが、同時に、それまで比較的障害種別に分かれて活動していた障害者団体・障害者関係団体が国連障害者年推進の事業のため一つにまとまって活動する機会にもなった。これはその後の多くの障害者団体同士の連携機運を高めたといわれている。

国際障害者年の翌年、昭和57（1982）年12月、国連において、引き続き障害者に関する問題に取り組んで行く必要から、1983（昭和58）年から1992（平成4）年を「国連障害者の十年」と定め、「障害者に関する世界行動計画」が策定された。

これを受けて、政府は、国際障害者年推進本部の決定として、昭和56年、国として初の本格的な長期計画を策定し、障害者施策への取組を進めていくこととした。

また、同年4月、国際障害者年推進本部は改組され、内閣総理大臣を本部長とする「障害者対策推進本部（平成8（1996）年に障害者施策推進本部と改称。以下「施策本部」という。）」が設置され、障害者施策を総合的かつ効果的に推進することとした。

「国連障害者の十年」の中間年である昭和62（1987）年には、施策本部は「後期重点施策」を策定し、長期計画の下、後期に重点的に行うより具体的な計画を定めた。

これはのちの長期計画でも、その下に重点施策についての5か年計画を設けることにつながり、障害者基本計画（第2次）まで引き継がれていった。

なお、これらの計画は政府が設けた、有識者等による当時の中央心身障害者対策協議会（のちに「中央障害者施策推進協議会」と改称し、平成11（1999）年にいったん廃止になったものの、後述のとおり平成16（2004）年にあらためて内閣府に設置された。以下「協議会」という。）などの提言を踏まえたものとなっていた。

(3) 新長期計画（平成5年度～14年度）の策定と平成5年の基本法改正

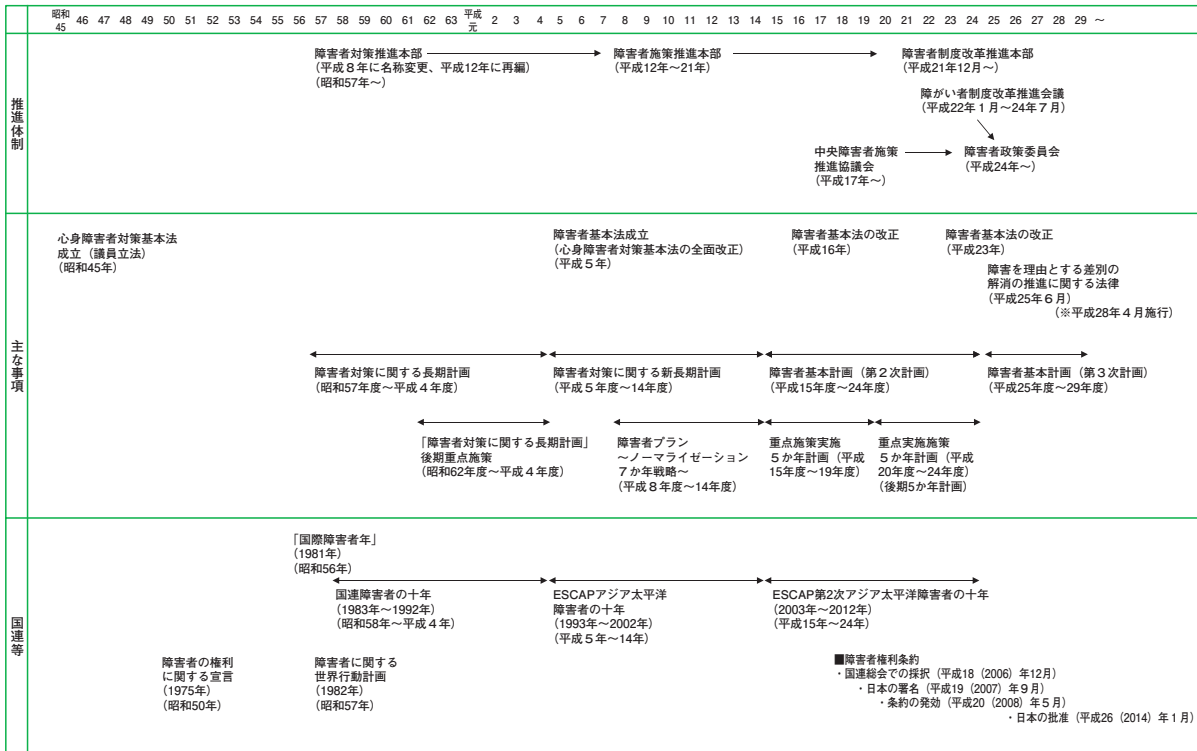
障害者団体などから「国連障害者の十年」終了後の新たな「国内行動計

画」を策定すべきとの意見が出され、また、我が国も共同提案国となっていた「アジア太平洋障害者の十年」（1993年～2002年）の決議が採択されるなどの動きに対応し、協議会は、これまでの取組の成果を踏まえ、長期的な障害者施策の在り方について検討を行い、意見具申を行った。これを受けて、施策本部は、平成5（1993）年度からの10か年を見据えた「障害者対策に関する新長期計画」を策定し、障害者施策の一層の推進を図ることとした。

一方、社会の進展等により、心身障害者対策基本法は、平成5（1993）年に改正が行われ、法律の名称が「障害者基本法」に改められ、①法律の目的として、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の促進を規定し、障害者の「完全参加と平等」を目指すこととしたこと、②法律の対象となる障害を、身体障害、現在の知的障害又は精神障害としたこと、③基本理念として、障害者は、社会を構成する一員として社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会を与えられる旨規定したこと、④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ために12月9日を「障害者の日」と規定したこと、⑤政府は障害者の福祉等に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、障害者基本計画を策定しなければならないとし、地方公共団体においてもこれに準じた計画の策定に努めなければならないとしたこと、⑥雇用の促進等、公共的施設の利用及び情報の利用等の分野における国及び地方公共団体の責務の規定を整備するとともに、事業主に対し、これらの分野における所要の努力義務を規定したこと、⑦障害者に関する基本的・総合的な施策の樹立について調査審議する「心身障害者対策協議会」の名称を「障害者施策推進協議会」に改めるとともに、その委員又は専門委員について、障害者又は障害者の福祉に関する事業に従事する者からも任命する旨を規定したことが主な改正点であり、国会において平成5（1993）年11月26日、全会一致で可決された。

なお、「新長期計画」は、この法改正における「障害者基本計画」として取り扱われることとなった。

■ 図表3 障害者施策の動向



資料：内閣府

(4) 基本計画策定と平成16年の基本法改正

ア 障害者基本計画（平成15年度～24年度）の策定

平成14年、「新長期計画」が終期を迎えることから、障害者、障害者福祉関係者、学識経験者等からなる「新しい障害者基本計画に関する懇談会」が開催され、また各省庁からなる検討チームを設け検討を行い、同年12月に平成15年度から24年度を期間とする「障害者基本計画」（「第2次計画」）が閣議決定、「重点施策実施5か年計画」が施策本部決定された。

この第2次計画は、計画期間を平成15年度から24年度までの10年間とし、新長期計画の理念である「ノーマライゼーション」、「リハビリテーション」を継承するとともに、国民誰もが相互に人格と個性を尊重し支え合う共生社会の理念の下に、障害のある人が社会の対等な構成員として人権を尊重され、自己選択と自己決定の下に社会活動に参加・参画し、社会の一員として責任を分かち合う社会の実現を目指している。

障害のある人の社会への参加・参画を実質的なものとするためには、障害のある人の活動を制限し、社会への参加を制約している諸要因を除去するとともに、障害のある人が自らの能力を最大限発揮できるよう支援することが求められる。

国民誰もが同等に参加・参画できる社会は、行政だけでなく企業・NPO等すべての社会構成員がその価値観を共有し、それぞれの役割と責任を自覚して主体的に取り組むことにより初めて実現できるものであり、国民一人一人の理解と協力を促進し、社会全体としてその具体化を着実に

推進していくことが重要である。

以上のような考え方に立って、4つの横断的視点、4つの重点的に取り組むべき課題を定めている。

「横断的視点」としては、①社会のバリアフリー化の推進、②利用者本位の支援、③障害の特性を踏まえた施策の展開、④総合的かつ効果的な施策の推進、であり、「重点的に取り組むべき課題」としては、①活動し参加する力の向上、②活動し参加する基盤の整備、③精神障害者施策の総合的な取組、④アジア太平洋地域における域内協力の強化、となっている。

第2次計画は、その下により詳しい数値目標を設けた「重点施策実施5か年」を施策本部決定して、施策の推進を図ってきた。内閣府においては、分野別施策として約580にもものぼる個別施策の推進状況を確認し、ホームページに公表してきた。

イ 平成16年の基本法改正

平成5年の改正から11年を経て、障害のある人の社会への参加、参画を実質的なものとするためには、障害のある人の活動を制限し、社会への参加を制約している諸要因を除去するとともに、障害のある人が自らの能力を最大限発揮し、自己実現できるよう支援することが求められていることから、障害のある人を取り巻く社会経済情勢の変化等に対応し、障害のある人の自立と社会参加の一層の促進を図るために、平成16年に基本法の改正が行われた。

この改正では、①基本的理念として障害を理由とする差別等の禁止、②「障害者の日」（12月9日）から「障害者週間」（12月3～9日）への拡大、③都道府県及び市町村の障害者計画の策定義務化、④障害のある人の福祉に関する基本的施策として、教育における相互理解の促進、地域の作業活動の場等への助成に関する規定等の追加、⑤障害の予防に関する基本的施策として、難病等の調査研究の推進等に関する規定の追加、⑥国の障害者基本計画の策定に関し内閣総理大臣に意見を述べる「中央障害者施策推進協議会」の内閣府への設置等が主な改正点であった。

(5) 第2次計画前・中期に成立した主な法律等

第2次計画の前・中期に成立した主な障害者に関する法律等として、次のようなものがある。

ア 「発達障害者支援法」

従来、身体障害、知的障害、精神障害という三つの枠組みでは的確な支援が難しかった発達障害のある人に対しては、平成16年に制定された「発達障害者支援法」において、その障害の定義を明らかにするとともに、保健、医療、福祉、教育、雇用等の分野を超えて一体的な支援を行う体制が進められている。

イ 「障害者自立支援法」

生活支援の分野においては、就労支援の強化や地域移行の推進を図るこ

とを目指して、平成18年に「障害者自立支援法」が施行され、福祉サービス体系の再編など、障害のある人が地域で安心して暮らせるよう、福祉サービス提供体制の強化等を図ってきた。

同法の施行後、法の定着を図るため、激変緩和のために累次の対策を講じ、利用者負担の軽減や事業者の経営基盤の強化などを行った。

ウ 「バリアフリー法」

生活環境の分野においては、平成18年6月「高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律」（バリアフリー法）が成立し、同年12月から施行された。これにより、当事者の参画による基本構想の策定や、公共交通機関、道路、建築物のみならず、都市公園、路外駐車場を含め、障害のある人等が日常生活等において利用する施設や経路を一体的にとらえた総合的なバリアフリー化の推進等が図られることとなった。

エ 学校教育法等一部改正等

教育・育成の分野においては、障害のある幼児児童生徒の一人一人の教育的ニーズに柔軟に対応し、適切な指導及び支援を行うため、従来の盲・聾・養護学校の制度を特別支援学校の制度に転換すること等を内容とする「学校教育法等の一部を改正する法律」が平成18年6月に成立し、19年4月から施行された。

また、平成18年12月には、「教育基本法」が全面的に改正・施行され、障害のある幼児児童生徒についても、その障害の状態に応じ十分な教育を受けられるよう、必要な支援を国及び地方公共団体が講じなければならない旨が、「教育の機会均等」に関する規定に新たに明記された。

さらに、この改正教育基本法の理念の実現に向け、おおむね10年先を見通した教育の目指すべき姿と、平成20年度から24年度までの5年間に政府が総合的かつ計画的に取り組むべき施策について示した「教育振興基本計画」が20年7月に閣議決定され、平成25年6月には、第2期計画へと引き継がれた。

オ 「障害者雇用促進法」一部改正

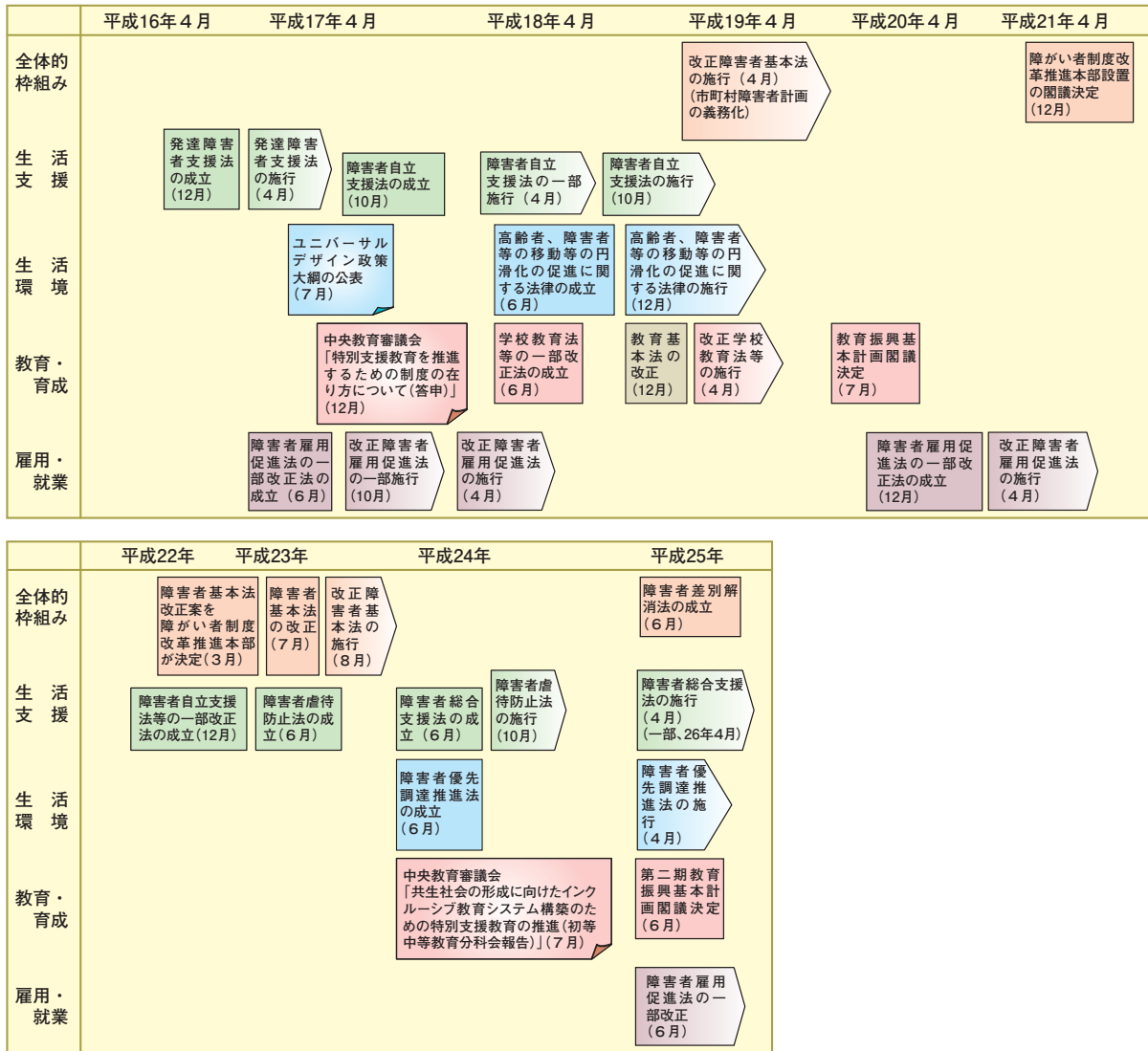
雇用・就業の分野においては、「障害者の雇用の促進等に関する法律」（昭和62年に「身体障害者雇用促進法」から名称変更）が存在したが、障害のある人の社会参加に伴いその就業に対するニーズが高まっており、障害のある人の就業機会の拡大による職業的自立を図ることが必要なことから、中小企業における障害者雇用の一層の促進、短時間労働に対応した雇用率制度の見直し等を内容とする「障害者の雇用の促進等に関する法律の一部を改正する法律」が平成20年12月に成立し、21年4月から順次施行されている。

（6）障害者権利条約の国連総会採択

国連においては、障害者の権利及び尊厳を保護し、及び促進するための包括的かつ総合的な国際条約である「障害者の権利に関する条約」が、平

成14（2002）年7月以降、8回にわたる交渉による条約案の検討を経て、平成18（2006）年12月、第61回国連総会本会議において採択され、平成20（2008）年5月に発効した。我が国は平成19（2007）年9月に条約に署名し、平成26（2014）年1月に批准した。

■ 図表4 障害者施策にかかわる主な関連法令の動向



資料：内閣府

第2節 基本法改正（平成23年）等近年の動き

1 制度改革の推進

（1）制度改革の推進組織

平成21年12月に、内閣に施策本部を引き継ぐものとして「障がい者制度改革推進本部」（以下「改革本部」という。）が設置され、その下で、障害当事者（障害者及びその家族）を中心とする方々から構成された「障がい者制度改革推進会議」（以下「推進会議」という。）が開催された。

推進会議は、平成22年6月に「第一次意見」、同年12月「第二次意見」